

연구보고서 2018-21

영유아 돌봄서비스 공급 구조 분석과 정책과제



김은정 · 오신희 · 안현미

【책임연구자】

김은정 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

수요자 중심의 보육서비스 지원체계 현황과 정책과제
한국보건사회연구원, 2017(공저)

중소기업 근로자의 일·가정양립 실태와 정책과제
한국보건사회연구원, 2017(공저)

【공동연구진】

오신휘 한국보건사회연구원 전문연구원

안현미 서울시여성가족재단 연구위원

연구보고서 2018-21

영유아 돌봄서비스 공급 구조 분석과 정책과제

발행일 2018년 12월

저자 김은정

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 ㈜현대아트컴

2000년대 이후 한국은 저출산·고령화 현상에 대응하기 위한 다양한 노력을 추진하고 있다. 양육 지원 정책은 양육 부담 감소를 통한 출산율 제고 효과와, 고령화 시대의 여성 노동력 확보 차원에서 사회적 요구가 매우 높은 정책으로 인식되어 왔다. 이러한 사회적 배경에서 양육 지원 정책은 지속적으로 확대되어 왔으며, 2013년 전 계층 무상보육과 양육수당 제도가 도입되면서 양육에 대한 국가의 책임이 한층 강화되었다. 국가는 양육 지원을 위해 보육서비스 확대, 가정 양육 지원 확대, 휴가·휴직제도 확대 등의 노력을 지속해 왔으며 양육 지원 정책의 가장 큰 부분은 기관 보육서비스 지원으로 이해할 수 있다.

무상보육 도입 이전부터 보육서비스의 양적 발달 단계에서 정부는 공공 영역에서 서비스를 공급하기보다는 민간 영역의 서비스 제공 주체를 지원하는 방안을 채택해 왔다. 이러한 흐름 속에 2013년 무상보육이 도입됨에 따라 보육서비스 수요는 더욱 증가하였고 이는 민간 영역의 시설 확대로 이어지게 된다. 그간 국가의 공적 인프라 확대 노력은 매우 미진한 수준으로 여전히 보육서비스 시장은 민간 중심의 서비스 제공 체계를 유지하고 있다. 이에 따라 보육료 지원을 위해 막대한 공적자금을 민간 시설에 투입하는 구조가 되었다. 공적자금을 투입하는 만큼 재정에 대한 정부의 적극적인 관리 감독과 당초 목표했던 보육 지원 정책의 효과를 달성할 수 있게 할 서비스 제공 체계가 필요하다.

그간에는 정책의 확대가 서비스 공급 구조의 변화 없이 정책대상의 확대 위주로 이루어졌다. 기존의 민간 중심 공급 환경과 12시간 운영이라는

시간의 틀 안에서, 인력 운용의 어려움, 운영 시간과 서비스 제공 시간 간의 불명확한 경계에 따른 어려움 등 공급 측면의 문제가 발생하고 있다. 2016년 맞춤형 보육 도입에 따라 획기적으로 서비스 제공 체계를 이원화하는 등 서비스 제공 시간에 대한 구조적인 개편을 시도하였으나 당초 기대했던 정책 효과가 나타나지 않고 있다.

정부는 2022년까지 국공립 어린이집 이용률을 40%까지 확대할 예정이다. 이 연구는 국공립 어린이집 운영 환경에 대한 검토와 함께 현재의 보육서비스 공급 구조를 시설 공급, 인적자원(보육교사) 공급, 재정 지원 현황 등을 검토하여 효율적인 서비스 제공 환경을 조성하기 위한 제언을 하고자 한다. 연구 결과는 향후 보육서비스 공급 환경 개선을 위한 정책 수립 시 유용한 자료가 될 것이다.

이 연구에 함께 참여해 주신 서울시여성가족재단 안현미 박사님과 연구 추진 과정에서 좋은 의견을 주신 우리 연구원의 고제이 박사님, 중원대학교 정효정 교수님께 감사의 뜻을 전한다. 끝으로 이 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자의 개별 의견이며 연구원의 공식 의견이 아님을 밝혀 둔다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	7
제1절 연구 배경 및 목적	9
제2절 연구 내용 및 방법	11
제2장 선행연구 고찰	13
제1절 국내 보육 정책의 현황과 이슈	15
제2절 영국 사례	20
제3장 어린이집 공급 및 이용	33
제1절 어린이집 공급 현황	35
제2절 어린이집 이용 현황	55
제3절 소결	64
제4장 보육교사 공급 및 근로 현황	67
제1절 보육교사 공급 및 자격 관리	69
제2절 보육교사 근로 현황 분석	86
제3절 보육교사 정책 요구도	110
제4절 소결	117

제5장 재정 지원 및 관리	121
제1절 재정 지원 및 분담 체계	123
제2절 운영비 지원과 관리	136
제3절 소결	146
 제6장 결론 및 정책 제언	 149
제1절 결론	151
제2절 정책 제언	154
 참고문헌	 161
 부 록	 167
부록 1. 보육교사 서비스 제공 및 근로환경 조사 결과	167
부록 2. 보육교사 서비스 제공 및 근로환경 조사표	170

표 목차

〈표 2-1〉 영국의 보육서비스 공급자 유형	20
〈표 2-2〉 영국의 보육서비스 제공 현황(2018년 3월 31일 기준)	23
〈표 2-3〉 영국의 보육교사 대 아동 비율(기관보육)	26
〈표 2-4〉 영국의 아동 대상 활동 시 성인 대 아동 비율	26
〈표 2-5〉 서비스 평가 결과에 따른 지방정부의 재정 지원 기준	31
〈표 3-1〉 국공립 어린이집 수 추이(2008~2017년)	35
〈표 3-2〉 지역별 국공립 어린이집 수 추이(2008~2017년)	37
〈표 3-3〉 정원 규모별 국공립 어린이집 수 추이(2008~2017년)	38
〈표 3-4〉 국공립 어린이집 위탁 운영 현황(2009~2017년)	39
〈표 3-5〉 국공립 어린이집 위탁 유형	40
〈표 3-6〉 민간·가정 어린이집 수 추이(2008~2017년)	43
〈표 3-7〉 정원 규모별 민간 어린이집 수 추이(2008~2017년)	45
〈표 3-8〉 특수보육 어린이집 수 추이(2008~2017년)	46
〈표 3-9〉 영아 전담 어린이집 수 추이(2008~2017년)	47
〈표 3-10〉 장애아 전문 어린이집 수 추이(2008~2017년)	49
〈표 3-11〉 장애아 통합 어린이집 수 추이(2008~2017년)	49
〈표 3-12〉 방과 후 어린이집 수 추이(2008~2017년)	50
〈표 3-13〉 시간 연장 어린이집 수 추이(2008~2017년)	52
〈표 3-14〉 휴일 어린이집 수 추이(2008~2017년)	53
〈표 3-15〉 24시간 어린이집 수 추이(2008~2017년)	54
〈표 3-16〉 유형별 어린이집 재원 아동 수 추이(2008~2017년)	55
〈표 3-17〉 유형별 어린이집 이용률(2008~2017년)	56
〈표 3-18〉 지역별 어린이집 이용률(2017년)	57
〈표 3-19〉 특수보육 어린이집 이용 현황 추이(2002~2017년)	59
〈표 3-20〉 연령별 보육·교육 시설 이용률 현황(2008~2017년)	60
〈표 3-21〉 어린이집 이용 시간(등·하원 시간 제외): 2015년 기준	62

〈표 3-22〉 어린이집 이용 시간과 이용 희망 시간의 격차(등·하원 시간 제외):

2015년 기준	63
〈표 4-1〉 보육교사 유형	70
〈표 4-2〉 반별 누리과정 보조교사 채용 기준	75
〈표 4-3〉 보육교사 분포 추이(2008~2017년)	75
〈표 4-4〉 시설 유형별 보육교사 1인당 아동 수(2012~2017년)	79
〈표 4-5〉 보육교사 등급별 자격 기준	79
〈표 4-6〉 전국 보육교사교육원 현황(2017년 12월 31일 기준)	81
〈표 4-7〉 2017년 보육교사 시설 유형별·급수별 현황	84
〈표 4-8〉 보육교사 최초 자격 취득 기관(2012, 2015년)	85
〈표 4-9〉 응답자 특성	88
〈표 4-10〉 담당 학급(반)의 교사 대 아동 비율의 적절성	89
〈표 4-11〉 학급(반)별 이상적인 교사 대 아동 비율(평균)	91
〈표 4-12〉 담당 학급(반) 보조교사 활용 여부	93
〈표 4-13〉 담당 학급(반)의 1일 기준 보조교사 활용 현황(지원 시간, 도움 정도)	94
〈표 4-14〉 일평균 근로시간	96
〈표 4-15〉 평상시(평일) 근무시간 현황	99
〈표 4-16〉 당직 근무 현황	100
〈표 4-17〉 월평균 임금(2018년 기준)	103
〈표 4-18〉 보육교사 총경력	104
〈표 4-19〉 어린이집 근무 환경 관련 항목별 중요도 및 만족도 간 격차	108
〈표 4-20〉 인력 지원 및 보육서비스 제공 환경 영역의 중요도 순위	112
〈표 4-21〉 인력 지원 및 보육서비스 제공 환경 영역의 시급성 순위	113
〈표 4-22〉 교사 지원 및 관리 영역의 중요도 순위	115
〈표 4-23〉 교사 지원 및 관리 영역의 시급성 순위	116
〈표 5-1〉 국고보조사업 기준보조율: 사회복지사업과 보육사업	125
〈표 5-2〉 지방 보육사업 국고보조 비율 추이(1993~2017년)	126
〈표 5-3〉 차등보조율 적용 기준(제5조 제1항 관련)	127

〈표 5-4〉 중앙정부 보육서비스별 예산 추이(2008~2018년)	130
〈표 5-5〉 보육 예산과 대응 지방비 현황(2018년)	134
〈표 5-6〉 2018년 만 0~2세 보육 비용 지원(종일반·맞춤반) 체계	138
〈표 5-7〉 2018년 만 3~5세 누리과정 비용 지원 체계	139
〈표 5-8〉 2013년 표준보육비용(고지 금액)	141
〈표 5-9〉 표준보육비용 산정 기준(2013년) 및 한계점	142
〈표 5-10〉 지도 점검 시 체크리스트: 재무회계 기준 점검(공무원용)	143
〈표 5-11〉 평가 인증 평가 지표: 기본 사항	144
〈부표 1-1〉 복수 담임제 운영 여부 및 도움에 대한 일반적 인식	167
〈부표 1-2〉 출퇴근 시간 현황	168
〈부표 1-3〉 당직 근무 시간 현황(오전)	168
〈부표 1-4〉 당직 근무 시간 현황(오후)	168
〈부표 1-5〉 초과근무 현황	169

그림 목차

[그림 4-1] 어린이집 근무 환경 관련 항목별 중요도 및 만족도 분포	106
[그림 5-1] 영유아 아동 1인당 지원(보육, 가정 내 양육) 비용	132
[그림 5-2] 보육재정 투입(INPUT) - 산출(OUTPUT) 흐름도	137
[그림 5-3] 평가 인증 유지 어린이집 및 비율/유형별 평가 인증 유지 어린이집 및 비율	145

Abstract <<

Analysis of supply structure of childcare service and policy task

Project Head: Kim, Eun-jung

The purpose of this study is to suggest a way to improve the service supply structure through analyzing supply and management of facilities and teachers, and financial support analysis. As a result of the study, most of the public childcare facilities were operated by the private sector and 45% of the surveyed teachers were overworked due to administrative work. It is necessary to secure proper working hours and appropriate wages for teachers. In addition, there was a concern about differences in service quality due to differences in quality of teachers among types of facilities, and a difference in wage and working conditions by the type of facility.

In this study, we proposed that public childcare facilities should be operated by public institutions and that the time of service provision should be revised by introducing the concept of basic childcare service time. In addition, it is proposed to reduce the teacher-to-child ratio, to reform government financial subsidy and budget structure, and to improve standard childcare costs.

Co-Researchers: Oh, Shin-hwee·An, Hyun-mi

1. 연구의 배경 및 목적

국내 보육서비스 공급은 민간 시설 중심으로 이뤄지고 있으며 정부는 이러한 서비스 공급 체계에 상당한 공적자금을 투입하고 있다. 정부는 향후 국공립 어린이집 이용률을 40%까지 확대할 예정이다. 또한 2016년 도입된 맞춤형 보육은 당초 기대한 정책 효과를 달성하지 못하고 있다. 더불어 「근로기준법」 개정에 따른 보육교사의 휴게 시간 문제가 사회적 이슈로 떠오르고 있다. 이러한 상황에서 이 연구는 시설보육서비스를 중심으로 시설 공급, 보육교사 공급 및 근로 환경, 재정 지원 측면을 분석함으로써 보육서비스 공급 구조를 검토하고 그에 따른 서비스 공급 환경 개선을 위한 정책 방안을 도출하고자 한다.

2. 주요 연구 결과

시설 공급과 서비스 제공 측면에서 살펴본 결과, 현재 상당수의 국공립 어린이집이 민간 위탁으로 운영되고 있어 위탁체 선정의 투명성과 공정성 확보가 요구되는 상황이다. 정부가 2022년까지 국공립 어린이집 이용률을 40%까지 확대한다는 목표를 제시하고 있기에 국공립 시설의 민간 위탁 운영 과정에서 제기되는 문제를 적극적으로 해결할 필요가 있다.

서비스 공급 주체인 보육교사 공급 구조를 살펴본 결과, 보육교사는 유형별로 매우 다양하며, 보조 서비스를 제공하는 교사(보조교사, 누리과정 보조교사)는 전체 교사의 12.3%에 불과하여 대부분의 교사 인력이 단독 보육서비스를 제공하는 것으로 나타났다. 보조교사의 경우 담임교사 1인

이 1개 반을 맡는다고 가정할 경우 10개 반에 1.47명의 보조교사가 배정되는 수준이며, 이는 어린이집 1곳당 0.72명의 보조교사가 배정되는 것으로 볼 수 있다. 현행 보조교사 지원 체계에서 교사의 휴게 시간을 확보하기는 매우 어려울 것으로 판단된다.

보육교사 근로 환경 분석 결과에 따르면, 국공립·직장 어린이집은 임금 수준이 높은 반면 근로시간이 길고 행정·사무 업무에 대한 부담이 민간·가정 어린이집에 비해 큰 것으로 나타났다. 현재의 근로 상황에 대해서 중요도와 만족도를 조사한 결과 복리후생에 대한 만족도가 가장 낮은 것으로 나타났다. 이 밖에도 교사 대 아동 비율의 개선과 호봉제 정착에 대한 요구도가 매우 높은 것으로 나타났다. 휴게 시간을 포함하여 총 9시간을 적정 근무시간으로 볼 때, 응답자의 약 45%가 초과근무를 하고 있는 것으로 나타났으며, 초과근무의 이유는 대부분 행정이나 잡무 때문인 것으로 조사되었다. 전반적으로 교사들은 행정 및 사무 등으로 인한 장시간 근로에 시달리고 있으며 이와 같은 상황을 초래한 주요 원인으로 교사 대 아동 비율을 들 수 있다.

교사의 근로시간과 당직 시간 등을 고려할 때 본격적인 보육서비스는 대부분 오전 9시~오후 5시에 이루어지는 것으로 파악되었다. 이와 같은 상황을 고려하여 보육서비스 제공 시간을 재구조화할 필요가 있다. 기본 보육 시간을 명확히 하고 오전·오후 시간별 추가 보육에 대한 교사 및 아동의 지원을 차별화하는 구조 개선 등을 고려할 필요가 있다. 개선된 체계에서는 교사들의 8시간 근로를 준수할 수 있도록 하고, 이용자는 12시간의 운용 틀 안에서 충분히 서비스를 이용할 수 있어야 할 것이다.

재정 지원 및 관리 체계를 살펴본바, 지자체의 재정 부담 정도에 따라 아동 1인당 보육 예산이 큰 격차를 보이는 것으로 나타나 중앙정부 차원에서 지역 간 지원 수준의 격차를 해소할 방안과 재정 운용 효율화 방안

에 대한 검토가 필요하다. 또한 중앙정부나 지방정부 모두 인프라 확충과 서비스 품질 관리 예산을 너무 적게 투입하고 있다는 문제가 있다.

어린이집 운영비 지원 구조 측면에서 보육료 지원의 근간이 되는 표준보육비용 산정과 관련하여 제기되는 다양한 문제를 적극적으로 검토하여 표준보육비용을 현실화할 필요가 있다. 표준보육비용의 재구조화를 바탕으로 인건비 산정, 서비스 제공 시간 조정 등에 대한 다양한 접근을 시도할 수 있을 것이다. 또한 현재의 관리 감독 체계나 평가 인증 체계는 재정을 투명하게 관리하기에는 한계가 있는 것으로 나타났다.

3. 결론 및 시사점

시설 공급 측면에서는 국공립 어린이집 운영의 투명성과 공공성 확보, 교사 공급 측면에서는 교사의 적정 근로시간과 적정 임금의 확보가 요구되며, 시설 유형 간 교사의 질에 의한 서비스 질에 격차가 생길 우려가 있는 것으로 나타났다. 또한 보육교사는 수업 준비와 보육 업무 외의 행정 업무 부담이 크고, 현행 교사 대 아동 비율에 대한 개선 요구도가 매우 높게 조사되어 전반적으로 보육교사의 근로 환경 개선이 요구된다. 이 연구에서는 국공립 어린이집의 공공기관 위탁 운영, 유형별 재정 지원 체계의 일원화, 기본 보육 시간 개념을 도입하여 보육교사 배치와 서비스 제공 시간 등을 구조적 개편 과제로 제안하였다. 이 밖에 기존 정책의 확대 및 개선 과제로 유아반을 중심으로 교사 대 아동 비율을 축소하고, 정부 보조율을 올리고, 예산 구조를 개선하며 표준보육비용은 현실화하되 지방자치단체의 중복 지원 문제를 해결할 것을 제안하고 있다.

*주요 용어: 보육서비스, 어린이집, 보육교사, 재정 지원

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제1절 연구 배경 및 목적

그동안 국내 보육 정책은 사회적으로 저출산 현상이 지속되는 상황에서 정치적 지지를 받으며 비약적으로 확대되어 왔다. 2012년 이전까지는 소득수준에 따라 보육료를 차등 지원했으나 2012년 만 0~2세와 만 5세를 대상으로 전격적인 무상보육을 도입했다. 2013년에는 무상보육 대상이 만 3~4세로 확대되면서 전 계층 무상보육이 전격 실시되기에 이르렀다. 그러나 무상보육 도입 당시 정치권에서 무상 복지가 화두가 되면서 무상 보육을 다소 성급하게 도입하였다는 비판이 제기되기도 하였다. 당시 무상 보육을 실시함에 따라 보육서비스 수요는 급격히 증가하였고 민간 영역에서 가정 어린이집 중심의 공급 확대가 비약적으로 이루어졌다. 이에 따라 국내의 보육서비스는 민간 시설 중심으로 제공되지만 서비스에 상당한 공적자금을 투입하는 실정이다.

공적자금을 투입하는 만큼, 재정에 대한 정부의 적극적인 관리 감독이 필요할 뿐만 아니라 해당 정책이 도입 취지에 맞는 효과를 거둬야 함은 자명한 일이다. 이처럼 보육서비스를 적극적으로 확대한 배경에는 2000년대 이후 지속된 저출산 현상이 있음을 간과할 수 없다. 정부는 보육료를 지원해 가정의 양육 부담을 줄여 줌으로써 여성 고용률이 높아지길 기대한 측면이 있다. 이러한 정책적 기대에도 불구하고 여성 고용률은 뚜렷한 증가세를 보이지 못하고 있을 뿐만 아니라 출산율은 더욱 낮아지는 상황이다.

그간의 국내 보육 지원 정책은 서비스 공급 구조에 대한 충분한 논의

없이 기존의 공급 구조를 유지한 채 지원 대상만 확대해 온 측면이 매우 다분하다. 기존의 민간 중심 공급 환경과 12시간 운영의 틀 안에서 지원 대상의 확대가 이루어지면서 공급자·수요자의 욕구를 모두 충족하는 서비스가 이루어지지 못한 측면이 있는 것이다. 공급 측면에서는 12시간 운영이라는 틀 때문에 빚어지는 인력 운용의 어려움, 운영 시간과 서비스 제공 시간 간의 불명확한 경계 때문에 빚어지는 어려움이 공존하고 있다. 반면에 수요 측면에서는 믿고 맡길 만큼 질 좋은 서비스를 제공하는 시설이 부족하다고 말한다. 또한 맞벌이 가구 자녀가 역차별을 당한다는 문제 제기에 따라 2016년 맞춤형 보육을 도입하기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 맞춤형 보육이 실수요자의 욕구를 충족시키고 있는가에 대해서는 의문이 제기된다.

정부는 2022년까지 국공립 어린이집 이용률을 40%로 확대할 예정으로, 이 계획이 실현되면 전체 어린이집 시장 구조에 변화를 불러올 것으로 예측된다. 이에 따라 국공립 어린이집에 대한 공급 실태도 면밀히 검토할 필요가 있다. 대다수의 시설이 민간 위탁 형태로 운영되는 현실에서 현재 체계와 같은 국공립 어린이집 확충 방식이 바람직한가에 대한 고민이 필요하다. 국공립 어린이집의 민간 위탁 운영 상황에서 제기되는 구조적인 문제를 먼저 해결해야 하며, 민간 시장의 특성을 제대로 파악하여 서비스 질의 개선을 유도할 방안을 모색할 필요가 있다. 보육서비스는 수요자가 서비스 질에 대한 정보를 취득하기 어려울 뿐만 아니라 접근성이 중요한 선택 요소로 작용하는 특성상 민간 시장의 자율 경쟁을 통한 서비스 질 개선을 기대하기 어려운 구조로 되어 있다.

영유아 돌봄서비스의 영역에는 시설보육서비스뿐만 아니라 아이 돌보미 서비스 등 가정 양육 지원 영역도 포함되지만, 이 연구에서는 영유아 돌봄서비스의 가장 큰 부분을 차지하는 시설보육서비스만을 분석 대상으로

하였다. 민간 시장 위주인 영유아 보육서비스의 시설 공급 및 이용 현황, 인력 수급 구조 및 교사 근무시간을 바탕으로 시설보육서비스의 공급 구조를 살펴보았다. 이를 바탕으로 향후 서비스 공급 환경 개선을 위한 정책 방안을 도출하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

이 연구에서는 보육서비스 공급 구조를 시설 공급, 인력 공급 및 서비스 시간, 재정 지원 영역으로 구분하여 전체적인 서비스 공급 구조를 분석하였으며 보고서는 총 6장으로 구성되었다. 제1장에서는 연구의 배경 및 목적, 연구 내용 및 방법을 기술하였으며, 제2장에서는 관련 선행연구와 영국의 사례를 소개하였다. 선행연구는 국내 보육 지원 정책과 서비스 공급 측면을 다룬 연구로서 서비스 질 관리를 위한 관리 체계와 전달 체계 중심의 논의와 보육서비스의 공공성, 무상보육 도입에 따른 이슈들을 다루었다. 해외 사례의 경우 민간 위주의 공급 체계인 데다 일부 연령에 무상보육을 도입한 국가여서 공급 시장의 특성이 국내와 유사하다는 점에서 영국을 소개하였다. 민간 위주의 공급 구조에서 공적자금을 지원할 때 그에 따른 질 관리와 관리 감독 체계는 어떠한지 살펴보았다. 제3장에서는 시설 공급 측면에서 유형별 어린이집의 공급 및 이용률 현황을 제시하였다. 국공립 어린이집, 민간·가정 어린이집, 특수보육 어린이집 영역으로 나누어 공급과 이용 현황을 제시하고 유형별 공급 특징과 특수보육서비스 영역에서 공공이 차지하는 비율 등을 살펴보았다. 제4장에서는 보육서비스 제공 주체인 보육교사 인력의 공급 구조 검토를 위해서 현행 국내 보육교사 자격 기준과 관리 체계, 교사 공급 실태, 근로시간을 분석하였다. 이를 통해서

국내 보육교사 공급이 어린이집 유형별로 어떠한 차이가 있는지, 교사의 유형별 공급 분포는 어떻게 변화하였는지 등을 파악하고 보육서비스는 어떤 시간적 틀로 제공되는지 살펴보았다. 또한 보육서비스 공급의 인력 배치와 시간 구조를 이해하기 위하여 조사를 실시하였다. 해당 조사는 실질적으로 서비스 공급 주체인 보육교사의 근로 현황을 분석함으로써 서비스 제공 시간은 얼마나 되는지, 인력 구조 측면에서는 보육서비스가 어떤 체계로 이루어지는지 실태를 제시하고자 하였다. 보육교사 조사는 육아종합지원센터를 중심으로 보육교사 대상 교육이 이루어지는 현장을 방문하여 자가 기입식 설문지를 배포하고 회수하는 방법으로 약 1개월간 진행하였다. 표본은 서울과 경기 각각 300명을 기준으로 하였으며, 최종 표본은 621명이다. 조사는 보육서비스 제공 환경(교사 대 아동 비율, 보조교사 활용 여부 등), 근로시간과 임금 수준, 정책 요구도에 대한 내용을 중심으로 실시하였다. 제5장에서는 보육 재정의 분담 구조와 어린이집 운영비 지원 구조를 살펴보고 그에 따른 문제점을 도출하였다. 보육 재정 분담 구조는 중앙정부와 지방정부의 재정 분담 비율 등을 살펴보고, 어린이집 운영비 지원 영역에서는 표준보육비용의 산정과 정부 지원 시설과 미지원 시설의 운영비 지원 현황을 살펴보았다. 마지막으로 제6장에서는 앞서 논의된 내용을 바탕으로 중장기 정책과제를 제안하였다.

제 2 장

선행연구 고찰

제1절 국내 보육 정책의 현황과 이슈

제2절 영국 사례

제1절 국내 보육 정책의 현황과 이슈

국내 보육 지원 정책은 서비스 공급의 구조적 변화 없이 지속적으로 대상을 확대해 왔다. 그간에 보육 지원 정책과 서비스 공급 측면을 다룬 국내 연구를 살펴보면, 서비스 질 관리를 위한 관리 체계와 전달 체계 중심의 논의와 보육서비스의 공공성, 무상보육 도입에 따른 쟁점의 논의가 주를 이룬다.

1. 서비스 질과 교사

김인(2003)의 연구에서는 민간 위주의 공급 구조에서 서비스 질 관리를 위한 주요 사항은 보육교사들의 자격 요건 강화라는 점을 주지시켰다. 해당 연구에 따르면 국내의 평가인증제도는 서비스 질에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며, 공급 유형(국공립, 민간, 가정 등)에 따라 운영 관리, 보육 인력 관리, 서비스 질 측면에서 상당한 격차가 있는 것으로 나타났다. 또한 이와 같이 서비스 질에 영향을 주는 주요 요인으로 보육교사의 학력과 근속 기간을 제시했다. 이에 따라 교사의 자격 관리와 장기 근속을 위한 제도적 노력이 필요하다고 하였다(김인, 2003). 이미화, 민정원, 엄지원, 윤지연(2013)의 연구에서는 영아 보육서비스 질 개선을 위해 영아 보육을 담당하는 보육교사의 전문성 향상을 위한 노력을 기울여야 한다고 제안하였다. 보육교사 전문성 향상 방안으로는 자격 기준 강화,

교육 지원 확대 등의 정책을 제시하였다. 이 연구에서는 영아 보육과 유아 보육을 구분해서 살펴볼 때, 현행 누리과정 교사의 자격 기준이 1급과 2급으로 제한됨에 따라 영아반은 3급 보육교사가 담당할 개연성이 커 영아 보육의 질 저하가 우려된다고 지적하였다(이미화 등, 2013). 실제로 가정 어린이집은 3급 보육교사 비율이 가장 높은 점을 고려할 때, 영아 보육의 큰 축을 담당하는 가정 어린이집의 보육서비스에 대한 우려가 있을 수밖에 없다. 반면, 국공립 어린이집은 영아반과 유아반의 인건비 지원 비율이 달라 경력이 많은 교사가 오히려 영아반에 배치될 가능성이 더 높은 상황이다. 특히 정원 충족률이 충분히 높지 않을 경우에는 이러한 현상이 더 심해질 수 있다는 문제점이 있다. 시설 유형에 관계없이 지원금 및 수당의 격차가 교사 배치에 영향을 줄 수 있는 구조로 이해할 수 있다. 이 연구에서는 보육교사 양성 교과목에 영아 보육에 관한 내용이 충분하지 않다고 지적하였다. 연령별 보육교사 비율을 고려할 때 영아반 보육교사의 수가 유아반 교사의 거의 3배에 달하는 상황으로 영아 보육에 대한 전문성 향상 노력을 좀 더 적극적으로 기울일 필요가 있다고 제안하였다(이미화 등, 2013). 백혜리, 김은숙(2011)의 연구에서는 영아반 교사들이 교육과정상 주로 유아 중심의 교육을 받아 왔기 때문에 영아반 적응에 어려움을 겪는 것으로 나타나기도 했다. 이 연구에서도 영아반 교사를 위한 체계적인 교육이 필요하다고 하였다(백혜리, 김은숙, 2011).

또한 국내 보육서비스의 질 차이는 서비스 공급 주체의 차이에 비롯한다고 볼 수 있다. 민간 어린이집과 국공립 어린이집은 수입·지출 구조가 달라 국공립 어린이집이 아동 1인당 투입 예산이 더 많을 수밖에 없으며, 이와 같은 이유로 서비스 질 차이를 유발할 수밖에 없는 구조이다(이서영, 정효정, 2016). 이 밖에 서비스 질과 관련해서는 민간 시설과 국공립 시설의 서비스 만족도 비교를 바탕으로 국공립 시설 확충을 제안하는 연구가 다수 있다.

2. 국공립 확충과 공공성

국내의 국공립 어린이집의 운영 현황을 고려할 때, 국공립 시설 확충만으로 서비스 질 문제가 해결되는가에 대한 논의가 필요하다. 지방자치단체가 설립한 국공립 시설의 운영은 일반적으로 조례로 정해지는데 관련 규정이 지방자치단체마다 달라 지역에 따라 국공립 어린이집 운영에 많은 차이가 있다. 현재 다수의 국공립 어린이집이 민간 위탁 형태로 운영되고 있어 위탁체 선정과 운영의 투명성과 공공성 확보에 대한 문제가 제기되기도 하였다(서문희, 이상현, 임유경, 2001).

보육서비스는 공공재 성격이 강하기 때문에 공공성 확보가 중요하며, 국공립 시설의 확충과 함께 적극적인 국가 개입이 필요하다(김영미, 2013; 백선희, 2013, 이창순, 2016). 김영미(2013)의 연구에서는 보육서비스 특성상 관련 시장에 대한 완전 정보를 획득하는 것이 불가능하기 때문에 보육서비스 공급에 대한 국가 개입의 정당성은 더욱 명료해진다고 주장하였다. 백선희(2013)의 연구에서는 국가가 주도하는 정책이라 하여 공공성이 자동으로 부여되는 것은 아니며 정책의 수립 단계에서부터 공공성을 확보하는 노력이 필요하다고 보았다. 이를 위해서는 공적 재정 체계, 평등성(형평성) 등이 전제되어야 한다고 하였다. 이와 같은 관점에서 국내 보육 정책은 공적 재정 체계이지만 서비스 형평성 측면에서 공공성이 부족하다고 판단할 수 있다. 보육서비스는 영유아기 아동의 전인적 발달을 목표로 하기 때문에 모든 아동에게 형평하게 서비스를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다. 공공성을 어떻게 확보할 것인가는 보육서비스를 제공할 때 정부의 역할을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라질 것이다. 국내의 경우 2004년 「영유아보육법」 개정으로 “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 진다.”라고 규정함으로써 보육에 대한 국가 책임을 명시하

였다고 볼 수 있다(김영미, 2013). 보육에 대한 국가 책임 또한 매우 다양한 개념으로 이해하고 정의할 수 있다. 2013년 무상보육을 도입함에 따라 보육의 국가 책임은 좀 더 명확해진 것으로 이해할 수 있으나, 국가의 책임이 어디까지인지, 무상보육의 범위는 어디까지인지에 대한 논의는 여전히 진행 중이다. 다만, 국내의 보육 정책은 저소득층에 대한 잔여적 성격에서 보편적 지원으로 완전히 그 성격이 변해 왔다고 할 수 있다. 현재 다수의 복지 선진국이 보편적 보육 지원 정책을 시행하고 있으나 많은 국가가 공적 공급 체계를 기반으로 하고 있다는 점에서 국내와 큰 차이를 보인다.

3. 무상보육과 재정 효율화

무상보육 도입으로 국가 책임 보육이 명확해짐과 동시에 무상보육 체계의 문제점에 대한 다양한 연구가 시도되었다. 이창순(2016)의 연구에서는 공공성이 결여된 민간 서비스 공급 환경에서 무상보육 정책이 시행됨에 따라 보육서비스 이용과 운영 측면에서 도덕적 해이 수준이 매우 심각하다고 보았다. 무상이기에 과수요가 빚어지고 공급자의 추가 비용을 유발한다는 것이다. 무상보육으로 과수요가 발생하는 상황에서는 수급 불균형에 따라 공급자 측면의 서비스 경쟁이 효율적으로 이루어질 수 없는 구조가 된다. 또한 현재와 같이 과도하게 민간 위주인 공급 시장은 무상보육 제도의 재정 효율성을 담보하기 어려워 지속 가능한 공보육을 실현하는 데 큰 장애가 된다(이창순, 2016). 이와 같은 구조에서 장기적으로 국가는 무상보육의 구성을 달리해야 할 때가 올 것이다. 재정적 효율성을 담보하기 위하여 기존 연구에서는 무상보육의 범위를 좀 더 구체화할 것을 제안하였다(이서영, 정효정, 2016). 재정 부담을 무상보육의 한계로 인식하고 좀 더 합리적으로 제도 운영 방안을 모색해야 한다는 것이다.

현재의 구조에서는 서비스 질 개선을 위한 재정을 확보하기 어려우며 수요자가 직면한 서비스 질 문제를 적극적으로 해결해 주지 못하고 있다. 이에 따라 무상보육의 서비스 범위를 재정의하여 재정의 효율화를 추구할 필요가 있다고 제안하였다(이서영, 정효정, 2016). 또한 현재의 보육 서비스 지원 체계에는 다양한 한계가 있기 때문에 무상보육 시간을 1일 8시간으로 제한하고, 초과 시간에 대해서는 수요자 부담 원칙을 도입하되 이때 서비스 이용자에게 부과되는 비용은 소득 수준에 따라 차등 지원하는 선별적 무상보육을 개선 방안으로 제안하였다. 이와 같은 체계에서 추가 보육으로 발생하는 수익은 보육교사에게 시간외근무수당으로 지급하는 등 교사 처우 개선에 활용할 수 있는 방안을 제안하였다(이서영, 정효정, 2016). 이처럼 무상보육 도입 이후 재정의 효율화를 위하여 무상보육 시간을 재정의하자는 논의가 종종 이루어지고 있다. 맞춤형 보육의 경우 무상보육 시간의 재정의라기보다는 수요자 특성에 따라 서비스 제공 시간을 달리하는 접근 방법으로 수요자를 차별화했다고 볼 수 있다. 이와 같은 시도는 무상보육인데 왜 맞춤형 이용자는 서비스를 제한적으로 이용해야 하느냐는 불만이 제기되기에 이르렀으며 당초 기대한 만큼 효율적으로 제도 정착이 이루어지지 않고 있다.

기존의 국내 연구를 종합해 보면, 현재의 민간 주도 공급 체계에 대한 공통적인 문제로 서비스 질과 재정 운영의 투명성을 논의하고 있다. 서비스 질 개선을 위해서는 교사의 질 개선과 국공립 시설의 확충을 제안하고 있다. 또한 무상보육 재정의 효율적 운영을 위해서 무상보육의 범위를 구체화하여 서비스 제공 체계를 개편할 것을 주장하고 있다. 다만, 보육서비스 공급 구조를 다양한 영역에서 포괄적으로 분석한 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 이에 이 연구는 보육서비스 공급 구조를 시설 자원, 인적 자원, 재정 자원 측면에서 살펴보고 그에 따른 개선 방안을 도출하고자 한다.

제2절 영국 사례

1. 보육서비스 공급¹⁾

영국의 보육서비스 공급 구조는 민간 위주이며 보육과 유아교육이 이원화된 체계였으나 2007년부터 아동학교가족부(Department for Children, Schools and Families: DCSF)가 보육과 유아교육 관련 업무를 총괄하였으나 현재는 교육부(Department for Education)로 변경하였다. 따라서 영국은 보육과 유아교육을 교육부에서 담당하는 것으로 이해할 수 있다.

영국에는 <표 2-1>과 같이 4가지의 보육서비스 공급자 유형이 있다.

<표 2-1> 영국의 보육서비스 공급자 유형

구분	내용
① 비가정 형태 보육 (Childcare on non-domestic premises)	- 어린이집, 유치원, 영리 목적 사립 보육기관, 0~5세 대상으로 EYR(Early Years Register)에 등록되어 있음.
② 보육모 (Childminders)	- 수당을 받고 1명 또는 그 이상의 아이를 특정 가정에서 돌보는 사람(아이의 집이 아닌 곳, 주로 자신의 집), 주로 0~5세 대상(EYR 등록), 5~7세 돌보기도 가능. CR(Childcare Register) 등록.
③ 가정 형태 보육 (Childcare on domestic premises)	- 4명 이상의 영유아를 특정 가정에서 돌봄. 보육 아동에 따라 EYR 또는 CR 등록.
④ 가정보육 (Home childcarers)	- 0~18세의 아동을 아이의 집에서 돌보며 흔히 보모(내니)로 볼 수 있으며, 등록 대상은 아니나 자발적으로 VCR (Voluntary Childcare Register)에 등록할 수 있음.

자료: U.K. Ofsted. (2018. March 27). Childcare providers and inspections as at 31 December 2017: main finding. p. 3. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716501/02_Childcare_providers_and_inspections_main_findings_as_at_31_December_2....pdf

1) U.K. Ofsted. (2018, March 27). Childcare providers and inspections as at 31 December 2017: main findings 자료를 중심으로 정리함.

비가정 형태의 보육서비스 유형은 대부분 어린이집, 유치원, 영리 목적의 사립 보육기관이며 2017년 12월 기준으로 2만 7100곳의 공급자가 등록되어 있다. 이는 2017년 8월 31일 기준으로는 100곳이 증가한 수치이며, 2012년 기준으로는 약 3% 감소한 수치다. 이들 시설은 큰 변화 없이 항상 안정적으로 유지되는 서비스 공급자 유형에 해당한다. 또한 2015년 5월 이후부터는 학교에서 2세 이상의 아동을 돌볼 경우 등록을 하지 않아도 되도록 규정을 바꾸었다. 2015년 이후 등록된 공급자의 수가 감소했는데 이는 해당 규정 때문인 것으로 보인다. 비가정 형태의 보육서비스 공급 유형은 영국 보육시설의 약 80%에 해당한다. 2017년 12월 기준으로 100만 개의 시설을 공급하고 있으며 이는 2012년 기준으로 2%포인트 증가한 수치이다. 공급자는 교사 대 아동 비율을 준수하는 수준에서 다수의 시설을 공급할 수 있다. 일반적인 운영 시간으로 정부에서는 오전 8시~오후 6시를 권장하고 있다(권미경, 2017).

두 번째는 보육모(Childminder)이다. 이들은 수당을 받고 특정 가정에서 돌봄서비스를 제공한다. 주로 0~5세 아이 1명 또는 그 이상의 아이를 돌보는데 때에 따라 5~7세 아이도 돌볼 수 있으며 모든 보육모는 등록하고 활동한다. 2017년 12월 현재 4만 2300명이 등록되어 있으며 이는 2017년 8월 31일보다 500명이 감소한 수치이다. 2012년 8월 31일 기준으로는 26%가 감소한 상황으로 지속적인 감소 추세가 이어지고 있으나 2013년 12월 이후 감소 추세가 다소 완만해졌다. 보육모는 최대 6곳에 등록할 수 있으며 2017년 12월 기준으로 25만 3500곳을 공급하면서 전체 보육서비스의 20%를 차지하고 있다. 이는 2012년보다 2%포인트 감소한 수치이다. 한편 2014년 9월에는 보육모 에이전시(Childminder-agencies) 제도를 도입하였다. 신규 보육모는 교육기준청(Ofsted)에 등록하거나 보육모 에이전시에 등록할 수 있으며 기존에 교육기준청에 등록한

보육모도 등록을 철회하고 에이전시에 등록할 수 있다. 에이전시는 등록된 보육모에 대한 관리 감독 책임이 있으며 교육기준청은 에이전시를 관리·감독한다.

4명 이상의 영유아를 특정 가정에서 돌보는 가정 형태 보육은 국내의 가정 어린이집과 유사한 개념으로 이해할 수 있을 듯하나, 해당 시설이 전체 보육서비스 공급에서 차지하는 비율은 1%도 안 되는 것으로 나타났다.

전반적으로 2012년 이후 보육서비스 공급자는 줄어들었으며, 그 이유는 주로 보육모 공급 감소 때문인 것으로 나타났다. 다만, 공급자는 줄어들었으나 공급 시설 수는 2012년 이후 큰 변화 없이 유지되고 있다.

최근의 자료는 2018년 6월에 공개된 자료(2018년 3월 말 기준)로 <표 2-2>와 같다. 전체 공급 시설은 129만 3천 곳이 조금 넘는 것으로 나타났다. 보육모 공급도 2017년보다 다소 증가한 것으로 나타났다. 영국의 보육서비스 공급자 중 81%는 영유아 시설 등록(EYR: early year register) 시설이며 19%는 자발적 보육시설 등록(VCR: voluntary childcare register) 또는 의무 보육시설 등록(CR: compulsory Childcare register) 시설이다. 여기에서 제공하는 보육서비스 시설 자료는 EYR에 등록된 81%만 대상이 되며, 8세 미만의 아동을 돌보는 모든 등록 시설이 해당 되는 것을 염두에 둘 필요가 있다.

〈표 2-2〉 영국의 보육서비스 제공 현황(2018년 3월 31일 기준)

(단위: 명, 개소)

구분	보육모 (Childminders)		비가정 형태 보육 (Childcare on non-domestic premises)		가정 형태 보육 (Childcare on domestic premises)		가정보육 (Home childcarers)		총공급
	Providers	EYR places	Providers	EYR places	Providers	EYR places	Providers	EYR places	
계	41,700	252,131	27,175	1,036,206	235	4,852	10,611	-	79,721 1,293,189
등록									
EYR	39,844	252,131	24,326	1,036,206	228	4,852	-	-	64,398 1,293,189
EYR 외	1,856	-	2,849	-	7	-	10,611	-	15,323 -

주: EYR(early year register: 영유아 시설 등록).

자료: U.K. Ofsted. (2018, June 27). Childcare providers and inspections charts and tables as at 31 March 2018, [Table 1: Registered childcare providers and places]. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/statistics/childcare-providers-and-inspections-as-at-31-march-2018>

2. 보육 교직원 자격 및 교사 대 아동 비율

경제협력개발기구(OECD) 회원국의 보육교사 자격은 나라마다 다르며 일반적으로 국제표준교육분류(ISCED: International Standard Classification of Education) 3~5수준을 요구하는 것으로 알려져 있다. 국내의 경우 ISCED 기준으로 최소 3수준(후기中等교육)이 요구되는 상황이며 유치원 교사는 최소 5수준(제1차 고등교육)이 요구된다(권미경, 도남희, 황성은, 2012).

영국은 만 0~5세 아동의 교육·보육서비스를 교육부가 담당하고 있으나 교사 양성은 보육과 유아교육으로 이원화되어 있다. 보육교사와 유아교사는 훈련 과정과 자격 요건이 다르지만 역할은 상호 보완적이다. 유아교사가 되기 위해서는 4년제 전문 기관이나 대학교에서 교육학 학사 학위를 받아야 한다. 정규 과정을 이수한 후에는 예비 교사로서 1년간 수련하여야 유아교사 자격을 인정받게 된다.

보육교사는 영유아보육위원회(Nursery Nurse Examination Board)에서 주관하는 과정을 거쳐야 자격을 얻게 된다. 입학 자격에는 제한이 없으며 2년 과정이다. 현장학습이 강조되어 2년 동안 다양한 기관에서 충분한 실습을 하게 된다. 영국에서 가정보육모(Nanny)나 보육보조로 활동하기 위해서는 아동 및 청소년 분야의 2수준 교육이 요구된다. 보육모(Childminder)로 활동하기 위해서는 조기 교육자 자격의 3수준을 요구한다.²⁾

일반적으로 보육서비스의 질은 다양한 측면에서 이해할 수 있으나 서비스 질을 결정하는 주요 요소로 보육교사의 전문성과 교사 대 아동 비율

2) Professional Association for Childcare and Early Years [Website]. (2018, September 5). Retrieved from <https://www.pacey.org.uk/training-and-qualifications/childcare-qualifications/qualifications-and-career-progression/>

을 들 수 있다.

영국의 보육교사 대 아동 비율을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 교사(staff) 대 아동 비율³⁾은 보육모인 경우와 그 이외의 경우로 구분하여 달리 적용한다. 보육모는 가정보육시설에서 돌봄서비스를 제공하며 8세 이하의 아동을 최대 6명까지 돌볼 수 있는데 대상 아동 6명 중 1세 이하의 영아는 1명까지만 허용한다. 보육모가 보조 돌봄이를 별도로 고용하여 하루 2시간 내에서 아이들을 보조 돌봄이에게 맡길 수 있으며 이 경우 부모들에게 해당 사실을 알리도록 하고 있다.

보육모를 제외한 기관보육의 교사 대 아동 비율은 <표 2-3>과 같다. 2세 미만 아동의 경우 교사(staff) 대 아동 비율은 1 대 3이며, 반드시 3수준에 준하는 교육 수준이 요구되며 2세 미만 영아 돌봄서비스 제공에 충분한 경험이 있어야 한다. 2세의 경우 교사 대 아동 비율은 1 대 4이며 3수준의 교육 기준이 요구된다. 3세 이상 아동에 대해서는 동일 연령이라 하더라도 어떤 자격 교사와 어떤 환경에서 돌봄 및 유아교육을 받는지에 따라 교사 대 아동 비율이 달라지는 특징이 있다. 3세 이상 아동이 전문 유아교육 교사 등 6단계 교육 수준 교사의 직접적인 관리를 받지 않는 경우(대부분의 보육기관은 이에 해당한다고 볼 수 있음)에는 8명의 아동을 돌볼 수 있으며 3수준의 교육 수준이 요구된다. 이와 같은 비율은 유럽 내의 다른 국가에 비해서 낮은 편에 해당한다. 또한 연령별 정규 담임교사가 있는 경우 추가 보조인력은 2수준 자격을 갖춘 사람으로 규정하고 있다. 이는 정규 담임교사 외에 보조교사의 활용이 보편적인 상황이기 때문으로 보인다.

3) U.K. Department for Education. (2017). Statutory framework for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five (Report No. DFE-00169 -2017). Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/596629/EYFS_STATUTORY_FRAMEWORK_2017.pdf

〈표 2-3〉 영국의 보육교사 대 아동 비율(기관보육)

연령	2세 미만	2세	3~8세
비율	1:3	1:4	1:8

자료: U.K. Department For Education. (2017). Statutory framework for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five (Report No. DFE-00169-2017). Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/596629/EYFS_STATUTORY_FRAMEWORK_2017.pdf

이 밖에도 영국은 보육 환경에서뿐만 아니라 성인이 어린이 및 청소년과 함께 일하거나 감독할 때 2명 이상의 성인이 참석할 것을 권장하고 있으며, 어린이를 안전하게 지키기 위한 최소 인원은 〈표 2-4〉와 같이 권장하고 있다.

〈표 2-4〉 영국의 아동 대상 활동 시 성인 대 아동 비율

연령	2세 미만	2세	3~8세
비율	1:3	1:4	1:6

자료: National Society for the Prevention of Cruelty to Children [Website]. (2018, September 17). Retrieved from <https://learning.nspcc.org.uk/research-resources/briefings/recommended-adult-child-ratios-working-with-children>

3. 무상보육(free childcare) 및 이용 현황⁴⁾

2004년부터 부분적으로 시행되던 만 3~4세 무상보육은 2010년 9월 주 15시간 무상보육으로 전면 시행되었으며, 2017년 9월부터 맞벌이 가구

4) European Commission, EACEA(Education, Audiovisual and Culture Executive Agency) 홈페이지 내 Eurydice 자료를 중심으로 기술함.
Education, Audiovisual and Culture Executive Agency [Website]. (2018, October 25). Retrieved from https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-93_en

(주당 16시간 이상) 또는 연소득 10만 파운드(약 1억 7300만 원) 이하인 가정의 경우(권미경, 2017), 만 3~4세 유아에게는 기존의 주당 15시간의 무상보육을 주당 30시간으로 확대해서 제공하고 있다. 만 3~4세의 모든 아동에게 부여되는 주당 15시간의 무상보육은 ‘보편적으로 주어지는 자격’으로 이해되며, 맞벌이 부부에게 부여된 무상보육은 ‘확장된 권리’로 이해된다. 2세의 아동에게는 보편적인 보육서비스 수급권은 없으며 저소득층을 중심으로 38주 동안 주당 15시간의 서비스가 제공된다. 2세 미만의 영아는 무상보육 수혜 자격이 없으며 부모는 본인 부담으로 보육모 등 보육기관을 이용할 수 있다.

2017년 1월 기준으로 3세 아동의 96%, 4세 아동의 93%가 보육 및 유아교육 서비스를 이용하고 있다. 2018년 여름 기준으로 30시간의 무상보육을 받은 영유아는 무상보육 대상 아동의 90%인 것으로 조사되었다. 30시간의 무상보육을 받고자 하는 경우 자격을 확인하고 프로그램을 신청하면 무상보육 바우처 코드를 발급받으며 해당 코드를 서비스 제공자에게 제출하는 체계를 취하고 있고 3개월마다 발급 코드가 유효한지 확인하도록 하고 있다.⁵⁾

한편, 영국은 보육료 자율화 국가인데 2008년 이후 부모의 임금보다 7배나 더 빠르게 양육비가 오르고 있어 큰 사회문제로 대두되고 있다. 만 1세 자녀를 주당 21시간 어린이집에 보내면 평균임금의 11%를 교육비로 지출하고, 한부모의 경우 주 40시간 어린이집을 이용하면 임금의 40%까지 지출해야 하는 상황이어서 비싼 보육료를 줄이기 위해 단축 근무를 선택하기도 한다.

영국은 중앙정부와 지방정부가 영유아 대상 서비스 공급(재원 마련)의

5) GOV.UK [Website]. (2018, October 3). Retrieved from <https://www.gov.uk/apply-30-hours-free-tax-free-childcare?step-by-step-nav=f237ec8e-e82c-4ffa-8fba-2a88a739783b>

책임을 지며 30시간 무상보육 실시에 따라 중앙정부는 시간당 4.30파운드(약 6300원)를 지방정부에 지원하며, 지방정부는 이 금액의 90% 이상을 어린이집에 지원해야 한다. 그러나 어린이집 운영자들은 지원 금액이 실제 운영비에 미치지 않는다고 주장하고 있다(실제 운영비는 시간당 7.5파운드). 이에 따라 운영난에 봉착한 시설들은 새로운 특별활동 신설 또는 기존의 활동을 유료로 전환하는 방식을 선택하고 있다. 이에 따라 정부는 특별활동을 허용하기는 하나, 선택 사항이 되도록 해야 한다는 지침을 두고 있다. 또한 무상보육에 따른 수요 증가로 인해 시설 부족의 우려도 있는 것으로 알려졌다. 그리고 영국의 무상보육은 철저히 부모의 노동시간과 연계되어 있으며 서비스 이용 시간 규정이 명확하다는 특징이 있다. 또한 무상보육에 따른 재정 지원이 확대됨에 따라 임금 및 운영 시간 등에 대한 주정부의 영향력에 당위성을 부여하고 있다.

3~4세 대상의 무상보육 시행 후 단기 평가 결과⁶⁾에 따르면 경제적인 양육 부담 감소, 여성의 노동시간·고용률 증가에 도움이 된 것으로 나타났다. 응답자의 69%가 주간 보육 비용이 감소하였으며, 84%는 가계에 영향을 주고 있다고 응답하였다. 71%는 일과 양육의 균형을 유지하는 데 도움을 줬다고, 42%는 근무시간의 유연성을 확보했다고 응답하는 등 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

6) Gillian, P., & Ivana, L. V. (2018). Evaluation of the first year of the national rollout of 30 hours free childcare (Report No. DFE-RR832). Manchester: U.K. Department for Education. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/740168/Evaluation_of_national_rollout_of_30_hours_free-childcare.pdf

4. 관리 감독과 재정 지원⁷⁾

영국은 등록된 보육서비스 제공자들에 대해서 등록 관리, 질 관리(서비스 공급자가 등록 요건을 지속적으로 충족하는지 감시), 요건 미충족에 대한 행정 조치 측면의 규제를 하고 있다. 이러한 활동 내용은 국무장관과 의회에 보고하게 되어 있다. 교육기준청(Ofsted)은 등록된 시설의 10%에 대해서 관련 규정 준수 여부에 대한 감독을 실시한다. 교육기준청의 이와 같은 점검은 등급을 정하는 서비스 평가와는 구별되는 점검으로 서비스 내용이 기준 규정을 준수하는지를 판단하는 점검이다. 점검 대상 시설은 서비스가 기준에 미달한다는 우려가 있다고 판단되는 곳과 구조화된 샘플에서 선정한다. 구조화된 샘플은 지역과 공급 유형을 고려해서 설계한다. 등록한 지 3개월 미만인 시설과 점검받은 지 1년이 경과하지 않은 시설은 제외한다. 점검이 끝나면, 점검 내용을 서비스 공급자에게 알려 주고 개선이 필요한 사항을 설명해 준다.

점검 절차가 완료되면 교육기준청은 기준 요건 충족 여부에 대한 공지를 하고 기준에 부합하지 않을 경우 등록을 유지하기 위해서 필요한 조치도 함께 공지한다. 점검이 끝난 후 10일 이내에 모든 점검 결과를 교육기준청 웹사이트에 공표하고 1년 동안 게시한다. 교육기준청은 기준 미달 시설이나 미등록자가 서비스를 제공하는 경우에 대한 집행 권한이 있다. 최종적으로 등록 취소 등의 결정을 취하기 전까지 각각의 상황에 대한 충분한 고려를 한다.

7) U.K. Ofsted. (2017). Framework for the regulation and inspection of providers on the Childcare Register (Report No. 120338). Retrieved from https://dera.ioe.ac.uk/28659/1/Framework_for_the_regulation_and_inspection_of_providers_on_the_Childcare_Register_from_March_2017.pdf, Bournemouth Borough Council. (2017). Local Provider Agreement: Free Early Education for two, three and four year olds. Bournemouth, England: Bournemouth Borough Council의 내용을 중심으로 정리함.

위와 같은 점검과 별개로 교육기준청은 서비스 질 관리에 대해 점검한다. 이 경우 서비스 질 관리 결과는 지방정부의 재정 지원과 직접 연계된다. 이와 같은 구조는 보육서비스 공급자가 일정 수준의 보육서비스 질을 유지하도록 하는 데 매우 중요한 요인으로 작용한다. 지방정부에는 보육서비스 제공자에 대한 서비스 질 평가나 서비스 질 개선 프로그램 참석 요청 등의 권한이 없다. 서비스 품질 관련 권한은 전적으로 교육기준청에 있다. 서비스 품질 수준은 기관의 경우 4단계로 ‘아주 좋음(outstanding), 좋음(good), 개선이 요구됨(requires improvement), 부적합(inadequate)’으로 구분되며, 보육모는 ‘유효(effective), 유효하지 않음(not effective)’으로 구분된다. 2, 3, 4세를 위한 보육서비스 영역에서는 기관은 ‘좋음’, ‘아주 좋음’일 때, 보육모는 ‘유효’일 때만 지방정부가 해당 아동에 대한 재정 지원을 한다. 이 경우 아동이 해당 서비스 이용을 원하고 서비스 제공자는 지방정부의 관련 규정을 준수한다는 전제하에 재정 지원을 한다. 3세와 4세를 위한 시설의 경우 기관은 ‘개선이 요구됨’일 때, 보육모는 ‘유효’일 때 지방정부에서 재정 지원을 한다. 2, 3, 4세를 위한 새로운 보육기관은 교육기준청의 평가 결과가 나오기 전까지는 모두 재정 지원을 한다. 위와 같은 조건을 충족시키지 못하는 서비스 제공자에 대해서는 재정 지원을 할 의무가 없다. 다만, 서비스 공급자가 부족할 경우에는 서비스 제공자가 재정 지원 조건을 이행하고 관련 기준을 준수한다는 전제하에 재정 지원을 할 수도 있다.

〈표 2-5〉 서비스 평가 결과에 따른 지방정부의 재정 지원 기준

시설	평가 기준	지원 가부
2, 3, 4세 대상 기관	아주 좋음(outstanding), 좋음(good)	지원
2, 3, 4세 대상 보육모	유효함(effective)	지원
3, 4세 대상 기관	개선이 요구됨 이상	지원
3, 4세 대상 보육모	유효함(effective)	지원

자료: Bournemouth Borough Council. (2017). Local Provider Agreement: Free Early Education for two, three and four year olds. Bournemouth, England: Bournemouth Borough Council. p. 10 내용을 재구성.

조기 유아교육을 지원한다는 측면에서 3, 4세에 대한 무상보육을 실시하는 국가는 많으나, 대부분의 국가가 공적 공급 체계하에서 해당 정책을 시행하고 있다. 반면에 영국은 국내와 유사하게 민간이 공급 주체가 되는 상황에서 무상보육을 위한 공적 지원을 하고 있다. 다만, 영국에서는 보육료가 자율화되어 있어 국내의 보육료 수준보다 상당히 높다는 차이가 있다. 유사한 공급 구조인 영국이 민간 시설에 대한 재정 투명성 확보 및 질 관리를 어떻게 하는지는 국내에 시사하는 바가 매우 크다. 서비스 질 관리와 지방정부 재정을 연계함에 따라 매우 효율적으로 서비스 질 관리를 할 수 있는 것으로 보인다. 또한 서비스 질 관리에 대한 막강한 관리 감독 권한이 있는 교육기준청의 설립으로 매우 엄격한 서비스 질 평가가 이루어지는 것으로 판단된다.

3, 4세에 대한 본격적인 무상보육을 시행한 후 1년간의 성과 평가에 의하면 공급자 측면에서는 정부 지원 보육료가 현실적이지 않다는 불만과 함께 운영의 어려움이 가중된다는 우려가 있으나, 수요자 측면에서는 매우 긍정적인 것으로 나타났다. 단기적으로 일·가정 양립, 여성 고용, 양육비 부담 감소에 긍정적 영향을 미쳤다는 것은 매우 고무적인 일이다. 이와

같은 효과의 배경에는 무상보육이 부모의 근로 상태와 철저히 연계되게끔 정책을 설계하였기 때문으로 보인다. 또한 무상보육의 서비스 범위를 주당 30시간으로 매우 구체화하고 있다는 점이다. 이와 같이 무상보육의 범주가 명확함에 따라 국내와 같은 서비스 제공 시간 및 이용 시간에 대한 논란이 없는 것으로 이해된다.

이 밖에도 영국은 교사 대 아동 비율이 낮고 적절한 보육서비스 제공환경을 유지하기 위해 보조인력 활용에 매우 적극적이다. 보조인력에 대한 정확한 통계는 나와 있지 않으나 연령별 보육교사 세부 배치 기준에 의하면 반별로 담임교사와 보조교사의 자격 요건이 함께 제시되어 있다는 점에서 일반적으로 담임교사 외에 보조교사를 적극 활용하는 것으로 이해된다. 교사 대 아동 비율은 보육 환경의 질을 결정하는 매우 중요한 요소로 서비스 수준과 직결된다고 볼 수 있다. 또한 가정 내 보육서비스를 제공하는 보육모(Childminder, Nanny) 들도 모두 등록하게 하고 관리하는 방식으로 보육서비스 제공자의 질 관리를 국가에서 적극적으로 한다는 점은 매우 의미 있는 부분이다.

제 3 장

어린이집 공급 및 이용

제1절 어린이집 공급 현황

제2절 어린이집 이용 현황

제3절 소결

3

어린이집 공급 및 이용 <<

제1절 어린이집 공급 현황

1. 국공립 어린이집

가. 시설 공급

지난 10년간 저출산 기조에도 불구하고 전체 어린이집은 3만 3499곳에서 4만 1084곳으로 증가하였다. 국공립 어린이집은 2008년 1826곳에서 2017년 3157곳으로 무려 73% 증가하였다. 국공립 어린이집이 비약적으로 증가했음에도 불구하고 전체 어린이집에서 차지하는 비율은 7.8%로 여전히 낮은 수준이다.

〈표 3-1〉 국공립 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	국공립		법인(사회복지, 법인·단체, 직장, 협동)		민간(민간, 가정)		전체	
	개소 수	비율	개소 수	비율	개소 수	비율	개소 수	비율
2017	3,157	7.8	3,380	8.4	33,701	83.8	40,238	100.0
2016	2,859	7.0	3,311	8.1	34,914	85.0	41,084	100.0
2015	2,629	6.2	3,188	7.5	36,700	86.3	42,517	100.0
2014	2,489	5.7	3,113	7.1	38,140	87.2	43,742	100.0
2013	2,332	5.3	3,055	7.0	38,383	87.7	43,770	100.0
2012	2,203	5.2	2,949	6.9	37,375	87.9	42,527	100.0
2011	2,116	5.3	2,870	7.2	34,856	87.5	39,842	100.0
2010	2,034	5.3	2,831	7.4	33,156	87.2	38,021	100.0
2009	1,917	5.4	2,841	8.0	30,792	86.6	35,550	100.0
2008	1,826	5.5	2,842	8.5	28,831	86.1	33,499	100.0

주: 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 법인에 포함.

자료: 보건복지부, (2018). 2017년 보육통계. 세종: 보건복지부. p. 2 내용을 재구성.

국공립 어린이집은 어린이집 수급 계획 등을 포함한 보육 계획을 사전에 수립해 인가 절차 없이 직접 설치할 수 있다. 지방자치단체의 경우 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐야 하며 대표자명은 개인 성명이 아닌 ○○시장, ○○구청장, ○○군수로 기재하도록 하고 있다. 저소득층 밀집 지역, 농어촌 지역 등 취약 지역에 우선 설치하는 등 지역별로 균형 있게 배치하도록 하고 있다(보건복지부, 2018a).

일반적으로 국공립 어린이집은 인건비 지원을 받는 시설로, 보육교사의 급여 수준이 상대적으로 높아 양질의 보육교사를 유치하기가 수월하고, 그에 따라 수요자의 만족도가 높고 시설 확충에 대한 정책 요구도가 높은 상황이다.

〈표 3-2〉는 2008년 이후 지역별 국공립 어린이집 증가 추이와 해당 지역의 전체 어린이집에서 국공립 어린이집이 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 그동안 국공립 어린이집의 증가는 지역별 편차가 매우 큰 것으로 나타났다. 대부분 서울을 중심으로 국공립 어린이집이 확충됐음을 알 수 있다. 2017년 기준으로, 서울은 어린이집의 20.5%가 국공립으로 전국에서 국공립 비율이 가장 높은 반면 광주, 대전광역시도 각각 2.6%, 2.3%로 국공립 어린이집 비율이 매우 낮았다. 전국적으로 국공립 어린이집 비율이 7.8%에 이르지만 서울, 부산, 강원, 전남을 제외하고는 모두 전국 평균치에 못 미친다. 2008년 이후 전국 국공립 어린이집 비율은 5.5%에서 7.8%로 늘어났으나, 서울시가 가장 많이 증가하였다. 현재 가장 낮은 수준인 대전광역시는 2008년 이후 0.1% 증가에 그쳤다. 광주광역시는 해당 기간에 시설 수는 1곳 늘어났으나, 비율로는 오히려 0.2%가 감소하였다.

〈표 3-2〉 지역별 국공립 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

구분	2008	2010	2012	2014	2016	2017
서울특별시	618 (11.0)	643 (11.0)	690 (10.6)	844 (12.4)	1,071 (16.8)	1,274 (20.5)
부산광역시	136 (8.2)	141 (8.3)	148 (8.1)	155 (7.9)	163 (8.4)	165 (8.6)
대구광역시	29 (2.0)	37 (2.4)	39 (2.5)	42 (2.6)	54 (3.6)	72 (4.9)
인천광역시	76 (4.6)	98 (5.3)	106 (4.9)	132 (5.7)	150 (6.7)	155 (7.1)
광주광역시	31 (2.8)	31 (2.6)	30 (2.4)	30 (2.4)	33 (2.7)	32 (2.6)
대전광역시	29 (2.2)	29 (1.9)	28 (1.7)	29 (1.7)	33 (2.1)	35 (2.3)
울산광역시	28 (4.6)	30 (4.0)	31 (3.5)	33 (3.5)	36 (4.0)	41 (4.7)
세종특별자치시	- -	- -	5 (4.7)	8 (5.0)	14 (5.6)	16 (5.5)
경기도	386 (4.0)	464 (4.1)	521 (4.0)	575 (4.3)	625 (5.2)	660 (5.6)
강원도	74 (8.4)	76 (7.0)	83 (6.7)	85 (6.8)	87 (7.4)	90 (7.8)
충청북도	42 (4.4)	47 (4.2)	52 (4.4)	56 (4.6)	59 (4.9)	60 (5.1)
충청남도	53 (3.9)	61 (3.6)	62 (3.1)	68 (3.3)	77 (3.9)	84 (4.3)
전라북도	42 (2.8)	49 (3.2)	53 (3.3)	54 (3.3)	56 (3.6)	58 (3.9)
전라남도	57 (5.4)	68 (6.0)	76 (6.4)	86 (6.9)	97 (7.8)	101 (8.1)
경상북도	103 (6.0)	115 (5.8)	126 (5.6)	133 (6.0)	137 (6.5)	140 (6.8)
경상남도	105 (4.1)	125 (3.9)	132 (3.7)	135 (3.8)	140 (4.4)	145 (4.7)
제주도	17 (3.6)	20 (3.8)	21 (3.6)	24 (4.0)	27 (5.0)	29 (5.5)

주: ()안의 비율은 지역별 전체 어린이집 수 대비 국공립 어린이집의 비율임.

자료: 보건복지부, (각 연도) 보육통계, 세종: 보건복지부, '시·도별 어린이집 설치 현황' 내용을 재구성.

나. 공급 규모

국공립 어린이집의 확충이 어떤 추세로 이루어졌는지 규모별로 살펴보면, 2008년 이후 100명 이상 규모의 국공립 어린이집 비율은 지속적으로 감소한 반면 20명 이하의 국공립 어린이집은 큰 폭으로 증가하였으며 전반적으로 50명 미만 규모의 시설 비율이 증가하였다. 이는 국공립 어린이집 확충이 기존 민간 시설의 국공립 전환 등 소규모 시설 위주로 이루어졌을 가능성을 시사하고 있다.

〈표 3-3〉 정원 규모별 국공립 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

구분	계	20명 이하	21~39명	40~49명	50~80명	81~99명	100명 이상
2017	3,157 (100.0)	325 (10.3)	432 (13.7)	468 (14.8)	1,014 (32.1)	558 (17.7)	360 (11.4)
2016	2,859 (100.0)	190 (6.6)	402 (14.1)	418 (14.6)	957 (33.5)	542 (19.0)	350 (12.2)
2014	2,489 (100.0)	75 (3.0)	355 (14.3)	361 (14.5)	845 (33.9)	497 (20.0)	356 (14.3)
2012	2,203 (100.0)	53 (2.4)	301 (13.7)	300 (13.6)	759 (34.5)	441 (20.0)	349 (15.8)
2010	2,034 (100.0)	47 (2.3)	255 (12.5)	249 (12.2)	714 (35.1)	419 (20.6)	350 (17.2)
2008	1,826 (100.0)	48 (2.6)	174 (9.5)	207 (11.3)		1,056 (57.8)	341 (18.7)

주: 2008년 보육통계는 50~99명으로 분류함.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '정원 규모별 어린이집 설치 현황' 내용을 재구성.

보건복지부의 제3차 중장기 보육 기본 계획(2018~2022)에 따르면 국공립 어린이집 확충 방식을 다양화하여, 2022년까지 매년 450곳 이상을 확충하게 된다. 공동주택(500가구 이상) 관리동 어린이집을 국공립 어린이집으로 설치하도록 의무화하고, 우수 민간 어린이집을 매입하여 국공립으로 전환하는 것을 활성화하기 위해 매입 지원액(2017년 국비 2억 1000만 원)을 증액하여 현실화하는 계획을 세웠다. 이 밖에 민간 어린이집을

장기 임차하여 국공립으로 전환하는 방식을 도입하고 국공립 어린이집 위탁 운영 방식은 좀 더 공공성·공정성·책임성을 확보할 수 있게끔 전환할 계획이다(보건복지부, 2017a).

다. 운영

현재 국공립 어린이집의 상당수는 위탁하여 운영하는데 대부분 민간이 운영하는 상황이다. <표 3-4>에 따르면 2017년 전체 국공립 어린이집 중 약 67%를 위탁 운영하고 있으며 위탁 운영 어린이집의 약 60%는 개인에게 위탁한 것으로 나타났다. 참고로 일본에서는 국공립 어린이집을 개인에게 위탁하는 것을 철저히 제한한다. 우리나라는 2009년만 해도 88%가 직영이었으나 2010년 들어서 급격하게 위탁 비율이 증가하였다. 2010년에 국공립 어린이집 위탁 대상 선정 관리 권장 표준을 신설함에 따라 적극적인 위탁 운영이 이루어진 것으로 보인다.

<표 3-4> 국공립 어린이집 위탁 운영 현황(2009~2017년)

(단위: 개소, %)

구분	전체	직영	위탁								
			소계	개인	사회복지법인	기타법인	단체	학교법인	종교법인	(사회적)협동조합	기타
2017	3,157	1,046 (33.1)	2,111 (66.9)	1,261	327	172	155	87	96	9	4
2016	2,859	1,102	1,757	1,072	279	137	111	64	77	6	11
2015	2,629	1,064	1,565	965	235	121	92	60	75	3	14
2014	2,489	641	1,848	900	400	359	144	-	-	-	45
2013	2,332	578	1,754	845	395	343	130	-	-	-	41
2012	2,204	638	1,566	742	359	315	108	-	-	-	42
2011	2,116	474	1,642	777	368	334	119	-	-	-	44
2010	2,034	594	1,440	645	326	313	110	-	-	-	46
2009	1,914	1,692 (88.4)	222 (11.6)	108	40	45	22	-	-	-	7

주: 각 연도 12월 기준.

자료: 보건복지부. (2018c). 내부 자료.

이 밖에 2015 전국보육실태조사 자료에 따르면, 조사 대상 국공립 어린이집 506곳 중 직영은 5.2%에 불과하고 개인 위탁은 50.2%인 것으로 나타난 바 있다(표 3-5). 이 조사에서 직영의 비율은 2009년 16.6%, 2012년 6.6%로 점차 감소한 반면, 2009년 조사 당시 7.1%에 불과하던 개인 위탁 비율은 2012년에는 47.6%로 급증하였다(이미화 등, 2016). 또한 김연명 등(2016)의 연구에 따르면 2016년 기준으로 서울시의 모든 국공립 보육시설이 위탁 운영되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-5〉 국공립 어린이집 위탁 유형

(단위: %, 개소)

구분	직영	개인	사회복지법인	종교법인	학교법인	기타	전체
2015년	5.2	50.2	19.0	14.5	5.5	5.6	100.0(506)
2012년	6.6	47.6	19.1	14.8	3.9	8.0	100.0(457)
2009년	16.6	7.1	71.1 (법인)			4.3	100.0(211)

주: 단체 위탁은 기타에 포함.

자료: 이미화, 최윤경, 이정원, 도남희, 권미경, 박진아, ... 김영원. (2016). 2015년 전국보육실태조사 -어린이집조사 보고, 세종: 보건복지부, 육아정책연구소, p. 48.

민간 위탁은 국가 또는 지방자치단체가 관리와 비용 부담 책임을 지면서 서비스를 민간의 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 업무를 수행하게 하는 것으로 이를 통해 조직·비용·인력을 절감하면서 민간 부문의 전문성 신장, 자원과 기술 활용 등을 통한 서비스의 질 개선 효과에 대한 기대를 바탕으로 활성화된 측면이 있다. 그러나 이후 민간 위탁의 효율성에 대한 문제의식을 바탕으로 민간 위탁 성과에 대한 비판이 제기되고 민간 위탁의 직영 전환 등을 논의하기에 이른다(서수경, 유정민, 2013). 서수경, 유정민(2013)의 연구에서는 민간 위탁 운영이 효율성 측면에서 정부의 성과 향상과 경쟁을 통한 서비스 질 향상, 다양한 서비스 공급, 지역 간 격차 해소

측면에서 별다른 성과가 없는 것으로 지적하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 국내 국공립 어린이집은 2010년 국공립 어린이집 위탁 대상 선정 관리 표준 신설을 기점으로 위탁 운영 전환이 급격하게 이루어진 측면이 있다. 어린이집 위탁 대상 선정 관리 권장 표준은 공통된 기준을 적용하도록 권장함으로써 전국적인 통일성과 형평성을 확보하고 위탁 대상 선정의 객관성과 공정성, 투명성을 도모하기 위해 신설된 것이다(보건복지부, 2018a). 이 표준에는 국공립 어린이집 위탁 대상(신규·변경) 공통 심사 기준표, 국공립 어린이집 재위탁 공통 심사 기준표, 위탁 심사(신규·변경) 세부 항목별 평가 기준, 재위탁 심사 세부 항목별 평가 기준 등이 제시되어 있다. 이처럼 위탁 대상 선정 관리 권장 표준이 있지만 지자체의 국공립 어린이집은 시군구 보육 조례를 우선시해서 이루어지고 있으며, 위탁 기간, 재위탁 횟수, 위탁 시설 수 등에 대한 통일된 기준이 없어 지자체별로 다양한 형태로 위탁 운영을 하고 있는 상황이다.

전체 어린이집의 7.8%에 불과한 국공립 어린이집마저도 민간 위주의 위탁 운영을 하고 있기 때문에 국공립 어린이집조차도 관리 책임과 비용은 국가가 부담하나 서비스 공급은 민간이 담당하는 구조로 볼 수 있다. 수요자들은 국공립 어린이집 운영 유형에 대해서 세부적으로 직영인지, 위탁인지를 인지하지 못하는데 대부분 직영의 개념으로 이해하는 것으로 보인다. 향후 정부는 2022년 국공립 어린이집 이용률을 40%까지 확대한다는 계획을 세우고 있다. 국공립 어린이집의 양적 확대뿐만 아니라 민간 위탁 운영 방식의 개선도 함께 이루어져야 할 것이다.

2. 민간·가정 어린이집

가. 시설 공급

앞서 살펴본 바와 같이 2017년 민간·가정 어린이집은 전체 어린이집의 83.8%를 차지하면서 여전히 보육서비스 공급의 주요 시설로 기능하고 있다. 지난 10년간 가정 어린이집은 1만 5525곳에서 1만 9655곳으로 약 27% 증가한 반면, 민간 어린이집은 1만 3306곳에서 1만 4045곳으로 약 5.6% 증가하는 데 그친 것으로 나타났다. 가정 어린이집은 2013년 전 계층 무상보육이 도입되는 시기까지 지속적으로 증가하다 2014년을 기점으로 감소하기 시작하였으며 민간 어린이집은 2015년 감소 추세가 시작된 것으로 나타났다. 가정 어린이집은 2013년 전체 어린이집의 54%를 차지하였으나 2013년 전 계층 양육수당 도입 여파로 시설 수가 감소한 것으로 판단된다. 민간 어린이집은 2014년까지 소폭의 증가세를 유지하다가 2015년부터 연간 약 300곳씩 감소한 것으로 조사되었다. 이와 같은 감소 추세는 전반적으로 아동 수 감소에 따른 것으로 이해되며 시설이 감소되는 과정에서 일정 부분 서비스 질이 낮은 시설이 시장에서 퇴출되어 질 관리 측면에서 긍정적으로 이해할 수 있는 부분이 있다.

〈표 3-6〉 민간·가정 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	국공립	법인 (사회복지, 법인·단체, 직장, 협동)	민간	가정	전체
2017	3,157 (7.8)	3,380 (8.4)	14,045 (34.9)	19,656 (48.8)	40,238 (100.0)
2016	2,859 (7.0)	3,311 (8.1)	14,316 (34.8)	20,598 (50.1)	41,084 (100.0)
2015	2,629 (6.2)	3,188 (7.5)	14,626 (34.4)	22,074 (51.9)	42,517 (100.0)
2014	2,489 (5.7)	3,113 (7.1)	14,822 (33.9)	23,318 (53.3)	43,742 (100.0)
2013	2,332 (5.3)	3,055 (7.0)	14,751 (33.7)	23,632 (54.0)	43,770 (100.0)
2012	2,203 (5.2)	2,949 (6.9)	14,440 (34.0)	22,935 (53.9)	42,527 (100.0)
2011	2,116 (5.3)	2,870 (7.2)	14,134 (35.5)	20,722 (52.0)	39,842 (100.0)
2010	2,034 (5.3)	2,831 (7.4)	13,789 (36.3)	19,367 (50.9)	38,021 (100.0)
2009	1,917 (5.4)	2,841 (8.0)	13,433 (37.8)	17,359 (48.8)	35,550 (100.0)
2008	1,826 (5.5)	2,842 (8.5)	13,306 (39.7)	15,525 (46.3)	33,499 (100.0)

주: 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 법인에 포함.

자료: 보건복지부, (2018). 2017년 보육통계. 세종: 보건복지부. p. 2 내용을 재구성.

보육사업안내에 따르면 민간 어린이집은 국공립·사회복지법인 어린이집·법인·단체 등·직장·가정·협동 어린이집이 아닌 어린이집으로 상시 영유아 21인 이상을 보육할 수 있는 시설을 갖춘 어린이집으로 규정하고 있다. 가정 어린이집은 개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집으로 상시 영유아 5인 이상 20인 이하를 보육할 수 있는 어린이집으로 정의하고 있다. 민간 어린이집과 가정 어린이집은 관할 시장·군수 또는 구청장에게 사전에 인가 신청을 해야 하며 어린이집 정원 충족률이 전국 평균 또는 시도 평균 미만인 경우 해당 지역의 인가를 제한할 수 있

다(보건복지부, 2018a). 정원 충족률이 전국 평균보다 낮은 지역의 인가를 제한하는 것은 어린이집의 공급 과잉으로 인해 기존 시설의 운영상 어려움을 초래하지 않고자 하는 의도가 있는 것으로 보인다. 다만, 해당 기준이 과도한 진입 장벽으로 작용할 가능성은 없는지 검토가 필요하다. 이에 따라 인가 여부를 결정할 때 단순히 정원 충족률 기준만 적용하기보다는 다양한 보육 환경을 검토하고 수요자의 욕구를 적절히 파악하여 진행할 필요가 있다. 또한 기존의 신고제에서 인가제로 전환됨에 따라 민간 어린이집의 공급 기준을 다소나마 강화한 측면이 있다.

이 밖에 민간·가정 어린이집 설치 시 어린이집으로 사용되는 토지·건물에 대한 대표자의 부채비율이 50% 미만이 되도록 하는 규정을 두고 있다. 해당 부채비율은 어린이집 자산 금액 대비 대표자의 금융기관 부채 중 어린이집 설치·운영과 관련된 부채비율로 계산한다(보건복지부, 2018a). 부채비율은 2013년 이후 적용된 기준으로 기존보다 어린이집 재정 상황에 대한 기준이 엄격해진 경향이 있으며 이와 같은 움직임은 바람직한 것으로 판단된다. 다만, 유치원과 비교할 때 어린이집 운영 조건은 재정적으로 여전히 매우 관대하다.

나. 공급 규모

그동안 민간 어린이집의 규모가 어떤 추세로 변화되었는지 살펴보고자 한다. 국공립 어린이집이 소규모 시설 중심으로 확대된 것에 반해 민간 어린이집은 100명 이상의 시설 비율이 증가한 것으로 나타났으며 이 밖에 50명 이상 시설의 비율이 전반적으로 증가하여 국공립 시설의 확충 방향과 다른 경향을 보이고 있다.

〈표 3-7〉 정원 규모별 민간 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

구분	계	20명 이하	21~39명	40~49명	50~80명	81~99명	100명 이상
2017	14,045 (100.0)	25 (0.2)	5,200 (37.0)	2,423 (17.3)	2,657 (18.9)	1,692 (12.0)	2,048 (14.6)
2016	14,316 (100.0)	22 (0.2)	5,445 (38.0)	2,422 (16.9)	2,649 (18.5)	1,712 (12.0)	2,066 (14.4)
2014	14,822 (100.0)	29 (0.2)	5,964 (40.2)	2,428 (16.4)	2,567 (17.3)	1,741 (11.7)	2,093 (14.1)
2012	14,440 (100.0)	35 (0.2)	6,094 (42.2)	2,309 (16.0)	2,414 (16.7)	1,643 (11.4)	1,945 (13.5)
2010	13,789 (100.0)	37 (0.3)	6,490 (47.1)	1,944 (14.1)	2,208 (16.0)	1,440 (10.4)	1,670 (12.1)
2008	13,306 (100.0)	59 (0.4)	6,629 (49.8)	1,578 (11.9)	3,525 (26.5)		1,515 (11.4)

주: 1) 2008년 보육통계는 50~99명으로 분류함.

2) 가정 어린이집은 20인 이하만 해당되기 때문에 포함되지 않음.

3) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'을 의미.

자료: 보건복지부, (각 연도) 보육통계, 세종: 보건복지부, '정원 규모별 어린이집 설치 현황' 내용을 재구성.

3. 특수보육 어린이집

가. 시설 공급

어린이집 시설 중 영아 전담 어린이집, 장애아 전문 어린이집, 장애아 통합 어린이집, 방과 후 어린이집, 시간 연장 어린이집, 휴일 어린이집, 24시간 어린이집은 일반 보육서비스 외에 특수보육서비스를 공급하는 시설로 보육통계에서 관리되고 있다. 특수보육서비스는 반드시 있어야 하는 서비스로 상당 부분 국공립 어린이집이나 사회복지법인 어린이집에서 제공하고 있다.

특수보육 어린이집 수 추이를 살펴보면 영아 전담 어린이집은 2004년 이후 지정이 이루어지지 않고 있기 때문에 지속적으로 감소할 수밖에 없

는 상황이다. 장애아 전문 어린이집과 장애아 통합 어린이집은 2008년 이후 다소 증가하였으며 방과 후 어린이집은 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다. 반면에 시간 연장, 휴일 보육, 24시간 어린이집은 배 이상으로 증가한 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 특수보육 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소)

연도	영아 전담	장애아 전문	장애아 통합	방과 후 (전담+통합)	시간 연장형		
					시간 연장	휴일 보육	24시간
2017	469	178	946	268	8,245	306	252
2016	453	177	911	294	8,296	300	258
2014	613	174	872	351	8,644	294	277
2012	629	171	836	427	8,164	287	268
2010	648	166	810	516	6,535	207	230
2008	665	160	756	838	3,910	152	125

주: 일반 어린이집(특수보육 미지정 어린이집) 특수 보육 현황은 제외함.

자료: 보건복지부, (각 연도) 보육통계, 세종: 보건복지부, '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

나. 공급 유형

(1) 영아 전담 어린이집

특수보육서비스를 제공하는 어린이집을 유형별로 살펴보고자 한다. 영아 전담 어린이집은 2017년 현재 469곳 중 민간 어린이집이 241곳(51.3%), 가정 어린이집이 46곳에 달하는 것으로 나타났다. 영아 전담 어린이집은 만 3세 미만의 영아만을 20인 이상 보육하는 어린이집으로 반 편성은 2세 미만 반을 2세 반보다 많이 편성해야 하며 만 2세 이상 반만으로 보육 정원을 책정할 수 없도록 하고 있다(보건복지부, 2018a). 영아 전담 어린이집은 신규 지정이 이루어지지 않기 때문에 대표자의 명목이 변경되는

경우 소재지 변경 및 정원을 증원하는 경우에는 지정을 취소하도록 하고 있으며 지정이 취소되면 다른 시설을 대체 지정할 수 없도록 하고 있다 (보건복지부, 2018a). 현재 민간 어린이집 중심으로 영아 전담 어린이집이 운영되는 이유는 지정 당시 민간 어린이집 위주로 영아 전담 어린이집 지정이 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 신규 지정이 이루어지지 않는 구조에서 영아 전담 어린이집의 국공립과 민간 비율은 확대된 반면 사회복지법인의 비율은 큰 폭으로 줄었으며 해당 시설 감소가 전체적으로 영아 전담 시설의 감소를 견인한 것으로 보인다.

〈표 3-9〉 영아 전담 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	총계	국공립	사회복지 법인	법인·단체 등	민간	가정
2017	469 (100.0)	86 (18.3)	80 (17.1)	16 (3.4)	241 (51.4)	46 (9.8)
2016	453 (100.0)	65 (14.3)	79 (17.4)	16 (3.5)	246 (54.3)	47 (10.4)
2014	613 (100.0)	58 (9.5)	214 (34.9)	19 (3.1)	271 (44.2)	51 (8.3)
2012	629 (100.0)	57 (9.1)	220 (35.0)	21 (3.3)	277 (44.0)	54 (8.6)
2010	648 (100.0)	57 (8.8)	226 (34.9)	29 (4.5)	283 (43.7)	53 (8.2)
2008	665 (100.0)	61 (9.2)	229 (34.4)	58 (8.7)	262 (39.4)	55 (8.3)

주: 1) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

(2) 장애아 전문·통합 어린이집

장애아 전문 어린이집과 장애아 통합 어린이집은 장애아를 전문으로 보육하는지, 또는 일반 영유아와 장애아를 함께 보육하는지에 따라 구분된다. 장애아 전문 어린이집은 장애아를 주요 대상으로 하고 있으나 사정에 따라 비장애아를 정원의 40%까지 보육할 수 있도록 하고 있다. 반면 장애아 통합 어린이집은 미취학 장애아를 3명 이상 보육하는 경우에 해당한다. 두 시설 모두 장애아의 경우 교사 대 아동 비율은 1 대 3으로 지정하고 있다. 2017년 장애아 전문 어린이집은 전국적으로 178곳에 불과한 것으로 나타났다. 이는 2008년 160곳에서 18곳 늘어난 수치이다. 장애아 통합 어린이집은 2008년 756곳에서 2017년 946곳으로 늘어났으며 시설의 증가는 국공립을 중심으로 이루어졌다. 특히 장애아 통합 어린이집은 민간 시설이 큰 폭으로 감소한 상황인데 이는 장애아 통합 시설의 운영이 어려움을 시사한다. 일반적으로 장애아 통합 어린이집의 가장 큰 어려움 중의 하나는 특수교사 고용 문제인 것으로 알려져 있다. 특수교사 수급에 어려움이 있어 장애아 통합 어린이집을 적극적으로 운영하지 못하는 상황인 것으로 보인다. 또한 장애아가 3명이 되어야 특수교사 지원을 받고 장애아 통합 어린이집으로 인정받을 수 있는데, 장애아가 3명에 미치지 못하여 장애아 반을 운영하지 못하는 사례도 있는 것으로 조사된 바 있다(김은정, 이지혜, 2017).

〈표 3-10〉 장애아 전문 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	총계	국공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정
2017	178 (100.0)	43 (24.2)	104 (58.4)	6 (3.4)	24 (13.5)	1 (0.6)
2016	177 (100.0)	42 (23.7)	103 (58.2)	6 (3.4)	25 (14.1)	1 (0.6)
2014	174 (100.0)	37 (21.3)	103 (59.2)	6 (3.4)	27 (15.5)	1 (0.6)
2012	171 (100.0)	34 (19.9)	100 (58.5)	7 (4.1)	28 (16.4)	2 (1.2)
2010	166 (100.0)	31 (18.7)	100 (60.2)	5 (3.0)	28 (16.9)	2 (1.2)
2008	160 (100.0)	29 (18.1)	93 (58.1)	11 (6.9)	26 (16.3)	1 (0.6)

주: 1) 2011년 이하 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

〈표 3-11〉 장애아 통합 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	총계	국공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	협동	직장
2017	946 (100.0)	709 (74.9)	37 (3.9)	34 (3.6)	143 (15.1)	14 (1.5)	2 (0.2)	7 (0.7)
2016	911 (100.0)	667 (73.2)	37 (4.1)	34 (3.7)	150 (16.5)	15 (1.6)	1 (0.1)	7 (0.8)
2014	872 (100.0)	605 (69.4)	40 (4.6)	37 (4.2)	167 (19.2)	18 (2.1)	1 (0.1)	4 (0.5)
2012	836 (100.0)	527 (63.0)	43 (5.1)	42 (5.0)	195 (23.3)	26 (3.1)	1 (0.1)	2 (0.2)
2010	810 (100.0)	453 (55.9)	45 (5.6)	42 (5.2)	227 (28.0)	41 (5.1)	-	2 (0.2)
2008	756 (100.0)	341 (45.1)	47 (6.2)	39 (5.2)	274 (36.2)	55 (7.3)	-	-

주: 1) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

(3) 방과 후 어린이집

방과 후 어린이집은 일반 영유아 외에 초등학생을 대상으로 방과 후 4시간 이상의 보육서비스를 제공하는 시설로 2004년 지정되어 운영 중이며 영아 전담 어린이집과 마찬가지로 이후 신규 지정은 이루어지지 않고 있다. 시설 정원의 20%까지 초등학생을 보육할 수 있다. 방과 후 보수교육(40시간 이상)을 이수한 보육교사를 별도로 채용한 경우에 인건비를 지원한다. 일반 어린이집에서 방과 후 보육을 하고자 할 경우에도 별도의 방과 후 보육교사를 채용하도록 하고 있다. 이 경우 인건비 지원은 이루어지지 않는다. 방과 후 어린이집은 2008년 838곳에 달했으나 2017년 268곳으로 급감하였다. 이는 신규 지정이 이루어지지 않는 상황에서 지속적으로 감소할 수밖에 없기 때문인 것으로 보인다. 영아 전담 어린이집의 경우 가정 어린이집 등 영아 보육서비스를 제공하는 대체 시설이 있으나 방과 후 어린이집의 경우 초등학생 보육서비스를 제공하는 유일한 서비스로 이해될 수 있는 상황에서 해당 시설에 대한 신규 지정을 하지 않는 것이 문제는 없는지 검토가 요구된다.

〈표 3-12〉 방과 후 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	총계	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장
2017	268 (100.0)	57 (21.3)	51 (19.0)	58 (21.6)	93 (34.7)	6 (2.2)	1 (0.4)	2 (0.7)
2016	294 (100.0)	61 (20.7)	52 (17.7)	68 (23.1)	104 (35.4)	6 (2.0)	1 (0.3)	2 (0.7)
2014	351 (100.0)	72 (20.5)	59 (16.8)	84 (23.9)	126 (35.9)	7 (2.0)	1 (0.3)	2 (0.6)
2012	427 (100.0)	87 (20.4)	69 (16.2)	103 (24.1)	150 (35.1)	13 (3.0)	1 (0.2)	4 (0.9)

연도	총계	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장
2010	516 (100.0)	103 (20.0)	75 (14.5)	125 (24.2)	200 (38.8)	9 (1.7)	- -	4 (0.8)
2008	838 (100.0)	122 (14.6)	98 (11.7)	140 (16.7)	430 (51.3)	46 (5.5)	- -	2 (0.2)

주: 1) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

(4) 시간 연장 어린이집

시간 연장 어린이집, 휴일 어린이집, 24시간 어린이집은 시간 연장형 어린이집으로 분류된다. 이 중 시간 연장 어린이집은 일반 어린이집 운영 시간 이후에 밤 12시까지 보육서비스를 제공하는 어린이집으로 시군구청 장으로부터 시간 연장 어린이집으로 지정받은 시설에 해당한다. 시간 연장 어린이집은 2017년 현재 8245곳으로 이는 2008년 3910곳에서 상당히 증가한 것으로 나타났다. 또한 시간 연장을 제공하는 국공립 어린이집 비율은 지속적으로 증가하였다. 시간 연장을 제공하는 시설 중 가정 어린이집 비율은 2012년 46%로 정점을 찍은 후 감소 추세를 보이고 있다. 이는 2012년 만 0~2세 무상보육이 도입되면서 서비스 수요가 급증한 것과 무관하지 않은 것으로 판단된다. 시간 연장 서비스를 제공하는 국공립 어린이집은 전체 국공립의 61%에 달하는 반면, 민간과 가정 어린이집은 각각 16.9%와 16.6%에 그치고 있다. 시간 연장 어린이집은 근로시간이 일반 어린이집 운영 시간보다 긴 가정의 돌봄 수요를 충족하는 기능이 있다. 시간 연장 서비스를 이용하는 아동은 장시간 시설 돌봄을 받는 상황이 되며, 이 경우 아동의 관점에서 좀 더 바람직한 보육 환경을 제공할 수 있도록 주의할 필요가 있다. 국내 근로시간 등을 고려할 때 시간 연장 보육서비

스가 필요한 가구는 많을 것으로 이해되나 실제 이용하는 가구는 그에 못 미치므로 시간 연장 서비스 제공 환경과 수요자의 욕구가 적절히 조화를 이루지 못하는 것으로 보인다. 시간 연장 보육교사를 별도로 채용하는 경우에 인건비를 지원하고 있으며, 기존 교사가 연장 근무 형태로 서비스를 제공할 경우에는 반별 정부 보조금을 지원하고 있다. 이와 같은 상황에서 시간 연장 보육이 민간 영역에서 활성화되지 못하는 원인은 무엇인지, 서비스 질 개선의 필요성은 없는지 등에 대한 검토가 필요하다.

〈표 3-13〉 시간 연장 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	총계	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장
2017	8,245 (100.0)	1,928 (23.4)	339 (4.1)	162 (2.0)	2,385 (28.9)	3,274 (39.7)	8 (0.1)	149 (1.8)
2016	8,296 (100.0)	1,777 (21.4)	343 (4.1)	166 (2.0)	2,461 (29.7)	3,400 (41.0)	9 (0.1)	140 (1.7)
2014	8,644 (100.0)	1,607 (18.6)	359 (4.2)	180 (2.1)	2,626 (30.4)	3,741 (43.3)	8 (0.1)	123 (1.4)
2012	8,164 (100.0)	1,177 (14.4)	359 (4.4)	182 (2.2)	2,590 (31.7)	3,760 (46.1)	6 (0.1)	90 (1.1)
2010	6,535 (100.0)	909 (13.9)	345 (5.3)	175 (2.7)	2,207 (33.8)	2,840 (43.5)	1 (0.0)	58 (0.9)
2008	3,910 (100.0)	564 (14.4)	266 (6.8)	116 (3.0)	1,444 (36.9)	1,494 (38.2)	- (0.0)	26 (0.7)

주: 1) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부, (각 연도) 보육통계, 세종: 보건복지부, '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

(5) 휴일 어린이집

휴일 어린이집은 일요일 및 공휴일에 보육서비스를 제공하는 시설로 시군구청장의 지정을 받은 시설이다. 교사 대 아동 비율은 1 대 5를 원칙으로 하되 유아로만 편성된 경우 1 대 7까지 조정할 수 있다. 보육교사 1인당 3명 이상 영유아를 5시간 이상 보육할 경우 휴일 근무수당이 지원된다(보건복지부, 2018a). 휴일 어린이집은 전국에 306곳이 있으며 이 중 국공립 어린이집은 44곳으로 약 47%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 휴일 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	총계	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장
2017	306 (100.0)	144 (47.1)	42 (13.7)	16 (5.2)	61 (19.9)	35 (11.4)	- -	8 (2.6)
2016	300 (100.0)	130 (43.3)	44 (14.7)	16 (5.3)	64 (21.3)	36 (12.0)	- -	10 (3.3)
2014	294 (100.0)	120 (40.8)	45 (15.3)	16 (5.4)	66 (22.4)	37 (12.6)	- -	10 (3.4)
2012	287 (100.0)	138 (48.1)	41 (14.3)	14 (4.9)	59 (20.6)	28 (9.8)	- -	7 (2.4)
2010	207 (100.0)	70 (33.8)	34 (16.4)	15 (7.2)	57 (27.5)	28 (13.5)	- -	3 (1.4)
2008	152 (100.0)	34 (22.4)	33 (21.7)	12 (7.9)	41 (27.0)	32 (21.1)	- -	- -

주: 1) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

(6) 24시간 어린이집

24시간 어린이집은 24시간 보육서비스를 제공하는 시설로 지역 내 수요를 감안하여 제한적으로 정부 지원 시설 및 직장 어린이집을 대상으로 24시간 어린이집을 지정할 수 있으며 대표자 명의를 변경되는 경우에는 지정을 취소하도록 하고 있다(보건복지부, 2018a). 2017년 기준으로 252곳이 있으며 이 중 국공립은 78곳이다. 상당수 민간 어린이집과 가정 어린이집에서도 24시간 어린이집을 운영 중인 것으로 나타났다.

〈표 3-15〉 24시간 어린이집 수 추이(2008~2017년)

(단위: 개소, %)

연도	총계	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장
2017	252 (100.0)	78 (31.0)	15 (6.0)	5 (2.0)	77 (30.6)	72 (28.6)	- -	5 (2.0)
2016	258 (100.0)	73 (28.3)	15 (5.8)	5 (1.9)	83 (32.2)	77 (29.8)	- -	5 (1.9)
2014	277 (100.0)	69 (24.9)	14 (5.1)	4 (1.4)	95 (34.3)	90 (32.5)	- -	5 (1.8)
2012	268 (100.0)	53 (19.8)	13 (4.9)	3 (1.1)	103 (38.4)	90 (33.6)	- -	6 (2.2)
2010	230 (100.0)	33 (14.3)	12 (5.2)	3 (1.3)	99 (43.0)	80 (34.8)	- -	3 (1.3)
2008	125 (100.0)	23 (18.4)	11 (8.8)	2 (1.6)	58 (46.4)	31 (24.8)	- -	- -

주: 1) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

제2절 어린이집 이용 현황

1. 시설 유형별 이용 현황

지난 10년간 어린이집 유형별 이용 현황을 살펴보면 국공립 어린이집을 이용하는 영유아는 2008년 10.9%에서 2017년 12.9%로 증가하였다. 시설 공급 현황에 비추어 보면 이 기간에 국공립 어린이집은 73% 증가했음에도 불구하고 해당 시설을 이용하는 영유아 비율은 상대적으로 조금 증가한 것을 알 수 있다. 이는 그동안 확대되어 온 국공립 어린이집이 기존의 민간 어린이집을 국공립으로 전환하는 형태가 주를 이루어 소규모 국공립 어린이집이 증가한 데 따른 것으로 이해된다. 국공립 어린이집 이용 아동 비율이 다소 증가했음에도 불구하고 민간·가정 어린이집 이용 아동 비율은 72.8%에서 73.1%로 거의 변동이 없으며 오히려 늘어난 것으로 나타났다. 민간·가정 어린이집 이용 영유아 비율은 2014년까지는 조금씩 증가하였으나 이후 점차 감소하기 시작하였다.

〈표 3-16〉 유형별 어린이집 재원 아동 수 추이(2008~2017년)

(단위: 명, %)

연도	국공립		법인(사회복지, 법인·단체, 직장, 협동)		민간(민간, 가정)		전체	
	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율
2017	186,916	12.9	203,160	14.0	1,060,167	73.1	1,450,243	100.0
2016	175,929	12.1	201,029	13.9	1,074,257	74.0	1,451,215	100.0
2015	165,743	11.4	195,465	13.5	1,091,605	75.1	1,452,813	100.0
2014	159,241	10.6	196,766	13.1	1,140,664	76.2	1,496,671	100.0
2013	154,465	10.4	198,223	13.3	1,134,292	76.3	1,486,980	100.0
2012	149,677	10.1	197,757	13.3	1,139,927	76.6	1,487,361	100.0
2011	143,035	10.6	190,637	14.1	1,015,057	75.3	1,348,729	100.0

연도	국공립		법인(사회복지, 법인·단체, 직장, 협동)		민간(민간, 가정)		전체	
	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율	아동 수	비율
2010	137,604	10.8	188,979	14.8	953,327	74.5	1,279,910	100.0
2009	129,656	11.0	185,505	15.8	859,888	73.2	1,175,049	100.0
2008	123,405	10.9	186,012	16.4	826,085	72.8	1,135,502	100.0

주: 1) 아동 수는 현원(종일, 맞춤, 야간, 24시간, 방과 후) 기준.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 법인에 포함.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '어린이집 정원·현원 현황' 내용을 재구성.

어린이집 유형별 정원 충족률을 살펴보면 2009년부터 2012년까지 지속적으로 증가하다가 이후 다소 감소한 것으로 나타났다. 특히 2012년 0~2세 무상보육 실시에 따라 가정 어린이집 수요가 급격히 증가하여 가정 어린이집 정원 충족률이 90.9%에 달했으며, 전반적으로 가정 어린이집과 국공립 어린이집의 정원 충족률이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-17〉 유형별 어린이집 이용률(2008~2017년)

(단위: %)

연도	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장	전체
2017	89.1	73.4	76.8	80.6	89.2	81.9	76.1	82.6
2016	89.1	73.9	77.5	80.4	87.6	83.9	75.1	82.1
2015	87.9	73.5	77.4	79.4	86.1	84.0	75.6	81.1
2014	88.5	76.3	80.0	81.9	87.1	80.6	76.0	83.1
2013	90.8	77.9	82.3	82.1	86.0	81.2	77.0	83.4
2012	91.8	80.3	83.0	84.9	90.9	83.5	77.8	86.4
2011	90.8	79.4	82.1	82.0	84.9	83.9	76.8	83.2
2010	89.5	79.3	81.5	81.1	83.3	85.3	77.3	82.2
2009	88.6	77.8	80.4	78.1	78.5	84.4	75.0	79.3
2008	87.3	79.0	80.7	78.7	78.1	78.1	72.7	79.5

주: 1) 어린이집 이용은 현원(종일, 맞춤, 야간, 24시간, 방과 후) 기준.

2) 2011년 이후 보육통계 분류상 민간 어린이집은 '법인 외'와 '민간 개인'을 구분하여 산출하고 있으며, 이 표에서 민간 어린이집 수치는 '민간 개인'만 뜻하며, '법인 외'는 '법인·단체 등'에 포함함.

3) 2011년 이후 보육통계 분류상 법인 보육시설은 이 표에서 사회복지법인 수치로 기입.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '어린이집 정원·현원 현황' 내용을 재구성.

어린이집 유형별 정원 충족률의 지역별 차이는 어떠한지 살펴보고자 한다. <표 3-18>에 따르면 2017년 국공립 시설 정원 충족률이 가장 높은 지역은 제주도로 97.2%에 달한다. 제주의 경우 전반적으로 정원 충족률이 높는데 민간 어린이집, 가정 어린이집 정원 충족률도 각각 91.5%, 93.4%로 전국에서 가장 높았다. 가정 어린이집의 정원 충족률이 타 유형보다 높으며 90% 이상인 지역도 상당히 많은 것으로 나타났다. 또한 가정 어린이집 정원 충족률이 낮은 지역은 민간 어린이집 정원 충족률도 다소 낮았다. 이는 해당 지역의 영유아 인구수와 밀접한 관련이 있을 것으로 판단된다. 가정 어린이집의 정원 충족률이 높은 이유는 영아 중심의 보육이 이루어지는 가정 어린이집의 특성상 교사 대 아동 비율이 낮아 반당 정원을 충족시키기가 수월한 점이 작용한 것으로 보인다. 전반적으로 저출산 현상 속에서 정원 충족률이 낮아 폐원하는 시설도 발생하고 있는 사회적 상황을 고려할 때 어린이집의 양적 공급은 부족하지 않은 것으로 판단된다. 다만, 향후 시설 공급 확대는 국공립 어린이집 중심으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

<표 3-18> 지역별 어린이집 이용률(2017년)

(단위: %)

연도	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장	전체
전국	89.1	73.4	76.8	80.6	89.2	81.9	76.1	82.6
서울특별시	90.8	82.9	83.8	86.5	91.3	85.7	72.2	87.6
부산광역시	88.6	80.7	83.5	82.1	90.8	80.6	75.7	84.2
대구광역시	87.8	72.4	77.2	78.4	85.0	86.3	71.8	78.4
인천광역시	90.5	76.3	81.2	84.3	90.5	82.6	82.1	86.1
광주광역시	82.6	68.3	79.2	72.1	84.0	62.3	67.5	73.9
대전광역시	89.0	82.0	83.8	78.0	86.4	65.8	78.9	81.5
울산광역시	93.6	83.3	89.1	84.8	92.4	80.9	75.2	86.0
세종특별 자치시	94.6	65.5	86.6	82.7	92.7	-	89.7	85.8
경기도	90.1	80.5	78.7	81.6	90.7	85.9	79.2	84.7

연도	국공립	사회 복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장	전체
강원도	83.3	71.1	65.4	74.7	86.7	66.9	76.2	76.7
충청북도	86.1	71.2	76.5	80.0	88.4	87.1	74.0	79.7
충청남도	84.4	70.0	71.3	78.4	89.5	92.4	79.0	79.8
전라북도	83.6	70.7	69.6	73.5	84.3	100.0	63.9	74.8
전라남도	84.5	68.5	73.5	76.6	87.4	82.8	80.9	76.5
경상북도	78.4	71.4	68.1	75.3	84.7	98.7	72.6	76.5
경상남도	89.3	79.3	77.0	79.4	87.7	97.2	77.6	82.1
제주도	97.2	85.6	86.1	91.5	93.4	-	69.1	89.1

주: 어린이집 이용은 현원(종일, 맞춤, 야간, 24시간, 방과 후) 기준.

자료: 보건복지부, (각 연도), 보육통계, 세종: 보건복지부, '어린이집 정원·현원 현황' 내용을 재구성.

2. 특수보육 어린이집 이용 현황

특수보육 어린이집 이용 현황을 살펴보면, 장애아 전문 어린이집의 정원 충족률은 그리 높지 않다. 현재 국내 장애아 어린이집은 국내 등록 장애 영유아 수에 비추어 볼 때 공급이 매우 적다. 그럼에도 불구하고 장애아 전문 어린이집의 정원 충족률이 그리 높지 않은 이유를 살펴볼 필요가 있다. 현재의 장애아 전문 어린이집의 운영이 실질적으로 장애아를 위한 양질의 보육서비스를 제공하는 환경인지 검토할 필요가 있다.

영아 전담과 장애아 전문 시설을 제외하고는 정원 대비 현원의 의미는 그리 크지 않다. 이는 일반 어린이집에서 해당 서비스를 함께 제공하고 있는 상황이므로 일반 영유아 정원에서 해당 서비스 이용 영유아의 비율로 이해할 수 있다. 휴일 보육의 경우 해당 서비스를 제공하는 시설 전체 정원의 1.3%가 휴일 보육서비스를 이용하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 앞서 살펴본 바에 따르면 휴일 보육 어린이집은 306곳인데 해당 시설을 이용하는 영유아는 280명인 것으로 나타났다. 이는 시설당 이용 영유아가 1명에도 못 미치는 상황이어서 이 경우 과연 휴일 보육서비스 제공 취지에 적절하게 운영되고 있는지 검토할 필요가 있다. 따라서 좀 더 효율적인 재정 운용 방안을 모색할 필요가 있다.

〈표 3-19〉 특수보육 어린이집 이용 현황 추이(2002~2017년)

(단위: 명, %)

연도	영아 전담	장애아 전문	장애아 통합	방과 후 (전담+ 통합)	시간 연장형		
					시간 연장	휴일 보육	24시간
2017	16,127 (82.0)	6,161 (71.9)	4,066 (4.7)	2,631 (11.5)	34,722 (8.4)	280 (1.3)	695 (5.1)
2016	15,759 (81.2)	6,158 (72.4)	4,079 (4.9)	3,075 (12.6)	36,367 (8.9)	311 (1.5)	701 (5.0)
2014	23,722 (79.5)	5,860 (70.3)	3,835 (4.8)	3,991 (13.7)	41,655 (10.1)	477 (2.2)	867 (5.9)
2012	25,497 (83.9)	5,994 (73.3)	3,565 (4.6)	5,875 (17.1)	39,287 (10.4)	572 (2.6)	871 (6.1)
2010	25,111 (83.2)	6,137 (76.5)	3,487 (4.8)	8,503 (21.0)	31,371 (10.2)	558 (3.8)	945 (8.1)
2008	24,398 (79.5)	6,068 (77.1)	3,518 (5.5)	12,642 (19.8)	16,278 (8.2)	13 (0.1)	546 (7.3)

주: 1) 일반 어린이집(특수보육 미지정 어린이집) 특수 보육 현황은 제외함.

2) ()안은 해당 특수보육 어린이집 정원 대비 현원 비율.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '특수보육 어린이집 일반현황' 내용을 재구성.

3. 연령별 이용 현황

연령별 어린이집 이용 현황을 살펴보면, 2008년 이후 0~2세의 서비스 이용률이 크게 증가한 것을 알 수 있다. 특히 0세의 경우 2012년 38.3%로 2011년 대비 약 5.8%포인트 증가한 것으로 나타났다. 이는 0~2세 무상 보육 도입 첫해여서 제도 도입 효과로 보인다. 2012년에는 영유아 가구 소득 하위 70%에만 양육수당을 지급하였다. 전반적인 영유아의 시설 이용률은 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 특히 만 2세의 경우 2015년 무려 95.3%의 이용률을 기록하는 등 2008년 대비 큰 폭으로 상승하였다. 만 3~5세는 유치원 이용률이 점차 증가하였다. 무상보육 도입 이전에도 만 3~5세의 시설 이용률이 상당히 높았던 점을 감안하면 무상보육의 도입은 만 0~2세의 시설 이용률을 큰 폭으로 증가시키는 효과가 있었다.

일반적으로 0~2세의 보육은 일·가정 양립 지원 기능이 강하고, 3~5세

의 보육은 조기 교육 측면이 강하다고 볼 수 있다(김영미, 2013). 이와 같은 시각에서 만 0~2세의 시설 서비스 이용률 증가는 여성 고용률 증가로 이어질 것으로 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 여성취업률은 크게 변하지 않았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 보육서비스 제공 체계를 부모의 근로 환경과 좀 더 밀접하게 설계할 필요가 있음을 뜻한다. 이와 같은 취지로 2016년 7월 맞춤형 보육이 도입되었으나 현장에서 제도의 취지에 맞는 서비스 제공이 이루어지지 못하고 있다. 전업모와 취업모의 갈등만 증폭시켰다는 비판이 제기되기도 한다. 국내의 보육서비스를 부모의 근로 환경을 바탕으로 좀 더 체계적으로 설계할 필요가 있다.

〈표 3-20〉 연령별 보육·교육 시설 이용률 현황(2008~2017년)

(단위: %)

구분	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세		만 4세		만 5세	
				어린이집	유치원	어린이집	유치원	어린이집	유치원
2017	40.4	80.7	88.4	53.8	36.7	42.8	58.1	31.9	56.5
2016	35.8	72.0	88.1	59.8	39.7	36.9	51.7	32.3	57.9
2015	32.3	70.4	95.3	51.8	35.2	37.9	52.4	31.1	55.1
2014	33.0	78.0	84.0	55.9	32.9	37.4	48.3	34.7	59.8
2013	35.2	67.0	84.5	54.2	30.9	41.3	52.3	34.6	59.4
2012	38.3	68.1	79.2	58.1	29.4	41.6	49.2	30.2	50.9
2011	32.5	53.1	77.0	58.3	28.7	37.0	39.8	30.6	52.1
2010	27.9	51.7	71.2	49.3	22.6	40.3	40.5	34.3	56.2
2009	25.3	42.8	54.4	50.9	22.4	44.6	42.6	32.2	53.1
2008	22.3	32.6	54.2	52.8	22.9	40.7	38.9	35.6	50.1

주: 1) 유치원 이용 아동 수 중 만 3세 수치는 만 3세 미만을 포함.

2) 어린이집 통계치는 2017년 12월 31일 기준이며, 유치원 통계치는 2017년 4월 기준임.

3) 각각의 비율은 연령별 전체 영유아 수(주민등록 인구 통계 기준) 대비 해당 시설 이용 비율임.

4) 만 6세 이상에 해당되는 전체 유아 수는 만 6세 기준임.

자료: 1) 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부.

2) 교육부. (각 연도). 교육통계연보. 세종: 교육부.

4. 보육서비스 공급 및 이용 시간

「영유아보육법」상 어린이집은 주 6일 이상, 하루 12시간 이상 운영하는 것을 원칙으로 한다. 2015년 전국보육실태조사(이미화 등, 2016)에 따르면 평일 운영 시간은 평균 11시간 55분으로 대부분 12시간 운영을 준수하는 것으로 조사되었다. 반면 서비스 이용 현황을 살펴보면 10시간 이상 어린이집을 이용하는 비율은 2.7%로 매우 낮게 나타났다. 영아의 경우 3.2%, 유아의 경우 2.2%가 일평균 10시간 이상 이용하는 것으로 나타났다. 해당 조사에 따르면 전체 영유아의 어린이집 평균 이용 시간은 7시간이며, 8시간 이하로 이용하는 비율은 전체의 80.1%였다. 그리고 취업모와 미취업모 영유아의 이용 시간은 각각 7시간 38분과 6시간 30분으로 1시간 8분의 격차가 있는 것으로 나타났다. 또한 영아보다는 유아의 이용 시간이 다소 긴 것으로 조사되었으며 직장 어린이집의 이용 시간이 가장 긴 것으로 나타났다. 평균 이용 시간이 7시간이며 취업모의 영유아도 평균적으로 8시간 미만을 이용하는 것으로 나타났으므로 이용 시간을 고려하여 서비스 제공 시간의 구조를 좀 더 다양화하고 양질의 보육서비스를 더 효율적으로 제공할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

〈표 3-21〉 어린이집 이용 시간(등·하원 시간 제외): 2015년 기준

(단위: %, 명, 시간)

구분	6시간 이하	6~7 시간	7~8 시간	8~9 시간	9~10 시간	10시간 이상	계(수)	평균	표준편차
전체	23.4	36.2	20.5	11.0	6.0	2.7	100.0(1,745)	7시간 0분	1시간 26분
영유아 구분									
영아	28.1	34.5	19.5	8.7	6.0	3.2	100.0(1,016)	6시간 53분	1시간 32분
유아	17.8	38.3	21.9	13.9	6.0	2.2	100.0(729)	7시간 9분	1시간 15분
$\chi^2(df)/F$	40.3(6)***							-4.0***	
지역 규모									
대도시	23.6	38.7	15.9	11.2	7.9	2.7	100.0(550)	7시간 0분	1시간 30분
중소도시	25.2	33.0	22.2	10.9	5.2	3.6	100.0(669)	7시간 1분	1시간 30분
읍·면	19.2	37.9	27.6	10.9	3.6	0.8	100.0(526)	6시간 57분	1시간 6분
$\chi^2(df)/F$	46.9(12)***							0.2	
모 취업 여부									
취업	14.0	26.6	22.7	17.2	13.4	6.1	100.0(702)	7시간 38분	1시간 36분
휴직	20.9	58.2	11.7	5.5	1.2	2.5	100.0(59)	6시간 42분	1시간 24분
미취업	31.0	42.6	19.6	6.0	0.7	0.2	100.0(970)	6시간 30분	1시간 3분
$\chi^2(df)/F$	322.9(12)***							159.9***	
어린이집 유형									
국공립	14.9	45.1	20.4	10.2	7.8	1.7	100.0(250)	7시간 7분	1시간 12분
법인	16.5	38.2	21.7	16.0	7.4	0.3	100.0(141)	7시간 11분	1시간 12분
법인· 단체 등	12.3	27.2	34.3	20.2	6.0	-	100.0(95)	7시간 18분	1시간 2분
민간	26.0	34.4	20.9	10.5	5.3	2.9	100.0(959)	6시간 58분	1시간 24분
가정	29.8	36.3	15.7	9.0	5.5	3.7	100.0(268)	6시간 47분	1시간 36분
직장	0.9	29.1	26.5	19.5	15.2	8.8	100.0(30)	8시간 12분	1시간 30분
협동	34.9	65.1	-	-	-	-	100.0(2)	5시간 36분	1시간 36분
$\chi^2(df)/F$	101.6(36)***							8.2***	

주: ***p<0.001

자료: 김은설, 유해미, 최은영, 최효미, 배윤진, 양미선, 김정민. (2016). 2015년 전국보육실태조사-
가구조사보고. 세종: 보건복지부·육아정책연구소. p. 167 내용을 재구성.

실제 평균 이용 시간은 7시간으로 조사된 반면, 희망 이용 시간은 평균 8시간 18분으로 실제 이용 시간이 희망 시간에 못 미쳤다(김은설 등, 2016).

다만, 12시간 보육서비스를 희망하는 비율은 4.4%로 매우 낮게 조사되었다. 이 조사에 따르면 전반적으로 어린이집 이용 희망 시간은 9시간 이하이며, 취업 모의 평균 희망 이용 시간은 9시간 6분으로 실제 이용 시간과 1시간 28분의 격차가 난다. 실제 이용 시간과 희망 이용 시간의 격차가 가장 큰 집단은 모가 휴직 중인 경우이며, 유형별로 살펴보면 국공립 어린이집, 법인 어린이집이 전반적으로 이용 시간과 희망 시간의 격차가 크다. 협동 어린이집은 유일하게 이용 시간과 희망 시간의 격차가 42분으로 1시간 미만이다. 또한 이 어린이집은 이용 시간과 희망 이용 시간이 모두 가장 짧았다. 일반적으로 협동 어린이집은 수요자의 요구가 적극적으로 반영될 수 있는 구조인 것으로 보인다. 실제 이용 시간이 짧음에도 불구하고 희망 시간과의 격차도 작다는 것은 시사하는 바가 크다. 즉, 수요자의 이용 시간에 대한 욕구가 타 유형의 어린이집에 비해서 잘 충족되고 있는 것으로 보인다. 다만, 이 분석 결과에서는 실제 이용 시간과 희망 시간 간의 격차가 왜 발생하는지에 대한 심층적 논의는 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고, 이와 같이 격차가 발생하는 것은 서비스 이용자의 욕구가 적절히 해소되지 못하고 있는 것을 일부 반영한다고 볼 수 있다.

〈표 3-22〉 어린이집 이용 시간과 이용 희망 시간의 격차(등·하원 시간 제외): 2015년 기준

(단위: 시간, %, 명)

구분	이용 시간(A)	희망 시간(B)	시간 격차(B-A)	계(수)
전체	7시간 0분	8시간 18분	1시간 18분	100.0(1,745)
영유아 구분				
영아	6시간 53분	8시간 6분	1시간 13분	100.0(1,016)
유아	7시간 9분	8시간 30분	1시간 21분	100.0(729)
지역 규모				
대도시	7시간 0분	8시간 24분	1시간 24부	100.0(550)
중소도시	7시간 1분	8시간 18분	1시간 17분	100.0(669)
읍·면	6시간 57분	8시간	1시간 3분	100.0(526)

구분	이용 시간(A)	희망 시간(B)	시간 격차(B-A)	계(수)
모 취업 여부				
취업	7시간 38분	9시간 6분	1시간 28분	100.0(702)
휴직	6시간 42분	8시간 30분	1시간 48분	100.0(59)
미취업	6시간 30분	7시간 42분	1시간 12분	100.0(970)
어린이집 유형				
국공립	7시간 7분	8시간 54분	1시간 47분	100.0(250)
법인	7시간 11분	9시간	1시간 49분	100.0(141)
법인·단체 등	7시간 18분	8시간 18분	1시간	100.0(95)
민간	6시간 58분	8시간	1시간 2분	100.0(959)
가정	6시간 47분	8시간 24분	1시간 37분	100.0(268)
직장	8시간 12분	9시간 30분	1시간 18분	100.0(30)
협동	5시간 36분	6시간 18분	42분	100.0(2)

자료: 김은설, 유해미, 최은영, 최효미, 배윤진, 양미선, 김정민. (2016). 2015년 전국보육실태조사-가구조사보고. 세종: 보건복지부·육아정책연구소. pp. 167, 174, 175 내용을 재구성.

제3절 소결

이 장에서는 설립 유형별 시설 공급과 이용 현황을 살펴보았다. 국공립 어린이집은 지난 10년 동안 아주 미미한 증가가 이루어졌으며 그마저도 50명 이하 규모의 시설 중심으로 공급이 확대된 것으로 나타났다. 또한 국공립 시설의 확대가 지역별로 매우 큰 편차를 보였다. 전국적으로 국공립 시설의 비율은 서울을 중심으로 비약적인 증가가 이루어졌기 때문이며, 일부 지역에서는 지난 10년간 뚜렷한 성과가 나타나지 않았다. 이와 같은 국공립 시설 확충 상황에서 현재 상당수의 국공립 어린이집이 민간 위탁으로 운영되고 있다. 지자체별로 상이한 기준에 따라 민간 위탁 운영이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 위탁체 선정의 투명성과 공정성 확보가 요구되는 상황이다. 정부는 2022년까지 국공립 시설 이용률을 40%로 확대한다는 목표를 제시하고 있다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 정부는

다양한 방법으로 국공립 시설 확충을 모색할 것인데, 그 과정에서 기존의 민간 위탁 운영과 관련해 제기되는 문제점을 적극적으로 해결할 필요가 있다. 현재와 같은 상황에서 국공립 시설 확충이 이루어질 경우 자칫 기대하는 정책 성과를 달성하지 못할 우려가 있다.

민간 어린이집은 공급 및 이용 측면에서 크게 우려되는 부분이 없는 것으로 판단된다. 다만, 민간 어린이집 설립을 신고제에서 인가제로 전환하고 부채비율 규정 등을 강화하여 공급 기준이 다소 엄격해진 측면이 있으나, 유치원 운영 조건과 비교할 때 여전히 재정적인 면에서 어린이집 운영 조건은 매우 관대한 편이다. 이와 같은 조건이 자칫 열악한 어린이집의 시장 진입 가능성을 높일 수 있어 이에 대한 검토도 필요하다. 또한, 국공립 어린이집은 소규모 시설 위주로 확충된 데 반해, 민간 어린이집은 50인 이상 규모의 어린이집을 중심으로 확대되었다는 특징을 보인다. 이러한 상황에서 정부의 국공립 어린이집 확충이 앞으로도 소규모 시설 위주가 된다면, 어린이집 이용률 등에 있어 민간 어린이집과의 격차는 해소되기 어려울 것이다. 따라서 더욱 적극적인 국공립 어린이집 확충이 필요하다.

특수보육 어린이집의 경우 수급 정책에 대한 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다. 특히 휴일 보육 어린이집은 시설당 이용 아동이 평균 1명에도 미치지 못하는 상황으로 해당 시설이 효율적으로 운영되고 있는지 검토할 필요가 있다. 방과 후 어린이집은 이제 지정이 이루어지지 않고 있는데, 농어촌 지역에서는 초등 돌봄서비스를 제공할 만한 인프라가 충분하지 않은 경우 방과 후 어린이집 운영을 적극 검토할 필요가 있다. 현행 제도 상으로는 초등학생을 대상으로 방과 후 돌봄을 제공하더라도 방과 후 어린이집으로 지정받지 않으면 교사 인건비 지원이 이루어지지 않는다. 농어촌과 같은 특정 지역에 한해서는 초등학생의 보육 수요 등을 고려하여 방과 후 어린이집으로 지정받지 않았더라도 방과 후 교사 인건비를 지원

하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 이용 시간 실태에 따르면 평균적으로 8시간 내외의 보육서비스를 이용하는 것으로 나타나, 현행 12시간 운영 시간 체계에서 서비스 제공 시간을 새롭게 규정할 만한 충분한 근거가 있는 것으로 판단된다. 다만, 실제 이용 시간과 희망 시간 간의 격차가 발생하는 원인 등에 대한 심층적인 논의가 필요할 것으로 본다.

결론적으로 시설 공급 측면에서 요구되는 사항은 지역 격차를 해소하는 적극적인 국공립 시설의 확충과 공공성 확보 방안, 특수보육시설에 대한 운영 효율성 검토, 서비스 제공 시간에 대한 세분화 전략이다.

제 4 장

보육교사 공급 및 근로 현황

제1절 보육교사 공급 및 자격 관리

제2절 보육교사 근로 현황 분석

제3절 보육교사 정책 요구도

제4절 소결

4

보육교사 공급 및 근로 현황 <<

제1절 보육교사 공급 및 자격 관리

1. 보육교사 유형 및 공급

가. 보육교사 유형

국내 보육통계에서는 보육교사를 담임교사, 방과 후 교사, 시간 연장 보육교사, 24시간 보육교사, 시간제 보육교사, 대체 교사, 보조교사, 누리과정(비담임) 보조교사(30시간 이상), 누리과정(비담임) 보조교사(30시간 미만) 등 총 9군으로 구분하여 관리하고 있다. 이들 중 누리과정 보조교사는 30시간 이상 근무 교사와 30시간 미만 근무 교사에 대한 지원 기준과 역할 등에 차이가 없으므로 누리과정 보조교사로 통합하여 살펴보고자 한다.

담임교사, 시간 연장 보육교사, 24시간 보육교사, 시간제 보육교사, 대체 교사, 방과 후 교사는 특정 시간의 해당 보육서비스를 전적으로 제공하는 보육교사로 이해할 수 있고, 보조교사, 누리과정 보조교사는 담임교사의 보육서비스를 지원하는 인력으로 이해할 수 있다. 다만, 보육교사의 휴게 시간 보장 문제가 최근 대두됨에 따라 보조교사에게 특정 시간대에 한해 담임교사의 역할을 수행할 수 있도록 허용하고 있다.

각 교사의 역할과 정부 인건비 지원 내용은 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 보육교사 유형

구분	교사 구분	역할 및 정부 인건비 지원 내용
단독 보육서비스 제공	담임교사	- 각 반의 보육서비스 담당 - 정부 지원 시설(국공립, 법인·단체 어린이집): 영아반 교사 인건비 80%, 유아반 교사 인건비 30% 지원
	시간 연장 보육교사	- 기준 보육 시간(07:30~19:30) 이외의 시간에 보육서비스 담당 - 정부 지원 시설(국공립, 법인·단체 어린이집): 시간 연장 보육교사 인건비 80% 지원 - 직장 어린이집: 인건비 80% 지원(정부 지원 시설 인건비 지원 체계에 따라 호봉을 책정한 경우에 한함) - 정부 미지원 시설: 1인당 131만 3000원 지원
	24시간 보육교사	- 새벽 근무 보육교사(21:00~익일 07:30) - 시간 연장 보육교사 지원 기준과 동일하게 지원
	방과 후 교사	- 방과 후 어린이집에서 방과 후 보육(초등학생 대상) 담당 - 인건비 50% 지원 - 방과 후 보수교육(40시간 이상) 이수 - 장애 아동 방과 후 보육은 인건비 100% 지원 - 장애아 보육 보수교육 이수
	대체 교사	- 담임교사 보육 공백 시 대신해서 보육서비스 제공 - 육아종합지원센터에 고용됨 - 1일 8시간 지원
	시간제 보육교사	- 시간제 보육서비스 제공(양육수당 수급자 대상) - 담임교사의 직위 - 정부 지원 시설(국공립, 법인 단체) 인건비 100% 지원 - 정부 미지원 시설 4호봉 기준 인건비 지원
보조 서비스 제공	보조교사	- 영아반 담임교사의 보육 업무 지원 - 민간·가정, 장애아 어린이집 대상 - 1일 4시간 영아반 보조, 83만 2000원 지원 - 일부 지자체는 국공립 어린이집도 지원
	누리과정(비담임) 보조교사	- 일정 규모 이상의 누리과정 운영 어린이집 - 1일 4시간 이상 원칙, 오후 근무 권장 - 수업 준비 등 담임교사의 누리과정 업무 지원 - 1일 4시간 기준 83만 2000원 급여 책정

자료: 보건복지부, (2018a). 2018년 보육사업안내. 세종: 보건복지부.

담임교사의 경우 정부 지원 시설은 영아반 교사와 유아반 교사 인건비가 각각 80%, 30% 지원되나, 정부 미지원 시설은 일반 담임교사에 대한 별도의 인건비 지원이 없다.

시간 연장 보육교사는 기준 보육 시간을 경과하여 최장 밤 12시까지

보육서비스를 제공하는 어린이집에서 기준 보육 시간 이후의 보육서비스를 제공하는 교사를 말한다. 정부의 인건비 지원은 반드시 시간 연장 보육교사를 별도로 채용하는 경우에 한해 이뤄진다. 정부 지원 시설은 월 지급액의 80%를 지원한다. 직장 어린이집에도 정부 지원 시설 인건비 지원 체계에 따라 호봉을 책정한 경우에 한해서 80%를 지원하며, 그렇지 않은 경우 민간 시설과 같은 수준으로 지원한다. 정부 미지원 시설에는 1인당 131만 3000원을 지원한다. 시간 연장 보육교사는 오후 7시 30분~9시 30분(토요일 오후 3시 30분~5시 30분)은 반드시 근무시간에 포함되어야 하며 해당 시간 전후로 연속하여 총 6시간 이상 8시간 이내 근무를 원칙으로 한다. 교사 대 아동 비율은 1 대 5를 원칙으로 하나, 장애아나 0세아의 경우 달리 적용할 수 있으며, 유아로만 편성된 경우 1 대 7까지 조정할 수 있다. 인건비 지원은 2명 이상을 보육할 경우 해당된다. 시간 연장 보육교사를 별도로 채용하지 않고 주간 보육교사가 초과 근무 형태로 시간 연장 보육을 할 경우나 단시간 보육교사를 채용한 경우 근무수당으로 시간 연장반별 월 43만 5000원을 지원한다. 또한 시간 연장 보육 아동이 있는 날에는 오후 7시 30분~9시 30분(토요일 오후 3시 30분~5시 30분)에는 반드시 근무하는 것을 원칙으로 한다(보건복지부, 2018a).

24시간 보육교사는 24시간 보육서비스를 제공하는 시설에서 새벽 근무(0시~오전 7시 30분)를 하는 보육교사를 말하며 24시간 어린이집 지정 사업이 2007년에 실시됨에 따라 24시간 보육교사 영역이 생겨났다. 24시간 보육교사는 통상 밤 시간에 보육을 담당하는 것으로 시간 연장 보육교사와 새벽 근무 보육교사를 별도로 채용한 경우에 한해서 인건비 지원을 하며 지원 수준은 시간 연장 보육교사와 동일하다.

방과 후 보육교사는 방과 후 어린이집에서 방과 후 시간에 보육서비스를 제공하는 교사를 말한다. 방과 후 어린이집은 초등학생을 대상으로 4시

간 이상(~오후 7시 30분) 방과 후 보육서비스를 제공하는 시설로 2004년 지정받아 운영하는 국공립·법인 어린이집이며 신규 지정은 이루어지지 않고 있다. 방과 후 보육을 위해 방과 후 보수교육(40시간 이상)을 이수한 보육교사를 별도로 채용한 경우에 인건비 50%를 지원해 주고 있다.

대체 교사는 1년 이상 근무한 담임교사의 법정 연가 및 교육 등으로 보육 공백이 발생한 경우에 대신해서 보육을 담당하는 교사를 말하며, 일반적으로 육아종합지원센터에 채용되어 필요에 따라 어린이집에 파견되어 대체 보육서비스를 제공하게 된다. 대체 교사 지원 사업은 2009년부터 시행됐으며 육아종합지원센터에서 운영한다. 대체 교사 30명당 관리자 1명을 추가로 두며, 관리자 수당으로 월 30만 원을 지급한다. 2009년 이전에도 대체 교사(임시 교사)는 있었으나 중앙정부 차원의 포괄적 지원은 이루어지지 않았다. 어린이집에서는 대체 교사 수요가 발생할 경우 보육통합정보시스템을 통해서 사전(통상 1~2개월 전)에 신청하도록 하고 있으며, 긴급 사유로 신청하는 경우 유선·Fax 등을 활용하여 수시로 신청할 수 있도록 하였다. 육아종합지원센터에서는 신청 어린이집 중 우선순위에 따라 대체 교사 지원 어린이집을 선정하며 보육통합정보시스템을 통해 이를 통보하고 해당 일에 대체 교사를 파견하는 구조이다. 대체 교사의 근무시간은 1일 8시간을 원칙으로 하며, 신청 인원이 파견 가능한 대체 교사보다 많으면 소규모 어린이집의 장기 근속자에 대한 대체 교사를 우선 지원하도록 하고 있다. 이처럼 대체 교사는 어린이집 규모도 고려되지만 담임교사의 경력도 함께 고려해서 우선 지원한다는 특징이 있다. 지원 일수는 지원 사유에 따라 다소 다르다. 다만, 현재 육아종합지원센터에서 운영하는 대체 교사 지원 사업 규모가 수요를 충족시키기에는 부족한 상황이며 어린이집이 자체적으로 대체 교사를 직접 채용하는 사례도 많은 것으로 알려져 있다.

시간제 보육은 지정된 제공 기관에서 시간 단위로 보육서비스를 이용하고 이용한 시간만큼 보육료를 지불하는 보육서비스로 시간제 보육 제공 기관으로 지정받은 어린이집, 육아종합지원센터 등에서 서비스를 제공한다. 해당 서비스를 제공하는 교사를 시간제 보육교사로 볼 수 있으며 이들은 담임교사의 직위를 맡는다. 어린이집에서 시간제 보육서비스 제공을 위해서 고용한 교사는 차량 운행, 어린이집 행사 등 시간제 보육과 관계없는 업무 지원은 할 수 없다. 육아종합지원센터, 국공립 등 정부 지원 시설의 경우 호봉별 단가 100%를 지원하며, 민간·가정 등 정부 미지원 시설에는 4호봉 단가를 지원하고 있다.

위에 논의된 교사가 단독으로 보육서비스를 제공하는 교사라면, 보조교사, 누리과정 보조교사는 담임교사의 보육을 지원하는 인력으로 볼 수 있다. 보조교사는 민간·가정 어린이집, 장애아 전문/통합 어린이집 중 일정 조건을 충족하는 경우에 지원되고 있으며, 인건비 지원 보조교사는 1일 4시간(주 20시간) 근무를 원칙으로 하고 협의에 의해 근로시간은 연장 가능하나 연장된 시간에 대한 추가 정부 지원은 이루어지지 않는다. 이와 같은 보조교사 국고보조사업은 2015년 9월 본격적으로 도입하였다.

보조교사는 보육교사 자격증 소지자로서 영아반 담임교사의 보육서비스를 보조한다. 특정 반의 담임교사로서 보육 업무를 전담하는 것은 불가능하나 기존 담임교사의 휴게 시간을 대체하는 특정 시간(낮잠 시간, 특별활동 모니터링 등)에는 보육 업무를 전담할 수 있도록 지침을 변경하였다. 이와 같은 업무 범위 확대는 2018년 7월 이후 보육교사의 휴게 시간 확보를 위한 방안의 하나로 이루어진 것이다. 보조교사 지원은 기존의 민간·가정, 장애아 어린이집을 대상으로 한다. 일부 지자체에서는 국공립(구립) 어린이집에도 보조교사 인건비를 지원하는 사례가 있다. 서울특별시 서대문구의 경우 관내 국공립 어린이집 47곳에는 구비로, 36곳에는

시비로 보조교사를 지원하고 있다. 국비로 지원받는 어린이집은 8곳뿐이어서 시비나 구비 지원을 받는 시설이 오히려 더 많은 상황이다. 일반적으로 국비 지원 보조교사는 시설당 1명을 원칙으로 하고 있으나 시비·구비 지원은 시설당 1명 이상인 사례도 있다. 보조교사 지원 대상은 당초 민간·가정 어린이집이었으나 보육교사의 휴게 시간을 보장하기 위해 보조교사 지원 대상도 모든 유형의 어린이집으로 확대하였다.

누리과정 보조교사는 만 3~5세의 누리과정에서 제공하는 보육서비스를 보조하는 교사를 말한다. 2012년 만 5세 무상보육 도입과 함께 누리과정을 시행하였으며, 이후 2013년 전 계층 무상보육 도입과 함께 누리과정 대상자를 만 3~5세로 확대하기에 이른다. 이에 따라 만 3~4세 대상의 연령별 누리과정이 도입되었고, 누리과정 운영에 따라 보육료 외에 아동 1인당 7만 원을 추가로 지원하며 해당 금액은 담당 교사 처우 개선비와 누리과정 운영 지원비로 활용한다. 누리과정 운영 지원비 사용 항목에 보조교사 인건비를 책정함에 따라 누리과정 보조교사가 새롭게 생겨나게 되었다. 일정 규모 이상의 어린이집은 최소한의 보조교사 채용을 원칙으로 하고 있으며 누리과정 보조교사 채용 기준은 <표 4-2>와 같다. 최소한의 보조교사를 채용하지 않는 경우 어린이집 운영비 지원 금액에서 미채용 인원의 보수를 제외하고 지급하도록 시스템에서 자동 산정하고 있으며 지원 기준은 어린이집 보조교사 지원 규정을 따르도록 하고 있다(보건복지부, 2018a). 일반적으로 보조교사는 보육교사 자격을 소지하도록 하고 있으나 장애아반의 경우 보육교사 자격 대신 특수교사 자격을 소지한 사람도 보조교사로 활동할 수 있다.

〈표 4-2〉 반별 누리과정 보조교사 채용 기준

누리과정(일반 아동)	누리과정(장애 아동)	보조교사 인건비 (최소 채용 기준)
2개 반 이하	8개 반 이하	우선 활용 권장
3~4개 반	9~14개 반	우선 활용(1명 이상)
5~7개 반	15~20개 반	우선 활용(2명 이상)
8~10개 반	21개 반 이상	우선 활용(3명 이상)
11개 반 이상	-	우선 활용(4명 이상)

주: 반 수는 누리과정 보육료 지원 자격 아동이 1명 이상 포함된 반의 수를 뜻함.

자료: 보건복지부. (2018a). 2018년 보육사업안내. 세종: 보건복지부. p. 280.

나. 교사 유형별 현황

앞서 살펴본 보육교사 종류에 이어 해당 교사의 공급 추이를 살펴보고자 한다. 〈표 4-3〉에 따르면 전체 보육교사는 2012년 이후 지속적으로 증가하였다. 2017년 전체 보육교사는 2012년 대비 약 15% 증가한 것으로 나타났다.

〈표 4-3〉 보육교사 분포 추이(2008~2017년)

(단위: 명, %)

교사 구분	2008	2010	2012	2014	2016	2017
담임교사	133,920 (96.3)	159,972 (95.8)	194,736 (95.0)	198,941 (91.0)	198,631 (86.5)	198,335 (84.1)
대체 교사	854 (0.6)	1,141 (0.7)	1,492 (0.7)	1,543 (0.7)	1,694 (0.7)	1,602 (0.7)
방과 후 교사	919 (0.7)	747 (0.4)	545 (0.3)	415 (0.2)	301 (0.1)	264 (0.1)
시간 연장 보육교사	3,238 (2.3)	4,815 (2.9)	6,060 (3.0)	6,651 (3.0)	6,124 (2.7)	6,011 (2.6)
24시간 보육교사	129 (0.1)	262 (0.2)	316 (0.2)	300 (0.1)	244 (0.1)	233 (0.1)
시간제 보육교사	-	-	1,239 (0.6)	228 (0.1)	129 (0.1)	96 (0.0)
보조교사	-	-	558 (0.3)	2,247 (1.0)	13,379 (5.8)	19,724 (8.4)

교사 구분	2008	2010	2012	2014	2016	2017
누리과정 (비담임) 보조교사(30시 간 이상)	-	-	-	4,623 (2.1)	4,427 (1.9)	4,229 (1.8)
누리과정 (비담임) 보조교사(30시 간 미만)	-	-	-	3,641 (1.7)	4,619 (2.0)	5,210 (2.2)
계	139,060 (100.0)	166,937 (100.0)	204,946 (100.0)	218,589 (100.0)	229,548 (100.0)	235,704 (100.0)

주: 정상 운영 중인 어린이집에서 임용, 출산휴가 상태인 보육 교직원 수.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '어린이집 보육교직원 현황' 내용을 재구성.

보육교사의 증가는 주로 보조교사 증가에 따른 것으로 보인다. 2012년 558명에 불과하던 보조교사가 2017년 1만 9724명에 달해 전체 보육교사의 8.4%나 차지하는 것으로 나타났다. 이 밖에 누리과정 보조교사까지 포함할 경우 전체 교사 중 보조교사가 차지하는 비율은 12.4%로 2만 9163명에 이른다. 보조교사 비율이 급격하게 증가한 것은 2015년에 「영유아 보육법」을 개정하면서 보조교사를 두는 규정을 신설했기 때문으로 보인다. 보조교사에 대한 중앙정부의 인건비 지원은 민간·가정 어린이집에 국한되기 때문에 보조교사의 대부분이 민간·가정 어린이집에서 근무하는 것으로 추정할 수 있다. 보조교사는 지원 제도 도입 첫해 1만 807명에서 2017년 1만 9724명으로 약 82.5% 증가하였으며 2018년 6월 현재 국비로 지원 중인 보조교사는 누리과정 보조교사를 포함하여 2만 9000명에 달하며 향후 6000명을 추가 지원한다고 발표한 바 있다(보건복지부, 2018. 6. 21.) 이러한 지원 확대는 어린이집 교사의 휴게 시간 보장 관련 논란에 따른 것으로 보인다. 그간 특례 업종이던 어린이집이 2018년 7월 1일 자로 특례 업종에서 제외됨에 따라 보육교사에게도 휴게 시간이 의무화되었다. 이에 따라 휴게 시간 확보를 위한 보조교사 지원 대상도 기존의 민간·가정 어린이집에서 국공립 등 모든 유형의 어린이집으로 확대하였으며, 보육교사의

휴게 시간에 한하여 보조교사가 보육 업무를 전담할 수 있도록 하고 휴게 시간 동안 교사 대 아동 비율을 완화하는 등의 조치를 취하고 있다.

보조교사를 중심으로 보육교사의 수가 증가하였으나, 대체 교사 증가 추이를 살펴보면 2017년에는 1602명으로 2012년 1492명보다 110명 증가하는 데 그쳤으며, 2016년과 대비해서는 오히려 감소한 것으로 나타났다. 대체 교사 지원은 2009년부터 본격 실시하였으며, 기존에는 보육교사가 연가를 사용할 때에만 활용할 수 있었던 것을 2015년 「영유아보육법」을 개정하면서 휴가 또는 보수교육, 긴급 사유(아동 학대로 인한 긴급 지원 등 보육 수요 발생) 등에도 사용할 수 있도록 확대하였으나, 대체 교사 규모나 비율은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 이처럼 대체 교사 활용 범위를 확대하였지만 실제 대체 교사 수의 증가가 함께 이루어지지 않으면 현장에서 대체 교사 지원 제도를 원활하게 활용할 수 없게 된다. 2015년 전국보육실태조사 자료에 따르면 조사 대상 어린이집의 63.4%만이 대체 교사 지원을 받고 있는 것으로 나타났다(이미화 등, 2016). 어린이집 운영 특성상 모든 어린이집이 대체 교사를 필요로 한다고 볼 수 있는 상황에서 대체 교사 지원을 받은 사례가 63.4%에 그친 것은 대체 교사 공급이 수요에 못 미치는 것으로 보인다.

방과 후 교사는 지속적으로 감소하고 있다. 이는 방과 후 어린이집 지정이 더는 이루어지지 않는 상황이어서 해당 시설이 감소하고 그에 따라 보육교사도 함께 감소하는 현상으로 보인다. 이 밖에 시간 연장 보육교사, 24시간 보육교사는 다소 감소하거나 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 다만, 보육통계에서 관리하는 시간제 교사는 보육사업안내에 따른 시간제 보육서비스를 제공하는 교사라기보다는 단시간 근로자를 의미하는 것으로 나타났다. 당초 2012년 1239명이던 것이 2013년 이후 급격히 감소하여 2017년 96명에 불과한 것으로 나타났다. 이는 아마도 기존 시간제

교사의 상당수가 보조교사로 흡수되었기 때문일 수 있다. 통계자료의 시간제 교사의 의미는 마치 시간제 보육서비스를 제공하는 시설의 담당 서비스 제공 교사를 의미하는 것으로 오해하기 쉬운 상황이다. 이에 따라 통계자료 제공 시 해당 내용에 대한 적절한 안내가 반드시 필요하다고 판단된다.

이처럼 보조교사를 중심으로 전체 보육교사가 증가함에 따라 보육교사 1인당 아동 수는 점차 감소하는 것으로 나타났다. <표 4-4>에 따르면 2012년 보육교사 1인당 아동 수는 전체 평균 7.3명에서 2017년 6.2명으로 소폭 감소하였다. 2017년 현재 보육교사 1인당 아동 수가 가장 낮은 유형은 가정 어린이집으로 이는 대부분 영아반을 운영하고 있는 어린이집 특성에서 기인한 것으로 이해된다. 그 밖의 기관 중에서는 직장 어린이집이 교사 1인당 아동 수가 가장 적은 것으로 조사되었으며, 민간 어린이집 또한 국공립, 법인 시설보다 적은 것으로 나타났다. 국공립 어린이집과 법인·단체 등 어린이집이 2012년 대비 보육교사 1인당 아동 수가 각각 1.8명, 1.7명이 감소해 감소폭이 가장 크나 보육교사 1인당 아동 수는 여전히 많았다. 이는 보조교사의 활용뿐만 아니라, 어린이집 정원 충족률과도 다소 관련이 있을 것으로 판단된다. 다만, 전반적으로 교사 인력에 대한 지원 확대에 따른 교사 1인당 아동 수의 감소는 바람직한 현상으로 이해된다. 그럼에도 불구하고 전체 담임교사 수에 비해 보조교사(보조교사, 누리과정 보조교사) 수가 너무 적은 것으로 판단된다. 2017년 기준으로 전체 담임교사는 19만 8335명인 데 반해 보조교사는 2만 9163명으로 담임교사 1인이 1개 반을 담당한다고 가정할 때 10개 반에 1.47명의 보조교사를 지원하는 것으로 볼 수 있다. 이들 중 누리과정 보조교사를 제외하고 일반 보조교사만 고려할 때 영아반 중심으로 보조교사의 비율이 더 낮아질 개연성이 있다.

〈표 4-4〉 시설 유형별 보육교사 1인당 아동 수(2012~2017년)

(단위: 명)

연도	국공립	사회 복지법인	법인· 단체 등	민간	가정	협동	직장	전체
2012	9.1	9.3	9.7	8.1	5.2	6.9	6.5	7.3
2013	8.2	8.6	8.9	7.8	5.2	6.6	6.0	7.0
2014	7.8	8.2	8.5	7.6	5.2	6.7	5.8	6.8
2015	7.6	7.9	8.2	7.0	4.7	6.4	5.6	6.3
2016	7.6	7.9	8.2	7.0	4.6	6.6	5.5	6.3
2017	7.3	7.8	8.0	6.8	4.4	6.4	5.4	6.2

주: 아동 수는 현원(종일, 맞춤, 야간, 24시간, 방과 후) 기준.

자료: 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부. '어린이집 정원·현원 현황', '어린이집 보육교직원 현황' 내용을 바탕으로 재구성.

2. 보육교사 자격 및 공급

가. 보육교사 자격 기준

국내 보육교사는 자격증 제도로 운영되고 있으며 자격 등급은 〈표 4-5〉와 같이 1~3급으로 나뉜다.

〈표 4-5〉 보육교사 등급별 자격 기준

등급	자격 기준
1급	1. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육 업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부 장관이 정하는 승급 교육을 받은 사람.
	2. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 보육 관련 대학원에서 석사 학위 이상을 취득하고 1년 이상의 보육 업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부 장관이 정하는 승급 교육을 받은 사람.
2급	1. 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학교에서 보건복지부령으로 정하는 보육 관련 교과목 및 학점을 이수하고 졸업한 사람.
	2. 보육교사 3급 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육 업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부 장관이 정하는 승급 교육을 받은 사람.
3급	고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 교육 훈련 시설에서 정해진 교육과정을 수료한 사람.

자료: 보건복지부. (2018a). 2018년 보육사업안내. 세종: 보건복지부. p. 154.

가장 손쉽게 취득할 수 있는 자격은 보육교사 3급으로 고졸 이상의 학력을 가진 자가 보건복지부령으로 정해진 교육 훈련 시설에서 정해진 교육과정을 수료하면 발급받을 수 있다. 교육 훈련 시설의 지정 및 지도·감독은 시도지사가 담당하도록 하고 있다. 교육 훈련 시설은 대학(전문대학 포함) 또는 동등 이상의 학교를 대상으로 한다. 일반적으로 3급 보육교사는 보육교사교육원을 통해서 배출하고 있다. 3급 자격 취득을 위해서는 22과목(65학점) 이상 수강해야 하며 학점당 시간은 15시간을 기준으로 하기 때문에 교육 훈련 기간은 975시간 이상이 되어야 한다. 과목당 평가 점수가 70점 이상인 경우에만 이수한 것으로 인정하며, 수업 외에도 240시간의 실습을 별도로 이수해야 한다. 이는 2016년 보육교사 자격 기준 강화 방안으로 실습 시간이 기존의 4주 160시간에서 6주 240시간으로 확대된 데에 따른 것이다. 실습은 2회에 나누어 할 수 있으며 평가 인증을 유지하는 어린이집에서 실시되며 실습 장소는 일반적으로 교육 훈련 시설의 장이 지정하도록 하였다(보건복지부, 2018a). 보육교사교육원은 전국에 54곳이 있으며 이들 중 대학 부설로 운영하는 곳이 34곳, 민간에서 운영하는 곳이 20곳이다. <표 4-6>을 보면 보육교사교육원은 서울과 경기도에 가장 많으며 대부분이 민간에서 운영하는 시설이다. 반면에 경북에는 7곳의 교육원이 있는데 이 중 6곳이 대학 부설 교육원이다.

국내 보육교사교육원은 보육교사를 배출하는 주요 기관 중 하나라고 할 수 있음에도 3급 보육교사의 질과 관련하여 보육교사교육원의 기능을 두고 논란이 일고 있는 상황이다. 제3차 중장기 보육 기본 계획(보건복지부, 2017a)에 따르면 향후 보육교사 자격 체계를 1·2급 중심으로 재편하고 학과 제도를 도입하여 궁극적으로 유치원 교사와의 자격 격차를 해소하게 된다. 이러한 추진 계획에 따라 보육교사교육원을 통한 보육교사 양성 과정에 변화가 생길 것으로 예상된다.

〈표 4-6〉 전국 보육교사교육원 현황(2017년 12월 31일 기준)

(단위: 개소)

구분	계	대학 부설	민간
계	54	34	20
서울특별시	14	7	7
부산광역시	4	3	1
대구광역시	2	2	-
인천광역시	2	1	1
광주광역시	2	2	-
대전광역시	1	1	-
울산광역시	2	1	1
경기도	9	1	8
강원도	1	1	-
충청북도	1	1	-
충청남도	1	1	-
전라북도	1	1	-
전라남도	2	2	-
경상북도	7	6	1
경상남도	3	2	1
제주도	2	2	-

자료: 보건복지부. (2018b). 2018년 보육사업안내 부록. 세종: 보건복지부. p. 261.

보육교사 2급 자격은 대학의 관련 학과를 졸업하거나, 3급 자격 취득 후 2년 이상의 보육 경력을 쌓고 승급 교육을 받으면 취득할 수 있다. 보육 관련 학과에서는 교사 인성, 보육 지식과 기술, 보육 실무 영역에 대해서 총 17과목(51학점 이상)을 이수하도록 하고 있다. 그동안 온라인 강좌를 통한 보육교사 자격 취득에 대한 비판이 지속됨에 따라 2016년 보육교사 자격 기준 강화 방안으로 대면 교육을 늘렸다. 17개 과목 중 9개 과목을 대면 교과목으로 지정하고, 대면 교과목은 8시간 출석 수업 및 1회 이상의 출석 시험을 의무화했다(보건복지부, 2016. 1. 12.). 3급 교사 대상의 승급 교육은 보육교사 경력이 만 1년 이상이어야 받을 수 있으며 인성·소양, 건강·안전, 전문 지식·기술(장애 및 다문화, 보육 활동 운영의 실제, 가족 및 지역사회 협력) 영역의 21개 교과목(78시간)을 이수하도록 하고 있다.

21과목을 이수한 후에는 2시간에 걸쳐 2급 승급 교육 평가 시험을 치러야 하며 불합격 시 1회에 한하여 재시험을 치를 수 있다. 승급 교육 비용으로 1인당 12만 원을 지원하나 현직 보육교사가 아니면 지원하지 않는다.

보육교사 1급 자격은 2급을 취득한 후 3년 이상 보육 경력을 쌓았거나 2급 자격을 가지고 보육 관련 석사 이상의 학위를 취득하고 1년 이상 보육 경력을 쌓으면 취득할 수 있다. 승급 교육은 의무적으로 이수해야 한다. 1급 승급 교육은 2급 승급 교육과 마찬가지로 21과목(78시간)을 이수하고 1급 승급 교육 평가 시험을 2시간에 걸쳐 보도록 하고 있다. 1급 승급 교육은 2급 승급 교육과 상당 부분 같은 교과목으로 구성된다. 승급 교육을 받으면 일반 직무 교육을 이수한 것으로 간주한다. 보육교사 1급 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육 경력을 쌓으면 원장 자격이 주어진다.

보육교사의 전문성 향상을 위한 교육 체계는 원장 대상의 보수교육과 교사 대상의 보수교육으로 나뉜다. 원장 보수교육으로는 직무 교육(일반 직무, 특별 직무), 사전 직무 교육이 있으며 보육교사 보수교육으로는 직무 교육(일반 직무, 특별 직무), 승급 교육이 있다. 보수교육은 국가의 지원이 이루어지기 때문에 현직 원장 및 교사만을 대상으로 한다. 다만, 현직 교직원인 아니면 자부담으로 보수교육을 받을 수 있다.

원장과 보육교사는 만 3년마다 40시간의 일반 직무 교육을 받아야 한다. 이 밖에 특별 직무 교육(영아 보육, 장애아 보육, 방과 후 보육), 승급 교육, 원장 사전 직무 교육은 이수를 필요로 하는 대상자만 받으면 된다. 보수교육을 연속하여 3회(3년) 이상 받지 않을 경우 원장 또는 보육교사 자격이 정지될 수 있다. 보수교육은 시도지사가 실시해야 하나 대학(전문 대학 포함), 보육교사교육원, 육아종합지원센터 등의 전문 기관에 위탁하여 실시할 수 있다. 보건복지부는 보수교육 수탁 기관에 대한 평가를 정기적으로 실시하여 질 관리를 하고 있다(보건복지부, 2018a).

나. 급수별 교사 현황

2017년 급수별 보육교사 현황은 <표 4-7>과 같다. 시설 유형별 보육교사 분포를 살펴보면 전체 보육교사의 약 10.8%는 국공립 어린이집에서, 76.6%는 민간·가정 어린이집에서 근무하는 것으로 나타났다. 이와 같은 종사자 분포는 국내 보육서비스 시장이 민간 시설 위주로 형성된 데 따른 것으로 볼 수 있다. 2017년 전체 보육교사 중 1급 보육교사는 60%인 데 반해 3급 보육교사는 2.7%에 불과한 것으로 나타났다. 다만 시설 유형별 보육교사 등급 현황을 살펴보면, 법인·단체 등 어린이집의 1급 교사 비율이 68.3%로 가장 높고, 직장 어린이집이 51.6%로 가장 낮았다. 3급 보육교사의 비율은 가정 어린이집이 3.8%, 민간 어린이집이 3.0%로 다른 유형의 어린이집보다 다소 높은 것으로 나타났다. 보육교사 현황을 볼 때, 3급 교사의 분포는 매우 미미한 것을 알 수 있다. 3급 보육교사 취득 후 2년의 경력을 쌓으면 2급으로 승급되는 구조상 3급에 머물러 있는 보육교사는 적을 수밖에 없기 때문이다. 또 2급 자격 취득 후 3년의 경력을 쌓으면 1급 자격이 주어지는 구조여서 현재의 보육교사 분포가 큰 시사점을 제공한다고 볼 수는 없다. 다만, 민간, 가정 어린이집에 3급 보육교사의 분포가 상대적으로 많다는 것은 미경력 3급 보육교사의 상당수가 가정이나 민간 어린이집에서 첫 경력을 쌓는 구조이기 때문으로 보인다.

〈표 4-7〉 2017년 보육교사 시설 유형별·급수별 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	1급	2급	3급
전체	235,688 (100.00)	142,884 (60.2)	86,245 (36.5)	6,559 (2.7)
국공립	25,608 (100.0)	17,261 (67.4)	8,108 (31.7)	239 (0.9)
사회복지법인	12,449 (100.0)	8,276 (66.5)	4,045 (32.5)	128 (1.0)
법인·단체 등	5,456 (100.0)	3,724 (68.3)	1,668 (30.6)	64 (1.2)
민간	107,823 (100.0)	65,544 (60.8)	38,995 (36.2)	3,284 (3.0)
가정	72,728 (100.0)	41,985 (57.7)	27,973 (38.5)	2,770 (3.8)
협동	702 (100.0)	460 (65.5)	223 (31.8)	19 (2.7)
직장	10,922 (100.0)	5,634 (51.6)	5,233 (47.9)	55 (0.5)

주: 보육교사(담임교사, 대체 교사, 방과 후 교사, 시간 연장 보육교사, 24시간 보육교사, 시간제 교사, 누리과정 보조교사, 보조교사) 중 보육교사 급수별 자격증 소지자.

자료: 보건복지부, (2018). 2017년 보육통계. 세종: 보건복지부. '어린이집 보육교직원 현황' 내용을 재구성.

또한 2015년 전국보육실태조사(이미화 등, 2016)에 따르면 보육교사 자격 취득 경로가 시설 유형별로 차이가 큰 것으로 나타났다. 〈표 4-8〉에 따르면 보육교사 자격을 취득한 최초 교육기관은 2~3년제 대학이 37.7%, 보육교사교육원이 33.0%, 4년제 대학이 13.6%, 학점은행제·사이버대학이 15.6%, 대학원이 0.1% 순이었다. 보육교사교육원과 학점은행제·사이버대학을 통한 교사 자격 취득 비율이 민간·가정 어린이집의 경우 상대적으로 높았다. 2015년 기준으로 민간 어린이집 교사의 35.1%, 가정 어린이집 교사의 42.9%가 보육교사교육원을 통해 보육교사 자격을 처음 취득한 것으로 나타나 국공립 어린이집의 15.2%보다 훨씬 높았다. 또한 학점은행제나 사이버대학을 통한 자격 취득 비율도 민간과 가정 어린이집이 각각

15.1%, 25.6%로 국공립 3.8%보다 높은 것으로 나타났다. 2012년도 조사 결과(이미화 등, 2012)와 비교하면 사이버대학과 학점은행제를 통한 보육교사 취득 비율이 급격하게 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 보육교사 최초 자격 취득 기관(2012, 2015년)

(단위: %, 명)

구분	보육 교사 교육원	2~3년제 대학 (전문대학)	4년제 대학	대학원	학점 은행제 · 사이버 대학	기타	계(수)
2015년							
전체	33.0	37.7	13.6	0.1	15.6	-	100.0(4,063)
시설 유형							
국공립	15.2	53.5	27.2	0.2	3.8	-	100.0(511)
사회복지법인	20.7	58.5	16.4	0.3	4.1	-	100.0(380)
법인·단체	21.1	48.1	23.8	-	7.8	-	100.0(283)
민간	35.1	40.1	9.7	0.1	15.1	-	100.0(1,145)
가정	42.9	23.8	7.7	-	25.6	-	100.0(1,473)
직장	7.0	31.8	59.7	-	1.6	-	100.0(271)
2012년							
전체	28.5	45.1	19.3	0.7	5.8	0.6	100.0(23,404)
시설 유형							
국공립	14.5	57.0	24.2	1.3	2.5	0.5	100.0(3,714)
사회복지법인	12.2	64.9	19.6	0.5	2.3	0.5	100.0(2,855)
법인·단체	20.4	52.5	21.8	1.1	3.6	0.7	100.0(2,283)
민간	35.8	44.1	12.1	0.4	7.1	0.6	100.0(7,618)
가정	49.3	27.8	10.4	0.4	11.2	0.9	100.0(4,976)
직장	6.9	32.6	57.4	1.4	1.4	0.3	100.0(1,958)

자료: 이미화, 서문희, 이정원, 이정림, 도남희, 권미경, ... 김경미. (2012). 2012년 전국보육실태조사-어린이집 조사 보고. 서울: 보건복지부, 육아정책연구소. p. 227, 이미화, 최윤경, 이정원, 도남희, 권미경, 박진아, ... 김영원. (2016). 2015년 전국보육실태조사-어린이집 조사 보고. 세종: 보건복지부, 육아정책연구소. pp. 231-232 내용을 재구성.

이처럼 사이버대학과 학점은행제를 통한 보육교사 양성이 확대됨에 따라 해당 시설의 교육 내용에 대한 질 관리가 매우 중요해지고 있다. 2015년 보육실태조사(이미화 등, 2016) 자료에 따르면 보육교사 채용에 어려움이 있다고 응답한(매우 어려움, 다소 어려움) 비율이 60%에 달하며 채용이 어려운 가장 큰 이유는 희망 인건비 높음(21.2%), 다음은 전문성과 자질 부족(18.9%)으로 나타났다. 현장에서는 임금 수준뿐만 아니라 만족할 만한 전문성과 자질을 갖춘 보육교사의 부족으로 채용에 어려움을 겪고 있는 것이다. 2012년의 같은 조사에서도 전문성과 자질 부족이 채용이 어려운 주요 이유로 조사된 바 있는데, 국공립 어린이집은 보육교사 채용이 상대적으로 덜 어렵긴 하지만 전문성과 자질 문제로 채용의 어려움을 겪는 사례는 더 많은 것으로 나타났다(이미화 등, 2012). 이는 국공립 어린이집의 보육교사 선택 과정이 상대적으로 더 까다롭기 때문이라고 이해할 수 있으며 이와 같은 상황은 결국 시설 유형별 교사의 전문성과 자질의 격차를 야기할 우려가 있다.

제2절 보육교사 근로 현황 분석

1. 조사 개요 및 일반 현황

이 연구에서는 보육교사의 근로 현황을 분석하기 위하여 2017년 기준 국내 어린이집의 약 45%가 분포해 있는 서울·경기 지역 어린이집에서 근무하는 담임교사(원장 겸직 제외)를 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 조사는 육아종합지원센터에서 실시하는 보육 교직원 교육 참석자를 대상으로 2018년 9월 6일~10월 5일 실시되었으며 자기 기입식 설문지를 배포

후 회수하는 방식으로 진행되었다. 조사 내용은 어린이집 근로 환경, 보육 서비스 관련 정책 및 이슈에 대한 의견 등을 담고 있다. 지역별 300명을 기준으로 하여 총 600명을 목표로 실시되었으며 최종적으로 총 621명(서울 319명, 경기 302명)이 조사에 응했다.

응답자 특성을 살펴보면, 학력은 3년제 이하 대학 졸업 48.1%, 4년제 이상이 39.8%로 대부분 대졸이었으며 3급 교사 7명을 제외하고는 모두 1~2급 교사인 것으로 나타났다. 최초 자격 취득 기관은 전문대학과 보육 교사교육원의 비율이 각각 35.6%, 29.0%로 높았고, 뒤이어 4년제 대학 이상이 15.1%, 학점은행제가 약 13.0%로 나타났다. 보육교사교육원에서 최초 자격을 취득한 비율이 29%로 높음에도 불구하고 3급 교사가 소수인 것은 이들이 3급 자격 취득 후 경력을 쌓고 교육을 이수해 승급했기 때문으로 보인다. 응답자의 67.3%는 해당 학급에 보조교사가 없다고 답했으며, 복수 담임제를 운영하는 경우는 45.9%로 나타났다.

근무하는 어린이집을 유형별로 살펴보면, 민간 어린이집이 38.0%로 가장 많고, 국공립 어린이집 30.0%, 가정 어린이집 23.0% 순이었다. 기타 어린이집은 사회복지법인, 법인·단체 등, 협동 어린이집 등이 해당된다. 담당 학급(반)은 만 1세 반, 만 2세 반 비율이 상대적으로 많았으며, 어린이집 규모는 약 54%가 40명 이상이었다. 평균 보육 경력(자격 취득 후 실제 근로한 기간)은 5년 5개월 정도(65.23개월)로 나타났다.

〈표 4-9〉 응답자 특성

(단위: %, 개월, 명)

구분		계	(명)
전체		100.0	(621)
지역	서울	51.4	(319)
	경기	48.6	(302)
성별	여성	99.2	(616)
	남성	0.8	(5)
학력	고졸 이하	12.1	(75)
	대학 졸(3년제 이하)	48.1	(299)
	대학교 졸(4년제 이상)	39.8	(247)
교사 등급	1급	59.7	(371)
	2급 이하	40.3	(250)
보조교사	없음	67.3	(418)
	전담 교사 있음	14.7	(91)
	타 학급과 공유	18.0	(112)
복수 담임제	운영	45.9	(285)
	미운영	54.1	(336)
보육교사 자격증 최초 취득 기관	보육교사교육원	29.0	(180)
	전문대학	35.6	(221)
	4년제 대학 이상	15.1	(94)
	학점은행제	13.0	(81)
	사이버대학	7.2	(45)
어린이집 유형	국공립	30.0	(186)
	직장	6.0	(37)
	민간	38.0	(236)
	가정	23.0	(143)
	기타	3.1	(19)
담당 학급 (반)	만 0세	11.8	(73)
	만 1세	27.2	(169)
	만 2세	29.6	(184)
	만 3세	8.2	(51)
	만 4세 이상	11.9	(74)
	혼합반	11.3	(70)
어린이집 정원	20명 이하	28.2	(175)
	21~39명	17.7	(110)
	40~79명	27.9	(173)
	80명 이상	26.2	(163)
보육 경력	평균 보육 경력(개월)	65.23	(621)

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

2. 근로 환경

가. 교사 대 아동 비율

현재 담당하는 학급(반)의 교사 대 아동 비율의 적절성에 대해 조사한 결과 65.4%는 적절하지 않다고 응답하였다. 지역별 차이를 볼 때, 서울이 경기도에 비해 부정적 응답의 비율이 훨씬 높게 나타났다.

어린이집 유형별로 살펴보면, 국공립 어린이집 교사 중 76.9%가 현재의 교사 대 아동 비율이 적절치 않다고 응답하여 다른 유형에 비해 부정적 인식 수준이 높은 것으로 나타났다. 이는 국공립 어린이집이 전반적으로 정원 충족률이 높아 현원이 타 유형의 어린이집보다 많은 경향이 있기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4-10〉 담당 학급(반)의 교사 대 아동 비율의 적절성

(단위: 점, %, 명)

구분	평균 점수	전혀 그렇지 않음	그렇지 않음	그런 편	매우 그러함	전체
전체	2.14	28.7	36.7	26.7	7.9	100.0 (621)
지역						
서울	1.97	34.8	37.3	23.8	4.1	100.0 (319)
경기	2.31	22.2	36.1	29.8	11.9	100.0 (302)
(χ^2/F)	22.130***		22.843***			
교사 등급						
1급	2.17	27.0	36.9	28.0	8.1	100.0 (371)
2급 이하	2.09	31.2	36.4	24.8	7.6	100.0 (250)
(χ^2/F)	1.253		1.579			
보조교사						
없음	2.16	29.4	33.3	29.2	8.1	100.0 (418)
전담 교사 있음	2.18	22.0	47.3	22.0	8.8	100.0 (91)
타 학급과 공유	2.03	31.3	41.1	21.4	6.3	100.0 (112)
(χ^2/F)	1.011		9.857			

구분	평균 점수	전혀 그렇지 않음	그렇지 않음	그런 편	매우 그려함	전체
복수 담임제						
운영	2.20	26.0	38.2	25.6	10.2	100.0 (285)
미운영	2.09	31.0	35.4	27.7	6.0	100.0 (336)
(χ^2/F)	2.345		5.406			
어린이집 유형						
국공립	1.99	31.7	45.2	15.6	7.5	100.0 (186)
직장	2.59	13.5	32.4	35.1	18.9	100.0 (37)
민간	2.15	26.7	36.9	30.9	5.5	100.0 (236)
가정	2.20	30.8	28.7	30.1	10.5	100.0 (143)
기타	2.05	36.8	21.1	42.1	0.0	100.0 (19)
(χ^2/F)	3.770**		35.744***			
담당 학급(반)						
만 0세	2.01	32.9	38.4	23.3	5.5	100.0 (73)
만 1세	2.12	27.8	39.6	25.4	7.1	100.0 (169)
만 2세	2.11	28.8	39.7	22.8	8.7	100.0 (184)
만 3세	2.16	27.5	29.4	43.1	0.0	100.0 (51)
만 4세+5세	2.18	27.0	36.5	28.4	8.1	100.0 (74)
혼합반	2.33	28.6	25.7	30.0	15.7	100.0 (70)
(χ^2/F)	0.930		21.778			
어린이집 정원						
20명 이하	2.17	30.9	30.9	29.1	9.1	100.0 (175)
21~39명	2.26	22.7	38.2	29.1	10.0	100.0 (110)
40~79명	2.04	32.4	38.7	21.4	7.5	100.0 (173)
80명 이상	2.13	26.4	39.9	28.2	5.5	100.0 (163)
(χ^2/F)	1.384		9.859			

주: 1) * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2) 평균 점수는 전혀 도움이 되지 않음을 1점~매우 도움을 4점으로 하여 평균 수치를 기입.
자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

한편, 이상적인 교사 대 아동 비율을 조사한 결과, 전 연령 반 모두 현행 기준보다 낮게 조사되었다. 3세 반과 4세 반은 직장 어린이집과 가정 어린이집 교사가 교사 대 아동 비율을 다소 낮게 응답하였다. 본인이 담당하고 있는 반 연령에 따른 응답의 유의한 차이는 없는 것으로 나타났다. 다만, 3세 반의 경우 낮은 연령대 학급(반)을 담당하는 교사들의 교사 대 아동 비율 축소의 수준이 높았으며, 통계적으로 유의미하지는 않았지만

이러한 차이는 4~5세의 유아반에도 유사하였다. 이는 영아를 담당하는 교사들의 업무 내용과 강도에 따른 인식의 차이인 것으로 짐작된다. 한편, 어린이집 정원이 21명 이상인 경우 어린이집 규모가 클수록 유아반에 대한 교사 대 아동 비율을 높게 응답한 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 학급(반)별 이상적인 교사 대 아동 비율(평균)

(단위: 명, %)

구분	0세 반	1세 반	2세 반	3세 반	4세 반	5세 반	계	(명)
현행 기준	3	5	7	15	20	20		
전체	2.03	3.49	5.34	9.29	12.44	14.40	100.0	(621)
지역								
서울	2.04	3.40	5.17	8.89	11.85	13.86	100.0	(319)
경기	2.02	3.59	5.52	9.72	13.06	14.96	100.0	(302)
(F)	0.311	7.860**	22.432***	20.948***	24.765***	16.104***		
교사 등급								
1급	1.99	3.48	5.32	9.39	12.65	14.58	100.0	(371)
2급 이하	2.10	3.51	5.37	9.14	12.12	14.12	100.0	(250)
(F)	4.847*	0.202	0.431	1.795	4.356*	2.611		
보조교사								
없음	2.04	3.53	5.40	9.33	12.57	14.60	100.0	(418)
전담 교사 있음	1.95	3.38	5.25	8.95	11.90	13.77	100.0	(91)
타 학급과 공유	2.06	3.42	5.16	9.40	12.38	14.15	100.0	(112)
(F)	1.107	1.614	3.516*	1.248	1.778	2.512		
복수 담임제								
운영	2.01	3.47	5.31	9.24	12.29	14.27	100.0	(285)
미운영	2.04	3.50	5.36	9.33	12.56	14.51	100.0	(336)
(F)	0.388	0.187	0.409	0.264	1.135	0.742		
어린이집 유형								
국공립	2.03	3.42	5.30	9.69	12.93	14.78	100.0	(186)
직장	1.95	3.38	5.22	8.51	11.35	13.14	100.0	(37)
민간	2.03	3.48	5.38	9.44	12.55	14.47	100.0	(236)
가정	2.06	3.63	5.41	8.75	11.99	14.22	100.0	(143)
기타	2.05	3.42	4.89	9.05	11.74	13.53	100.0	(19)
(F)	0.290	1.518	1.656	4.914**	3.475**	2.268		
담당 학급(반)								
만 0세	2.10	3.58	5.45	8.93	11.67	13.85	100.0	(73)
만 1세	1.92	3.51	5.38	9.11	12.42	14.51	100.0	(169)
만 2세	2.08	3.53	5.39	9.45	12.59	14.50	100.0	(184)
만 3세	2.08	3.45	5.45	9.92	13.12	14.71	100.0	(51)

구분	0세 반	1세 반	2세 반	3세 반	4세 반	5세 반	계	(명)
만 4세+5세	2.05	3.42	5.22	9.72	12.78	14.73	100.0	(74)
혼합반	2.03	3.33	5.04	8.77	12.01	13.84	100.0	(70)
(F)	1.568	0.920	2.223	2.778*	1.954	1.017		
어린이집 정원								
20명 이하	2.06	3.59	5.41	8.77	11.98	14.08	100.0	(175)
21~39명	2.08	3.51	5.25	8.79	11.56	13.57	100.0	(110)
40~79명	1.98	3.36	5.30	9.61	12.77	14.66	100.0	(173)
80명 이상	2.02	3.50	5.36	9.85	13.17	15.01	100.0	(163)
(F)	0.747	2.143	0.773	9.421***	8.229***	4.731**		

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

나. 보조교사 활용

담당 학급(반)에 보조교사가 있다고 응답한 비율은 32.7%로 절반에 미치지 못하는 수준이다. 학급(반)을 전담하는 보조교사가 있다는 답은 14.7% 수준으로 매우 낮게 나타났다. 이는 현행 보조교사 지원 기준이 3개 반당 1명으로 되어 있기 때문으로 보인다. 특히, 경기 지역은 보조교사를 활용하지 않는 비율이 74.2%로 서울(60.8%)에 비해 높아 보조교사 활용 정도가 지역 간에 큰 차이를 보이는 것으로 판단된다. 교사 등급에 따른 보조교사 활용의 차이를 이 표에서 그 이유를 찾기에는 한계가 있으나 근무하는 어린이집 유형 등과 관계가 있을 것으로 짐작된다.

복수 담임제를 운영하는 경우 보조교사 활용 비율이 다소 높았으며, 특히 전담 형태의 활용이 높았다. 어린이집 유형별로는 민간·가정 어린이집 중심의 보조교사 지원 제도가 있음에도 불구하고 국공립 어린이집·직장 어린이집의 보조교사 활용 비율(전담+공유)이 더 높은 것으로 나타났다.

반 연령에 따른 현황을 보면 영아반의 보조교사 활용 비율이 유아반보다 낮았다. 이는 누리과정 보조교사의 경우 유아반만을 대상으로 하기 때문에 이와 같은 요인이 작용한 것으로 보인다.

전반적으로 보조교사 활용 비율이 매우 낮은 상황으로 이와 같은 환경에서 보조교사 지원에 따른 휴게 시간 확보 및 담임교사 업무 부담 경감 효과를 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

〈표 4-12〉 담당 학급(반) 보조교사 활용 여부

(단위: %, 명)

구분	없다	전담	타 학급(반)과 공유	계	(명)
전체	67.3	14.7	18.0	100.0	(621)
지역($\chi^2=12.909^{**}$)					
서울	60.8	16.9	22.3	100.0	(319)
경기	74.2	12.3	13.6	100.0	(302)
교사 등급($\chi^2=7.898^*$)					
1급	63.3	15.4	21.3	100.0	(371)
2급 이하	73.2	13.6	13.2	100.0	(250)
복수 담임제($\chi^2=14.389^{**}$)					
운영	64.2	20.4	15.4	100.0	(285)
미운영	69.9	9.8	20.2	100.0	(336)
어린이집 유형($\chi^2=43.520^{***}$)					
국공립	61.3	14.0	24.7	100.0	(186)
직장	56.8	18.9	24.3	100.0	(37)
민간	77.1	8.1	14.8	100.0	(236)
가정	65.0	25.2	9.8	100.0	(143)
기타	42.1	15.8	42.1	100.0	(19)
담당 학급(반)($\chi^2=50.403^{***}$)					
만 0세	71.2	16.4	12.3	100.0	(73)
만 1세	71.0	16.6	12.4	100.0	(169)
만 2세	76.6	12.5	10.9	100.0	(184)
만 3세	58.8	13.7	27.5	100.0	(51)
만 4세+5세	40.5	17.6	41.9	100.0	(74)
혼합반	64.3	11.4	24.3	100.0	(70)
어린이집 정원($\chi^2=22.064^{**}$)					
20명 이하	64.6	23.4	12.0	100.0	(175)
21~39명	75.5	8.2	16.4	100.0	(110)
40~79명	65.9	11.0	23.1	100.0	(173)
80명 이상	66.3	13.5	20.2	100.0	(163)

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

보조교사를 활용하는 경우 일평균 195분 도움을 받고 있었고, 도움이 된다는 비율이 88.7%여서 보조교사 활용은 전반적으로 도움이 되는 것으로 조사되었다.

어린이집 유형별로 살펴보면, 민간 어린이집은 앞서 나타난 바와 같이 보조교사 이용률이 낮으며 이와 더불어 보조교사를 활용하더라도 지원 시간이 168분으로 매우 짧았다. 반면에 가정 어린이집은 평균 활용 시간이 225분으로 가장 길었다. 이 밖에, 복수 담임제를 운영하는 경우 보조교사 활용 시간이나 도움 정도가 많거나 높게 나타나, 복수 담임제 운영과 보조교사 활용에 연관성이 있을 것으로 판단된다.

한편, 보조교사가 도움이 된다는 인식은 매우 높게 나타나 보조교사 지원에 대한 정책 효과는 충분히 있다고 판단된다. 그러나 앞서 살펴봤듯이 보조교사 활용률이 저조하다는 것을 고려할 때, 보조교사 지원 확대 및 활성화를 위한 추가 대응책 마련이 필요하다. 특히 보조교사 활용이 도움이 되지 않는다고 응답한 사례(23명) 중 43.5%는 ‘보조교사가 다수의 학급(반)을 담당해서’ 도움이 되지 않는다고 응답하여 현행 보조교사 지원 규모가 충분하지 않음을 시사한다.

〈표 4-13〉 담당 학급(반)의 1일 기준 보조교사 활용 현황(지원 시간, 도움 정도)

(단위: 분, 점, %, 명)

구분	평균 지원 시간	도움 정도					전체
		평균 점수	전혀 도움 안 됨	별로 도움 안 됨	도움이 되는 편	매우 도움	
전체	195.02	3.28	1.0	10.3	48.3	40.4	100.0 (203)
지역							
서울	197.20	3.30	0.8	11.2	45.6	42.4	100.0 (125)
경기	191.54	3.26	1.3	9.0	52.6	37.2	100.0 (78)
(χ^2/F)	0.122	0.159		-			
교사 등급							
1급	188.16	3.27	0.7	9.6	51.5	38.2	100.0 (136)
2급 이하	208.96	3.30	1.5	11.9	41.8	44.8	100.0 (67)
(χ^2/F)	1.550	0.066		-			

구분	평균 지원 시간	도움 정도					전체
		평균 점수	전혀 도움 안 됨	별로 도움 안 됨	도움이 되는 편	매우 도움	
복수 담임제							
운영	221.57	3.40	0.0	8.8	42.2	49.0	100.0 (102)
미운영	168.22	3.16	2.0	11.9	54.5	31.7	100.0 (101)
(χ^2/F)	12.14**	6.578*			-		
어린이집 유형							
국공립	187.50	3.36	0.0	9.7	44.4	45.8	100.0 (72)
직장	223.13	3.38	0.0	12.5	37.5	50.0	100.0 (16)
민간	167.96	3.28	1.9	3.7	59.3	35.2	100.0 (54)
가정	225.00	3.20	2.0	14.0	46.0	38.0	100.0 (50)
기타	200.00	3.00	0.0	27.3	45.5	27.3	100.0 (11)
(χ^2/F)	2.063	0.956			-		
담당 학급(반)							
만 0세	218.10	3.33	0.0	14.3	38.1	47.6	100.0 (21)
만 1세	200.82	3.45	0.0	10.2	34.7	55.1	100.0 (49)
만 2세	179.53	3.14	2.3	11.6	55.8	30.2	100.0 (43)
만 3세	207.14	3.14	0.0	9.5	66.7	23.8	100.0 (21)
만 4세+5세	179.77	3.27	2.3	6.8	52.3	38.6	100.0 (44)
혼합반	207.60	3.28	0.0	12.0	48.0	40.0	100.0 (25)
(χ^2/F)	0.638	1.155			-		
어린이집 정원							
20명 이하	213.39	3.15	1.6	17.7	45.2	35.5	100.0 (62)
21~39명	178.89	3.41	0.0	7.4	44.4	48.1	100.0 (27)
40~79명	174.24	3.29	1.7	8.5	49.2	40.7	100.0 (59)
80명 이상	204.55	3.36	0.0	5.5	52.7	41.8	100.0 (55)
(χ^2/F)	1.564	1.393			-		

주: 1) * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2) 기대빈도가 5보다 작은 셀이 20% 이상인 경우 χ^2 값을 제시하지 않음.

3) 평균 점수는 전혀 도움이 되지 않음을 1점~매우 도움을 4점으로 하여 평균 수치를 기입.

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육 교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

다. 근로시간과 임금

출퇴근 시간을 기준으로 교사의 일평균 근로시간을 분석한 결과, 평균 9시간 20분 정도 근무하는 것으로 나타났다. 1급 교사, 가정·민간 어린이집 교사의 근무시간이 상대적으로 유의하게 짧은 것으로 나타났다. 출퇴근 시간을 기준으로 계산하였기 때문에 휴게 시간 1시간을 포함하여 적정

근로시간을 9시간이라고 할 때, 1일 평균 20분의 초과근무를 하는 것으로 이해할 수 있다. 근로시간을 구간별로 분석한 결과 전체 응답자의 55.4%는 9시간 이하를 근무하고 있으며 약 45%는 초과근무를 하는 것으로 나타났다. 10시간 이상 근무하는 비율은 11.3%였다. 가정 어린이집의 경우 초과근무 비율이 가장 낮은 것으로 나타나 근로시간이 가장 짧은 것으로 나타났다. 일반적으로 가정 어린이집의 임금 수준이 가장 낮은데 이는 근로시간과도 관련이 있는 것으로 이해된다.

〈표 4-14〉 일평균 근로시간

(단위: 분, %, 명)

구분	근로시간 (평균)	9시간 이하	9시간 초과 9시간 30분 이하	9시간 30분 초과 10시간 이하	10시간 초과	전체
전체	559.76	55.4	22.5	10.8	11.3	100.0 (621)
지역						
서울	559.61	54.9	20.1	12.2	12.9	100.0 (319)
경기	559.92	56.0	25.2	9.3	9.6	100.0 (302)
(χ^2/F)	0.005		4.534			
교사 등급						
1급	556.36	58.0	24.0	9.7	8.4	100.0 (371)
2급 이하	564.80	51.6	20.4	12.4	15.6	100.0 (250)
(χ^2/F)	3.876*		9.901*			
보조교사						
없음	561.52	54.1	23.9	11.2	10.8	100.0 (418)
전담 교사 있음	548.90	64.8	13.2	9.9	12.1	100.0 (91)
타 학급과 공유	562.01	52.7	25.0	9.8	12.5	100.0 (112)
(χ^2/F)	2.293		6.477			
복수 담임제						
운영	559.93	54.7	23.5	9.8	11.9	100.0 (285)
미운영	559.61	56.0	21.7	11.6	10.7	100.0 (336)
(χ^2/F)	0.006		0.915			
어린이집 유형						
국공립	573.09	42.5	25.8	12.4	19.4	100.0 (186)
직장	605.14	35.1	16.2	8.1	40.5	100.0 (37)
민간	554.87	56.4	24.2	14.0	5.5	100.0 (236)
가정	536.96	78.3	15.4	4.9	1.4	100.0 (143)
기타	573.16	36.8	36.8	5.3	21.1	100.0 (19)
(χ^2/F)	19.562***		97.800***			

구분	근로시간 (평균)	9시간 이하	9시간 초과 9시간 30분 이하	9시간 30분 초과 10시간 이하	10시간 초과	전체
담당 학급(반)						
만 0세	551.23	65.8	16.4	9.6	8.2	100.0 (73)
만 1세	557.72	60.4	22.5	8.3	8.9	100.0 (169)
만 2세	557.31	54.9	24.5	12.0	8.7	100.0 (184)
만 3세	588.14	35.3	19.6	17.6	27.5	100.0 (51)
만 4세+5세	566.42	47.3	20.3	16.2	16.2	100.0 (74)
혼합반	552.29	57.1	28.6	4.3	10.0	100.0 (70)
(χ^2/F)	4.119**		34.203**			
어린이집 정원						
20명 이하	539.06	76.0	14.9	6.9	2.3	100.0 (175)
21~39명	559.77	63.6	15.5	8.2	12.7	100.0 (110)
40~79명	573.55	39.9	29.5	12.7	17.9	100.0 (173)
80명 이상	567.33	44.2	28.2	14.7	12.9	100.0 (163)
(χ^2/F)	15.152***		65.078***			

주: 1) * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2) 근로시간은 보육교사별 출퇴근 시간 차이의 평균치로 점심 식사와 휴게 시간이 포함되어 있음.
 자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈표 4-15〉는 업무 내용에 따른 투입 시간을 조사한 결과이다. 총근무 시간은 각각의 업무에 할당된 시간 중 점심 식사 및 휴게 시간을 제외한 시간의 총합으로 앞서 조사한 출퇴근 시간에 따른 근로시간과 다소 차이가 있을 수 있다. 업무 내용에 따른 투입 시간을 살펴보면 보육서비스는 400분 내외, 즉 6시간 40분 정도로 나타났으며 그 외에 서류(행정), 수업 준비, 청소 및 잡무에 각각 69.1분, 54.3분, 44.6분을 투입하는 것으로 나타났다. 점심 식사와 휴게 시간은 각각 29.8분, 30.8분으로 총 1시간에 이르는 것으로 나타났다. 이와 같은 조사 결과는 휴게 시간 1시간이 온전히 보장된다고 볼 수도 있으나, 이 조사에서 응답한 점심시간이 개인 단독의 시간인지 아동 돌봄이 수반된 점심시간인지 명확하지 않다는 한계가 있다. 보육 시간과 수업 준비 시간을 합치면 8시간 내외로 나타났다. 이는 보육, 수업 준비, 점심 및 휴게 시간만으로 1일 근로시간이 모두 채워지는 구조이다. 이 밖에 행정 및 기타 잡무로 인해서 초과근무를 해야

하는 구조로 이해된다. 이는 현재의 12시간 운영 구조에 따른 초과근무로 이해하기보다는 주요 업무 영역인 수업 준비와 보육 이외의 업무 부담 때문으로 이해할 수 있다. 또한 현재의 자료는 앞서 출퇴근 시간을 기준으로 분석한 근로시간보다 길다는 점에서 영역별 투입 시간이 다소 과장되었을 개연성이 있다.

2급 이하의 교사가 1급 교사에 비해 등하원 지도 시간이 길며, 복수 담임제 운영 여부에 따라 청소 및 잡무, 점심 식사에 소요되는 시간에 차이가 있었으며, 어린이집 유형별로는 국공립 어린이집과 직장 어린이집의 근로시간이 타 유형의 어린이집보다 길게 나타났다. 이는 정부 지원 시설로 각종 관리·감독을 받기 때문에 추가적인 행정 작업으로 인한 시간 소요 등에 따른 것으로 보인다(행정 시간: 국공립 83.0분, 직장 103.2분). 특히, 직장 어린이집의 경우 수업 준비, 돌봄 시간이 상대적으로 긴 것으로 나타났다.

표에 제시되지는 않았지만, 이 조사에서 초과근무를 하는 이유를 묻는 질문(1~2순위)을 다중 응답 처리한 결과, 보육교사 305명 중 74.1%는 ‘(아이들 하원 후) 보육 일지, 행정 처리 등 통상적인 업무’를 꼽았다. 이는 앞서 살펴본 평상시(평일) 근무 중 보육(돌봄) 다음으로 서류(행정) 업무에 투입하는 시간이 높게 나온 것(69.1분)과 같은 맥락이다. 뒤이어 ‘평가 인증, 행사 등 어린이집 차원의 특정 업무 준비’가 54.1%, ‘수업 준비’ 35.7%, ‘당직 근무’ 33.8% 순이었는데, 비교적 정규 업무 내용인 ‘수업 준비’와 ‘당직 근무’보다 ‘특정 업무’ 때문에 초과근무를 한다는 응답률이 높게 나온 점은 보육교사의 근로 환경 개선을 위해 눈여겨볼 부분이다.

〈표 4-15〉 평상시(평일) 근무시간 현황

(단위: 분, %, 명)

구분	총근무 시간 (평균)	등하원 지도	수업 준비	보육 (돌봄)	서류 (행정)	청소 및 집무	점심 식사	휴게 (휴식)	전체
전체	615.66	41.34	54.26	406.36	69.12	44.57	29.76	30.81	100.0 (621)
지역									
서울	621.21	38.92	58.01	405.24	75.75	43.29	29.89	29.59	100.0 (319)
경기	609.80	43.91	50.30	407.55	62.12	45.93	29.63	32.10	100.0 (302)
(F)	1.058	2.822	5.357*	0.087	9.677**	1.693	0.024	1.316	
교사 등급									
1급	604.27	38.37	52.45	402.35	66.02	45.08	29.09	31.23	100.0 (371)
2급 이하	632.56	45.76	56.94	412.32	73.72	43.82	30.75	30.20	100.0 (250)
(F)	6.317*	5.993*	1.736	1.554	2.937	0.372	0.941	0.211	
보조교사									
없음	618.48	42.51	53.72	409.23	68.28	44.74	28.71	31.71	100.0 (418)
전담 교사 있음	607.09	36.10	59.34	390.33	73.63	47.69	30.82	28.19	100.0 (91)
타 학급과 공유	612.10	41.25	52.14	408.66	68.62	41.43	32.81	29.60	100.0 (112)
(F)	0.299	1.121	0.857	1.435	0.359	1.576	1.841	0.759	
복수 담임제									
운영	617.61	41.19	53.19	409.75	71.56	41.91	27.36	31.51	100.0 (285)
미운영	614.00	41.47	55.16	403.48	67.05	46.83	31.79	30.22	100.0 (336)
(F)	0.105	0.009	0.345	0.634	1.037	5.900*	6.972**	0.343	
어린이집 유형									
국공립	638.55	39.41	57.61	414.14	82.96	44.44	29.57	33.74	100.0 (186)
직장	665.68	34.73	70.54	425.95	103.24	31.22	23.14	30.41	100.0 (37)
민간	608.50	49.05	53.83	397.84	61.46	46.31	32.78	30.95	100.0 (236)
가정	582.90	33.53	45.84	404.20	53.85	45.49	26.60	26.92	100.0 (143)
기타	629.74	36.32	58.42	414.21	77.37	43.42	30.79	30.53	100.0 (19)
(F)	4.824**	4.763**	3.277*	1.162	11.218***	2.966*	3.027*	1.269	
담당 학급(반)									
만 0세	602.05	36.44	46.51	403.15	65.89	50.07	28.75	30.07	100.0 (73)
만 1세	611.12	43.55	53.05	406.01	66.21	42.31	26.80	31.04	100.0 (169)
만 2세	610.03	37.93	55.82	406.22	69.10	40.95	29.95	32.28	100.0 (184)
만 3세	646.67	49.61	53.14	421.76	76.08	46.08	31.67	23.43	100.0 (51)
만 4세+5세	641.96	48.65	61.62	398.11	81.76	51.82	34.26	29.46	100.0 (74)
혼합반	605.21	36.36	54.21	408.43	61.14	45.07	31.30	34.00	100.0 (70)
(F)	1.374	2.041	1.057	0.379	1.390	3.034*	1.563	1.097	
어린이집 정원									
20명 이하	588.46	33.91	45.77	409.66	54.51	44.60	26.14	26.74	100.0 (175)
21~39명	606.77	40.68	50.64	408.59	65.91	40.95	27.01	34.14	100.0 (110)
40~79명	644.13	45.20	65.14	406.62	82.11	45.06	30.79	32.69	100.0 (173)
80명 이상	620.64	45.67	54.26	401.04	73.19	46.47	34.42	30.95	100.0 (163)
(F)	5.031**	3.776*	6.828***	0.245	8.026***	1.083	5.325**	2.131	

주: 1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

2) 총시간(평균)은 점심 식사와 휴게 시간을 제외한 항목별 시간의 합계에 대한 평균치임.

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈표 4-16〉은 응답자의 당직 근무 현황을 나타낸다. 전체 621명의 보육교사 중 73.6%는 주기적으로 당직 근무를 하는 것으로 나타났다. 당직 근무 비율은 서울이 경기보다 약 16%포인트 높았고, 전담 보조교사가 있는 경우에는 당직하는 비율이 낮았다. 복수 담임제를 운영하는 경우, 그리고 국공립 어린이집과 직장 어린이집의 경우, 영아반보다는 유아반에서, 어린이집 정원 규모가 큰 경우에 대체로 당직 근무 비율이 높았다. 규모별로는 40~79명 정원의 어린이집이 당직 근무 비율이 제일 높았다(90.2%).

당직 근무를 오전과 오후로 구분했을 때, 월평균 횟수는 비슷한 수준이었으나, 당직 시간은 대체로 오후 당직이 오전 당직에 비해 더 길게 나타났다으며, 전체적으로 약 29.1분의 격차를 보였다. 어린이집 유형별로는 가정 어린이집 교사의 월평균 오전 당직 횟수가 가장 많았지만, 오후 당직은 직장 어린이집이 가장 빈번했고, 국공립 어린이집과 기타 어린이집(사회복지법인, 법인·단체 등, 협동 등)은 오전·오후 당직 시간이 다른 어린이집보다 길게 나타났다. 어린이집 정원별로는 20명 이하의 어린이집이 오전과 오후 모두 월평균 당직 근무 횟수가 가장 많았고, 대체로 규모가 클수록 당직 횟수가 적었다. 이는 어린이집 규모가 큰 만큼 순번을 정해 당직 근무를 할 수 있는 교사 인력이 더 많기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4-16〉 당직 근무 현황

(단위: %, 회, 분, 명)

구분	당직 근무함 (N=621)	월평균 횟수		총당직 시간	
		오전 당직 (N=457)	오후 당직 (N=457)	오전 당직 (N=407)	오후 당직 (N=411)
전체	73.6	3.19	3.39	72.46	101.58
지역					
서울	81.5	3.00	3.28	77.69	106.94
경기	65.2	3.44	3.53	65.23	94.49
(χ^2/F)	21.138***	1.993	0.539	31.922***	7.078**
교사 등급					
1급	72.2	3.41	3.19	71.21	97.00
2급 이하	75.6	2.87	3.68	74.25	107.89
(χ^2/F)	0.869	2.900	2.022	1.761	5.363

구분	당직 근무함 (N=621)	월평균 횟수		총당직 시간	
		오전 당직 (N=457)	오후 당직 (N=457)	오전 당직 (N=407)	오후 당직 (N=411)
보조교사					
없음	73.9	3.14	3.49	70.63	99.45
전담 교사 있음	57.1	3.12	3.50	71.04	106.51
타 학급과 공유	85.7	3.36	3.00	78.57	106.03
(χ^2/F)	21.161***	0.178	0.696	4.299*	0.903
복수 담임제					
운영	77.9	3.06	3.54	74.02	105.28
미운영	69.9	3.30	3.25	70.96	98.08
(χ^2/F)	5.020*	0.596	0.744	1.838	2.380
어린이집 유형					
국공립	89.8	3.26	3.44	79.45	110.49
직장	86.5	4.34	6.44	75.00	81.79
민간	79.7	2.34	2.61	67.61	100.55
가정	36.4	5.52	4.33	60.67	80.71
기타	94.7	2.56	2.94	82.81	116.47
(χ^2/F)	139.082***	11.769***	9.346***	10.296***	5.263***
담당 학급(반)					
만 0세	56.2	4.12	3.71	73.29	92.57
만 1세	72.8	3.70	3.61	69.02	100.05
만 2세	73.4	2.64	3.36	72.35	101.19
만 3세	86.3	2.05	2.61	72.57	110.35
만 4세+5세	90.5	3.40	3.09	75.00	101.53
혼합반	67.1	3.34	3.79	77.05	105.24
(χ^2/F)	28.127***	3.173**	0.757	1.038	0.620
어린이집 정원					
20명 이하	44.0	5.21	4.51	67.65	91.69
21~39명	76.4	2.98	3.60	70.75	96.37
40~79명	90.2	3.09	3.23	77.20	103.57
80명 이상	85.9	2.31	2.83	70.34	107.27
(χ^2/F)	116.444***	14.182***	3.789*	3.695*	1.964

주: 1) * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2) 월평균 횟수와 총당직 시간은 당직 근무를 한다고 응답한 사람 중 무응답을 제외한 수치.
자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈표 4-17〉은 응답자의 월평균 임금을 조사한 결과이다. 월평균 임금(2018년 기준)은 202만 3000원이며 이 중 기본급은 160만 4000원, 제수당(정부·지자체의 급여성 수당) 38만 원, 기타 수당(어린이집 제공 수당) 3만 9000원 수준으로 나타났다. 지역별로 기본급은 서울이 높았으나, 제수당은 경기도가 더 높았고, 기타 수당은 비슷한 수준이었다. 경기도는 서

울에 비해 지자체 차원에서 별도로 교사 임금 지원을 활성화하고 있는 것으로 추정할 수 있다. 교사 등급별로는 1급이 2급 이하에 비해 월평균 임금 총액과 기본급, 기타 수당의 금액이 높게 나타났다. 이는 1급 교사의 보육 경력이 훨씬 높기 때문인 것으로 보인다(〈표 4-18〉 참조). 모든 유형의 어린이집에서 보육 경력이 인정되는 것은 아니지만 전반적으로 일정 부분 경력이 반영된 것으로 이해할 수 있다.

어린이집 유형과 규모에 따라서는 기본급과 기타 수당이 유의하게 차이가 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 직장 어린이집, 기타(사회복지법인, 법인·단체 등, 협동 등) 어린이집, 국공립 어린이집 순으로 임금 총액이 높았다. 특히, 직장 어린이집은 기타 수당이 훨씬 높았다. 민간·가정 어린이집은 제수당은 다소 높지만 기타 수당(어린이집 제공 수당)이나 기본급이 낮아 임금 수준이 전반적으로 낮았다. 보육교사 경력 현황에 따르면(〈표 4-18〉 참조) 가정 어린이집 교사의 경력이 가장 긴데도 임금 수준은 낮은 모순이 발생하고 있다. 또한 현재의 평균 기본급 160만 4000원은 세후 금액이며 이를 세전으로 환산하면 대략 175만 7000원⁸⁾이 되는데 이는 2018년 보육교사 호봉 기준으로 3호봉(보수 총액 2126만 2800원, 월 지급액 177만 1900원)보다 다소 낮은 수준이다. 이 조사에서 나타난 평균 경력이 65개월(5년 5개월)인 것에 비추어 볼 때, 경력에 다소 미치지 못하는 임금이라고 볼 수 있다. 또한 가정 어린이집의 경우 경력이 더 많은데도 임금은 더 적게 받는 상황을 고려할 때 어린이집 유형에 따라서는 경력이 적절히 반영된 임금 수준에 미치지 못하는 부분이 있는 것으로 보인다.

8) 이 수치는 조사된 세후 소득을 기준으로 사회보험료(국민연금 근로자 부담금 4.5% 등)와 2018년 2월 개정된 근로소득 간이세액표(100% 적용 시)를 반영하여 역산한 금액으로 실제 지급 조건, 비과세액 등에 따라 약간의 차이가 있을 수 있음(연봉계산기-대출이자계산기 [웹사이트]. (2018. 11. 10.). URL: <https://best79.com/salary/>).

〈표 4-17〉 월평균 임금(2018년 기준)

(단위: 천 원, %, 명)

구분	총계	기본급	제수당 (정부·지자체 급여성 수당)	기타 수당 (어린이집 제공 수당)	전체	
전체	2022.6	1604.0	380.0	38.6	100.0	(558)
지역						
서울	2008.3	1635.2	334.8	38.3	100.0	(291)
경기	2038.0	1570.0	429.1	38.9	100.0	(267)
(F)	1.251	8.909**	36.421***	0.006		
교사 등급						
1급	2062.1	1645.6	371.7	44.8	100.0	(335)
2급 이하	1963.2	1541.6	392.3	29.2	100.0	(223)
(F)	13.636***	22.284***	1.579	4.748*		
보조교사						
없음	2014.5	1591.8	390.7	32.0	100.0	(376)
전담 교사 있음	1999.5	1626.6	330.1	42.8	100.0	(79)
타 학급과 공유	2069.8	1631.5	379.1	59.2	100.0	(103)
(F)	1.513	1.299	3.333*	4.490*		
복수 담임제						
운영	2041.7	1622.6	377.9	41.1	100.0	(257)
미운영	2006.2	1588.1	381.7	36.4	100.0	(301)
(F)	1.783	2.456	0.054	0.451		
어린이집 유형						
국공립	2125.3	1727.2	356.7	41.4	100.0	(167)
직장	2360.0	1839.5	379.5	141.0	100.0	(34)
민간	1936.2	1513.4	394.3	28.5	100.0	(218)
가정	1901.4	1495.6	387.5	18.4	100.0	(123)
기타	2340.8	1887.7	369.4	83.8	100.0	(16)
(F)	33.607***	43.253***	0.993	18.987***		
담당 학급(반)						
만 0세	1999.4	1587.4	389.5	22.5	100.0	(67)
만 1세	2035.7	1612.5	388.1	35.1	100.0	(149)
만 2세	2002.7	1579.4	380.4	42.9	100.0	(166)
만 3세	2040.8	1597.8	404.2	38.8	100.0	(44)
만 4세+5세	2077.8	1658.8	373.7	45.3	100.0	(67)
혼합반	1997.7	1612.5	340.3	44.9	100.0	(65)
(F)	0.786	1.001	0.809	0.808		
어린이집 정원						
20명 이하	1925.6	1521.8	381.1	22.7	100.0	(152)
21~39명	2038.3	1633.0	370.5	34.8	100.0	(108)
40~79명	2070.4	1637.5	391.5	41.5	100.0	(154)
80명 이상	2061.9	1633.3	373.5	55.0	100.0	(144)
(F)	7.129***	7.236***	0.332	3.933**		

주: 1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

2) 무응답은 제외하고 분석함.

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈표 4-18〉 보육교사 총경력

(단위: 개월, %, 명)

구분	총경력	계	(명)
전체	65.23	100.0	(621)
지역			
서울	55.92	100.0	(319)
경기	75.07	100.0	(302)
(F)	21.577***		
교사 등급			
1급	91.76	100.0	(371)
2급 이하	25.86	100.0	(250)
(F)	385.371***		
보조교사			
없음	63.73	100.0	(418)
전담 교사 있음	70.55	100.0	(91)
타 학급과 공유	66.50	100.0	(112)
(F)	0.676		
복수 담임제			
운영	57.57	100.0	(285)
미운영	71.73	100.0	(336)
(F)	11.540**		
어린이집 유형			
국공립	53.66	100.0	(186)
직장	54.76	100.0	(37)
민간	69.61	100.0	(236)
가정	75.17	100.0	(143)
기타	69.79	100.0	(19)
(F)	4.504**		
담당 학급(반)			
만 0세	63.00	100.0	(73)
만 1세	66.39	100.0	(169)
만 2세	67.32	100.0	(184)
만 3세	43.02	100.0	(51)
만 4세+5세	65.18	100.0	(74)
혼합반	75.51	100.0	(70)
(F)	2.522*		
어린이집 정원			
20명 이하	74.13	100.0	(175)
21~39명	61.91	100.0	(110)
40~79명	63.31	100.0	(173)
80명 이상	59.96	100.0	(163)
(F)	2.493		

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

3. 근로 환경 만족도

보육교사의 근무 환경 만족도를 파악하기 위하여 관련 문항이 어린이집 근무를 고려할 때 얼마나 중요한지, 현재의 직장에서 해당 항목에 대한 만족도는 어느 정도인지를 조사하였다(〈표 4-19〉 참조). 근로 환경 관련 7개 항목[①어린이집 유형 ②임금 수준 ③업무 내용 및 업무량(업무 강도) ④근로시간 ⑤시설 환경(보육 교실, 교사실, 휴게실 등) ⑥복리후생(휴가, 휴직, 수당 등), ⑦출퇴근 거리]에 대해서 중요도와 만족도를 조사하였으며, 추가로 전체 근무 만족도를 조사하였다.

중요도와 만족도는 10점 척도로 조사하였다. 그 결과 모든 항목의 중요도는 모두 7.57~8.70점 범위에, 만족도 역시 5.71~7.71점 범위에 분포하였다. 전반적으로 만족도는 중요도에 비해 낮았으며 전체적인 근무 만족도는 6.54점이었다.

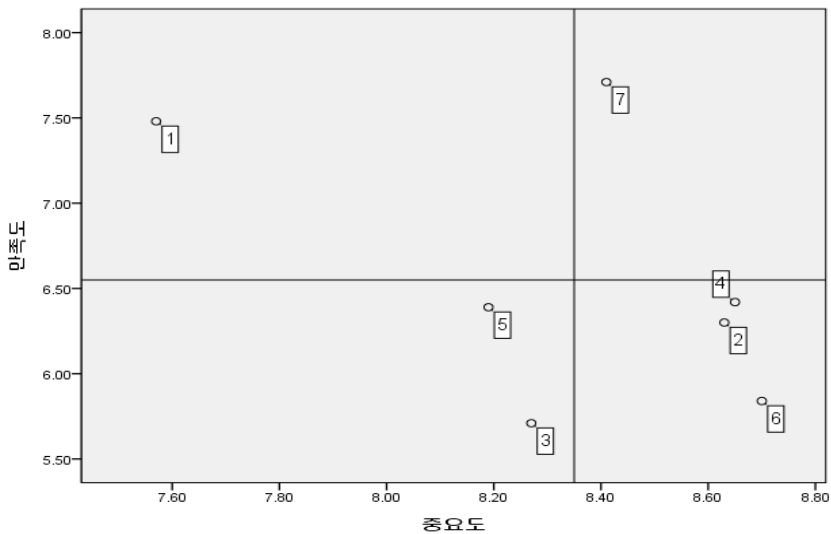
대체로 중요도와 만족도 모두 분포의 범위가 크지는 않지만 상대적 비교 차원에서 어린이집 근무 환경의 각 항목을 아래와 같이 배치하여 보았다. 여기서 영역을 구분하는 참조선은 항목별 중요도와 만족도 전체의 평균을 뜻하며, 각 항목은 이를 기준으로 자신의 점수에 해당하는 곳에 위치한 것이다.

가로축은 중요도를, 세로축은 만족도를 의미한다. 1사분면의 ⑦출퇴근 거리는 중요도도 높으면서 만족도도 높은 영역으로 이해할 수 있다. 이는 근로지 선택 시 중요하게 고려하는 만큼 기준에 맞게 적절히 선택하는 것으로 볼 수 있다. 가장 우려할 부분은 중요도는 높지만 만족도는 낮은 4사분면인데 ②임금 수준, ④근로시간, ⑥복리후생(휴가, 휴직, 수당 등)이 이 영역에 있다. 복리후생은 중요도가 매우 높은데도 만족도는 상당히 낮았다. 보육교사의 낮은 임금 수준과 장시간 근로에 대한 지적이 지속적으로

제기되어 왔으나 복리후생에 대한 사회적 논의는 매우 부족했던 것으로 판단된다.

또 하나 주목할 부분은 중요도도 다소 낮지만 만족도가 제일 낮게 조사된 항목이 ③업무 내용 및 업무량(업무 강도)이다. 이는 근본적으로 현행 담임교사의 업무 강도에 대한 검토가 필요함을 시사한다.

[그림 4-1] 어린이집 근무 환경 관련 항목별 중요도 및 만족도 분포



주: 위치한 항목별 번호는 아래를 뜻함

- | | | |
|---------------------|---------------------------|----------------------|
| ①어린이집 유형 | ②임금 수준 | ③ 업무 내용 및 업무량(업무 강도) |
| ④근로시간 | ⑤시설 환경(보육 교실, 교사실, 휴게실 등) | |
| ⑥복리후생(휴가, 휴직, 수당 등) | ⑦ 출퇴근 거리 | |

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

앞서 조사된 만족도와 중요도 자료를 활용하여 항목별 차이를 살펴보았다. 분석 결과, 앞서 밝힌 바와 마찬가지로 복리후생이 3.09점으로 중요도와 만족도의 격차가 가장 컸다. 이어서 업무 내용 및 업무량, 임금 수준,

근로시간 등의 순으로 중요도와 만족도의 격차가 큰 것으로 나타났다.

어린이집 유형별로 살펴보면, 민간·가정 어린이집이 국공립이나 직장 어린이집에 비해서 복리후생과 임금 수준에 대한 중요도-만족도 격차가 컸으며 직장 어린이집은 해당 항목에 대한 중요도-만족도 격차가 가장 작았다. 반면에 국공립 어린이집이나 직장 어린이집은 업무 내용 및 업무량(업무 강도), 근로시간에 대한 중요도-만족도 격차가 타 유형보다 큰 것으로 나타났다. 직장 어린이집은 근로시간에 대한 중요도-만족도 격차가 특히 컸다. 이는 직장 어린이집 특성상 보육서비스 제공 시간이 길기 때문인 것으로 보인다.

분석 결과를 바탕으로 국공립 어린이집과 직장 어린이집은 근로시간과 업무 내용 및 업무량에 대한 개선 요구가, 민간·가정 어린이집은 복리후생과 임금 수준에 대한 개선 요구가 높은 것으로 이해할 수 있다.

〈표 4-19〉 어린이집 근무 환경 관련 항목별 중요도 및 만족도 간 격차

(단위: 점, %, 명)

구분	어린이집 유형		임금 수준	업무 내용 및 업무량		근로시간	시설 환경		복리후생	출퇴근 거리		계	(명)
	중요도-만족도	중요도-만족도		중요도-만족도	중요도-만족도		중요도-만족도	중요도-만족도		중요도-만족도			
전체	1.45	2.63	2.63	2.88	2.49	2.35	3.09	1.53	100.0	(621)			
지역													
서울	1.34	2.72	2.87	2.55	2.58	3.08	1.62	100.0	(319)				
경기	1.57	2.55	2.90	2.44	2.11	3.10	1.43	100.0	(302)				
교사 등급													
1급	1.41	2.62	2.93	2.44	2.32	3.13	1.52	100.0	(371)				
2급 이하	1.52	2.65	2.81	2.57	2.40	3.02	1.55	100.0	(250)				
보조교사													
없음	1.47	2.70	2.83	2.46	2.34	3.10	1.51	100.0	(418)				
전담 교사 있음	1.37	2.23	2.68	2.38	2.18	2.70	1.22	100.0	(91)				
타 학급과 공유	1.45	2.71	3.26	2.71	2.52	3.37	1.85	100.0	(112)				
복수 담임제													
운영	1.38	2.55	2.94	2.56	2.46	3.07	1.44	100.0	(285)				
미운영	1.51	2.71	2.83	2.44	2.25	3.10	1.61	100.0	(336)				
어린이집 유형													
국공립	1.31	2.52	3.22	2.78	2.40	2.84	1.81	100.0	(186)				
직장	1.27	1.86	3.54	3.03	1.65	2.11	1.59	100.0	(37)				
민간	1.50	2.86	2.75	2.28	2.46	3.39	1.46	100.0	(236)				
가정	1.62	2.68	2.59	2.29	2.26	3.14	1.27	100.0	(143)				
기타	1.32	2.16	2.32	2.89	2.58	3.26	1.63	100.0	(19)				

구분	어린이집 유형	임금 수준		업무 내용 및 업무량	근로시간	시설 환경		복리후생	출퇴근 거리		계	(명)
		중요도-만족도	중요도-만족도			중요도-만족도	중요도-만족도		중요도-만족도	중요도-만족도		
담당 학급(반)												
만 0세	1.53	2.88	2.93	2.56	2.14	3.32	1.34	100.0	(73)			
만 1세	1.53	2.44	2.82	2.46	2.41	3.04	1.39	100.0	(169)			
만 2세	1.34	2.79	2.92	2.50	2.43	3.13	1.85	100.0	(184)			
만 3세	1.49	2.76	3.00	2.63	2.16	3.02	1.31	100.0	(51)			
만 4세+5세	1.50	2.55	2.96	2.38	2.35	2.95	1.65	100.0	(74)			
혼합반	1.39	2.43	2.73	2.51	2.34	3.06	1.26	100.0	(70)			
어린이집 정원												
20명 이하	1.59	2.64	2.63	2.33	2.28	3.21	1.39	100.0	(175)			
21~39명	1.56	2.21	2.90	2.50	2.52	2.89	1.55	100.0	(110)			
40~79명	1.40	2.91	3.12	2.66	2.37	3.23	1.60	100.0	(173)			
80명 이상	1.28	2.62	2.90	2.49	2.29	2.94	1.60	100.0	(163)			

주: 1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001
2) 중요도와 만족도 격차는 절댓값으로 계산.
자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

제3절 보육교사 정책 요구도

1. 인력 지원 및 보육서비스 제공 환경 영역

이 영역에서는 7개 항목의 중요도와 시급성 순위를 각각 조사하였다. 7개 항목은 보조교사(비담임교사 지원), 대체 교사 지원, 청소·급식 등 위생 관련 업무 지원, 회계 및 행정 사무 전담 직원 지원, 교사 대 아동 비율 축소, 복수 담임제 활성화, 휴게 시간 보장이다. 7개 항목에 대해 1~7로 우선순위를 정하게 했으며, 이를 토대로 1순위 빈도가 가장 많은 순서대로 우선순위를 재배치하여 제시하였다(〈표 4-20〉, 〈표 4-21〉 참조). 전체 대상자가 1순위로 응답한 비율이 높은 항목은 ①교사 대 아동 비율 축소 ②보조교사(비담임교사) 지원 ③회계 및 행정 사무 전담 직원 지원 ④휴게 시간 보장 ⑤대체 교사 지원 ⑥청소, 급식 등 위생 관련 업무 지원 ⑦복수 담임제 활성화 순으로 나타났다. 전체 응답자의 65.9%가 1순위로 교사 대 아동 비율 축소를 선택함에 따라 이에 대한 욕구가 가장 큰 것으로 보인다. 다만, 어린이집 유형별로 응답 비율에 차가 있는 상황을 고려하면, 국공립과 직장 어린이집 교사들의 응답률이 민간·가정 어린이집 교사의 응답률보다 다소 높은 것으로 나타났다. 이는 앞서 논의된 바와 같이 국공립·직장 어린이집의 높은 정원 충족률과 업무 내용 및 시간이 상대적으로 과다한 점과 깊은 관련이 있을 것으로 판단된다.

교사 대 아동 비율 축소 다음으로 1순위 빈도가 높은 항목은 보조교사 지원과 사무 전담 직원 지원으로 나타났다. 다만, 이들 항목에 대해서는 어린이집 유형별, 담당 학급 연령별로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 국공립·직장 어린이집의 경우 보조교사 지원보다 행정 사무 전담 직원 지원에 대한 요구도가 더 높았으며, 이와 같은 현상은 유아반 담임에

대해서도 동일하게 나타났다. 이는 국공립·직장 어린이집의 행정 업무가 상대적으로 과다하고 유아반의 경우 교사 대 아동 비율이 높아 관련 행정·사무 업무가 과하기 때문인 것으로 이해된다.

〈표 4-21〉은 동일한 항목에 대한 시급성 순위를 조사한 결과인데 중요도 결과와 대체로 유사했다. ‘교사 대 아동 비율 축소’, ‘보조교사(비담임 교사) 지원’은 중요도와 마찬가지로 시급하다고 인식하고 있었다. 시급성 3순위는 ‘휴게 시간 보장’이었다. 다만, 중요도와 마찬가지로 어린이집 유형별, 담당 학급 연령별 차이가 있는 것으로 나타났다. 직장 어린이집, 유아반 담임의 경우 보조교사 지원보다 휴게 시간 보장이 더 시급하다고 인식하였다.

전반적으로 중요도와 시급성을 함께 고려할 때 교사 대 아동 비율 축소와 보조교사 지원에 대한 요구도가 상당히 높은 것을 알 수 있다. 직장 어린이집과 유아반 담임교사들이 시급성이 높다고 응답한 휴게 시간 보장도 보조교사 지원과 일맥상통하는 부분으로 이해할 수 있다. 또한 국공립·직장, 유아반 담임의 경우 행정·사무 업무에 대한 부담을 감소시켜 주기 위한 노력도 필요하다고 판단된다.

112 영유아 돌봄서비스 공급 구조 분석과 정책과제

〈표 4-20〉 인력 지원 및 보육서비스 제공 환경 영역의 중요도 순위

(단위: %, 명)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	계	(명)
전체	65.9	11.4	7.9	6.4	4.2	2.6	1.6	100.0	(621)
지역									
서울	69.3	9.4	8.2	6.6	3.1	2.5	0.9	100.0	(319)
경기	62.3	13.6	7.6	6.3	5.3	2.6	2.3	100.0	(302)
교사 등급									
1급	65.5	12.4	6.2	6.7	4.3	2.7	2.2	100.0	(371)
2급 이하	66.4	10.0	10.4	6.0	4.0	2.4	0.8	100.0	(250)
보조교사 유무									
없음	65.8	9.6	8.6	7.2	4.5	3.3	1.0	100.0	(418)
전담 교사 있음	65.9	18.7	6.6	5.5	1.1	0.0	2.2	100.0	(91)
타 학급과 공유	66.1	12.5	6.3	4.5	5.4	1.8	3.6	100.0	(112)
복수 담임제 여부									
운영	67.4	11.2	7.4	7.7	3.9	1.8	0.7	100.0	(285)
미운영	64.6	11.6	8.3	5.4	4.5	3.3	2.4	100.0	(336)
어린이집 유형									
국공립	74.2	8.6	9.7	2.7	2.2	1.6	1.1	100.0	(186)
직장	73.0	8.1	13.5	5.4	0.0	0.0	0.0	100.0	(37)
민간	58.5	11.4	7.6	11.0	7.2	3.4	0.8	100.0	(236)
가정	64.3	16.8	4.2	4.2	3.5	3.5	3.5	100.0	(143)
기타	73.7	5.3	10.5	5.3	0.0	0.0	5.3	100.0	(19)
담당 학급(반)									
만 0세	69.9	9.6	8.2	2.7	4.1	2.7	2.7	100.0	(73)
만 1세	67.5	11.8	4.1	8.9	3.6	2.4	1.8	100.0	(169)
만 2세	65.8	13.6	5.4	6.5	4.3	3.3	1.1	100.0	(184)
만 3세	58.8	9.8	13.7	11.8	2.0	3.9	0.0	100.0	(51)
만 4세+5세	64.9	10.8	14.9	1.4	1.4	2.7	4.1	100.0	(74)
혼합반	64.3	8.6	11.4	5.7	10.0	0.0	0.0	100.0	(70)
어린이집 정원									
20명 이하	66.9	13.7	4.0	5.1	4.0	3.4	2.9	100.0	(175)
21~39명	69.1	13.6	6.4	4.5	5.5	0.9	0.0	100.0	(110)
40~79명	65.9	11.0	11.6	4.0	4.0	1.2	2.3	100.0	(173)
80명 이상	62.6	8.0	9.2	11.7	3.7	4.3	0.6	100.0	(163)

주: 상단 표 내용의 순위별 숫자는 아래와 같음.

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| ① 교사 대 아동 비율 축소 | ② 보조교사(비담임교사) 지원 |
| ③ 회계 및 행정 사무 전담 직원 지원 | ④ 휴게 시간 보장 |
| ⑤ 대체 교사 지원 | ⑥ 청소, 급식 등 위생 관련 업무 지원 |
| | ⑦ 복수 담임제 활성화 |

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈표 4-21〉 인력 지원 및 보육서비스 제공 환경 영역의 시급성 순위

(단위: %, 명)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	계	(명)
전체	65.1	11.0	7.4	7.4	5.2	2.1	1.9	100.0	(621)
지역									
서울	69.9	8.8	8.5	6.6	1.9	1.9	2.5	100.0	(319)
경기	59.9	13.2	6.3	8.3	8.6	2.3	1.3	100.0	(302)
교사 등급									
1급	66.3	11.6	6.2	6.7	5.7	1.9	1.6	100.0	(371)
2급 이하	63.2	10.0	9.2	8.4	4.4	2.4	2.4	100.0	(250)
보조교사 유무									
없음	65.8	9.6	7.7	7.7	5.7	1.9	1.7	100.0	(418)
전담 교사 있음	59.3	16.5	8.8	6.6	4.4	1.1	3.3	100.0	(91)
타 학급과 공유	67.0	11.6	5.4	7.1	3.6	3.6	1.8	100.0	(112)
복수 담임제 여부									
운영	64.9	10.5	8.1	7.4	4.9	2.1	2.1	100.0	(285)
미운영	65.2	11.3	6.8	7.4	5.4	2.1	1.8	100.0	(336)
어린이집 유형									
국공립	71.5	8.6	8.6	4.8	2.2	3.2	1.1	100.0	(186)
직장	62.2	10.8	13.5	10.8	0.0	2.7	0.0	100.0	(37)
민간	60.2	11.0	7.2	10.2	7.2	1.3	3.0	100.0	(236)
가정	64.3	14.7	4.2	5.6	7.7	1.4	2.1	100.0	(143)
기타	73.7	5.3	10.5	5.3	0.0	5.3	0.0	100.0	(19)
담당 학급(반)									
만 0세	71.2	11.0	6.8	4.1	2.7	1.4	2.7	100.0	(73)
만 1세	65.1	11.2	5.3	9.5	4.7	2.4	1.8	100.0	(169)
만 2세	62.0	15.2	5.4	7.1	7.6	0.5	2.2	100.0	(184)
만 3세	60.8	7.8	11.8	9.8	5.9	2.0	2.0	100.0	(51)
만 4세+5세	67.6	9.5	9.5	4.1	2.7	5.4	1.4	100.0	(74)
혼합반	67.1	2.9	12.9	8.6	4.3	2.9	1.4	100.0	(70)
어린이집 정원									
20명 이하	66.9	12.6	4.0	5.7	7.4	1.1	2.3	100.0	(175)
21~39명	67.3	12.7	5.5	9.1	2.7	1.8	0.9	100.0	(110)
40~79명	67.1	8.7	10.4	6.4	3.5	2.9	1.2	100.0	(173)
80명 이상	59.5	10.4	9.2	9.2	6.1	2.5	3.1	100.0	(163)

주: 상단 표 내용의 순위별 숫자는 아래와 같음.

- | | |
|-----------------|--|
| ① 교사 대 아동 비율 축소 | ② 보조교사(비담임교사) 지원 |
| ③ 휴게 시간 보장 | ④ 회계 및 행정 사무 전담 직원 지원 |
| ⑤ 대체 교사 지원 | ⑥ 복수 담임제 활성화 ⑦ 청소, 급식 등 위생 관련 업무 지원 |

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

2. 교사 지원 및 관리 영역

교사 지원 및 관리에 있어서는 중요도와 시급성 모두 ‘교사 호봉제 정착’, ‘시설 유형 간 임금 격차 해소’, ‘교사 자격 기준 강화’, ‘교사 스트레스 관리 지원’, ‘교사에 대한 사회적 인식 제고 노력’, ‘교사 역량 강화 및 교육 지원’의 순서로 나타났다. 다만, 앞서 분석한 영역과 달리 항목 간의 격차는 크지 않았다. 앞선 분석에서는 교사 대 아동 비율 축소에 대한 중요도와 시급성에 대한 요구도가 매우 높은 반면, 교사 지원 및 관리 영역에서는 1순위로 응답한 빈도가 가장 높은 항목과 2순위 항목 간의 응답 비율 격차가 크지 않았다. 이는 교사 호봉제 정착과 시설 유형 간 임금 격차 해소가 일정 부분 같은 문제의식에서 출발하기 때문인 것으로 이해된다. 3순위는 교사 자격 기준 강화였다.

다만, 임금 격차 해소 문제와 교사 자격 기준 강화에 대한 인식은 어린이집 유형별로 다소 차이가 있었다. 국공립·직장 어린이집의 경우 시설 유형 간 임금 격차 해소에 대한 중요도와 시급성에 대한 인식은 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이는 현재 상대적으로 높은 임금을 받고 있는 시설 유형이기 때문에 이에 대한 요구도가 낮은 것으로 이해할 수 있다. 국공립 어린이집의 경우 호봉제 정착 이외에 교사 자격 기준 강화, 교사 스트레스 지원 관리에 대한 요구도가 높았으며, 직장 어린이집의 경우 호봉제 정착 외에 자격 기준 강화와 교사에 대한 사회적 인식 제고 노력에 대한 중요도 및 시급성이 높은 것으로 조사되었다. 반면, 민간 어린이집 교사의 경우 임금 격차 해소를 가장 중요하고 시급하다고 인식하였다.

〈표 4-22〉 교사 지원 및 관리 영역의 중요도 순위

(단위: %, 명)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계	(명)
전체	34.9	28.2	13.5	10.1	8.9	4.3	100.0	(621)
지역								
서울	29.5	27.3	16.3	11.3	11.0	4.7	100.0	(319)
경기	40.7	29.1	10.6	8.9	6.6	4.0	100.0	(302)
교사 등급								
1급	36.7	31.8	14.3	7.0	7.8	2.4	100.0	(371)
2급 이하	32.4	22.8	12.4	14.8	10.4	7.2	100.0	(250)
보조교사 유무								
없음	36.8	26.6	13.4	10.8	7.9	4.5	100.0	(418)
전담 교사 있음	30.8	39.6	14.3	4.4	5.5	5.5	100.0	(91)
타 학급과 공유	31.3	25.0	13.4	12.5	15.2	2.7	100.0	(112)
복수 담임제 여부								
운영	30.5	28.8	15.1	11.2	10.2	4.2	100.0	(285)
미운영	38.7	27.7	12.2	9.2	7.7	4.5	100.0	(336)
어린이집 유형								
국공립	26.9	15.6	20.4	17.7	14.5	4.8	100.0	(186)
직장	43.2	8.1	16.2	13.5	16.2	2.7	100.0	(37)
민간	36.4	38.1	8.9	5.9	5.9	4.7	100.0	(236)
가정	42.0	35.7	9.8	4.9	3.5	4.2	100.0	(143)
기타	26.3	10.5	26.3	21.1	15.8	0.0	100.0	(19)
담당 학급(반)								
만 0세	32.9	32.9	13.7	4.1	9.6	6.8	100.0	(73)
만 1세	33.7	33.1	13.0	8.3	9.5	2.4	100.0	(169)
만 2세	35.3	24.5	15.8	13.0	8.2	3.3	100.0	(184)
만 3세	37.3	23.5	5.9	11.8	11.8	9.8	100.0	(51)
만 4세+5세	36.5	25.7	17.6	8.1	9.5	2.7	100.0	(74)
혼합반	35.7	27.1	10.0	14.3	5.7	7.1	100.0	(70)
어린이집 정원								
20명 이하	43.4	32.0	9.1	5.7	5.1	4.6	100.0	(175)
21~39명	29.1	29.1	15.5	11.8	10.9	3.6	100.0	(110)
40~79명	35.8	23.1	13.9	13.3	9.8	4.0	100.0	(173)
80명 이상	28.8	28.8	16.6	10.4	10.4	4.9	100.0	(163)

주: 상단 표 내용의 순위별 숫자는 아래와 같음.

- | | |
|-----------------------|----------------------------|
| ① 교사 호봉제 정착 | ② 시설 유형(국공립/민간) 간 임금 격차 해소 |
| ③ 교사 자격 기준 강화 | ④ 교사 스트레스 관리 지원 |
| ⑤ 교사에 대한 사회적 인식 제고 노력 | ⑥ 교사 역량 강화 및 교육 지원 |

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈표 4-23〉 교사 지원 및 관리 영역의 시급성 순위

(단위: %, 명)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	계	(명)
전체	32.9	26.4	13.4	11.6	11.1	4.7	100.0	(621)
지역								
서울	27.9	26.0	15.7	13.8	13.2	3.4	100.0	(319)
경기	38.1	26.8	10.9	9.3	8.9	6.0	100.0	(302)
교사 등급								
1급	35.3	27.2	15.1	8.4	10.8	3.2	100.0	(371)
2급 이하	29.2	25.2	10.8	16.4	11.6	6.8	100.0	(250)
보조교사 유무								
없음	34.4	24.9	12.4	12.0	11.0	5.3	100.0	(418)
전담 교사 있음	29.7	34.1	15.4	9.9	7.7	3.3	100.0	(91)
타 학급과 공유	29.5	25.9	15.2	11.6	14.3	3.6	100.0	(112)
복수 담임제 여부								
운영	26.3	28.1	15.4	14.0	12.6	3.5	100.0	(285)
미운영	38.4	25.0	11.6	9.5	9.8	5.7	100.0	(336)
어린이집 유형								
국공립	24.2	14.5	21.5	18.8	16.1	4.8	100.0	(186)
직장	40.5	5.4	13.5	16.2	21.6	2.7	100.0	(37)
민간	36.0	36.0	8.5	7.2	8.1	4.2	100.0	(236)
가정	38.5	34.3	9.1	7.0	6.3	4.9	100.0	(143)
기타	21.1	5.3	26.3	21.1	15.8	10.5	100.0	(19)
담당 학급(반)								
만 0세	35.6	30.1	8.2	6.8	12.3	6.8	100.0	(73)
만 1세	27.2	29.6	13.6	12.4	11.8	5.3	100.0	(169)
만 2세	35.9	22.3	15.2	13.0	9.8	3.8	100.0	(184)
만 3세	31.4	29.4	3.9	13.7	17.6	3.9	100.0	(51)
만 4세+5세	37.8	20.3	18.9	9.5	10.8	2.7	100.0	(74)
혼합반	31.4	30.0	14.3	11.4	7.1	5.7	100.0	(70)
어린이집 정원								
20명 이하	39.4	30.3	9.7	7.4	8.0	5.1	100.0	(175)
21~39명	29.1	24.5	14.5	12.7	12.7	6.4	100.0	(110)
40~79명	32.4	23.1	13.3	14.5	12.1	4.6	100.0	(173)
80명 이상	28.8	27.0	16.6	12.3	12.3	3.1	100.0	(163)

주: 상단 표 내용의 순위별 숫자는 아래와 같음.

- | | |
|-----------------------|----------------------------|
| ① 교사 호봉제 정착 | ② 시설 유형(국공립/민간) 간 임금 격차 해소 |
| ③ 교사 자격 기준 강화 | ④ 교사 스트레스 관리 지원 |
| ⑤ 교사에 대한 사회적 인식 제고 노력 | ⑥ 교사 역량 강화 및 교육 지원 |

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

제4절 소결

이 장에서는 보육서비스 공급 구조 내에서 서비스 공급의 당사자인 인력의 공급 구조와 근로 환경을 살펴보았다. 국내 보육교사는 1~3급의 자격제도로 운영하고 있으며, 교사 유형은 8가지로 구분하여 통계 관리를 하고 있다. 보육교사의 유형은 매우 다양한 것으로 나타났다. 제공 서비스별로 교사 유형을 구분하고 이들에 대한 지원 수준과 보수 기준도 상이하다. 그리고 전체 교사 중 단독 서비스를 제공하는 교사는 약 88%이며 보조 서비스를 제공하는 교사는 12.3%에 불과한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 보조교사는 비약적으로 증가한 측면이 있다. 다만, 2017년에는 대체 교사의 수가 전년보다 감소한 것으로 나타났다. 또한 보조교사나 대체 교사 공급이 전체 시설 수에 비추어 볼 때 매우 낮은 수준인 것으로 파악되었다. 특히 담임교사 1인당 1개 반을 맡는다고 가정할 경우 보조교사는 10개 반에 1.47명 수준인 것으로 나타났다. 시설 수와 비교해 보면 4만 238곳에 2만 9163명의 보조교사(보조교사, 누리과정 보조교사)가 있다. 이는 1곳에 0.72명의 보조교사가 배정되는 것으로 볼 수 있다. 1일 4시간이 제공되는 것을 기준으로 볼 때, 현행의 보조교사 지원 체계에서는 교사의 휴게 시간을 보장하는 데 큰 어려움이 있을 것으로 보인다. 업무 분야별 투입 시간을 분석한 결과, 수업 준비와 보육 활동에 적절한 지원이 이루어지고 있는지 의문이 들 수밖에 없다. 또한 이러한 지원 구조에서 교사의 휴게 시간 확보가 현실적으로 얼마나 어려울지 짐작할 수 있다. 다만, 보조교사를 중심으로 전체적인 보육교사 수가 증가함에 따라 교사 1인당 보육 아동 수는 지속적으로 감소한 것으로 나타났다.

교사 자격별 분포를 살펴보면, 국내 3급 보육교사의 비율은 크게 높지 않았다. 다만, 이들 3급 보육교사의 분포가 민간·가정 어린이집을 중심으

로 이루어지고 있다는 것이다. 어린이집 유형별 교사들의 자격 취득 경로를 조사한 결과, 민간·가정 어린이집 교사들의 자격 취득 경로 중 보육교사교육원과 사이버 및 학점은행제의 비율이 타 유형의 교사들보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 이처럼 3급 교사들과 사이버 교육을 통한 교사들이 민간·가정 어린이집에 많이 분포한다는 사실은 어린이집 유형별 서비스 격차를 심화시키는 원인이 될 소지가 있다.

보육교사에 대한 근로 환경 분석 결과, 휴게 시간을 포함하여 총 9시간을 적정 근무시간으로 볼 때, 응답자의 약 45%가 초과근무를 하는 것으로 나타났으며, 초과근무의 이유는 대부분 행정 및 잡무 때문인 것으로 조사되었다. 수업 준비, 보육 활동, 휴게 시간에 대한 투입 시간만으로도 총근무시간은 9시간이며, 이 밖에 행정 업무 등이 추가되면 초과근무가 발생하게 되는 것으로 보인다. 교사의 근로시간과 당직 시간 등을 고려할 때 본격적인 보육서비스는 대부분 오전 9시~오후 5시에 이루어지는 것으로 파악되었다. 이와 같은 상황을 고려하여 보육서비스 제공 시간을 재구조화할 필요가 있다. 기본 보육 시간을 명확히 하고 오전·오후 시간의 추가 보육에 대한 교사 및 아동별 지원을 차별화하는 구조 개선 등을 고려할 필요가 있다. 개선된 체계에서는 교사들의 8시간 근로를 준수할 수 있도록 하고, 이용자는 12시간 운영의 틀 안에서 충분히 서비스를 이용할 수 있어야 할 것이다.

일반적으로 국공립·직장 어린이집은 임금 수준이 높은 반면 근로시간이 길고 행정·사무 업무에 대한 부담이 민간·가정 어린이집에 비해서 큰 것으로 나타났다. 반면, 민간·가정 어린이집은 임금 수준은 낮은 반면 근로시간은 다소 짧고 행정·사무에 대한 부담이 덜한 것으로 나타났다. 다만, 전반적으로 보육교사의 임금 수준이 평균 경력에 못 미치는 것으로 나타났다. 평균 경력이 5년 5개월임에도 불구하고 이들의 평균 임금 수준은 3

호봉에 밀도는 것으로 조사되었다. 특히 가정 어린이집 보육교사는 경력이 가장 많은데도 임금 수준은 가장 낮은 것으로 조사되었다.

현재의 근로 상황에 대해서 중요도는 높지만 만족도는 낮은 항목은 복리후생(휴가·휴직·수당), 근로시간, 임금 수준으로 조사되었다. 기존에는 열악한 임금 수준이나 장시간 근로에 대한 문제 제기와 논의가 있었으나 복리후생에 대한 논의는 거의 없었던 것으로 보인다. 복리후생과 관련하여 휴가·휴직제도 등에 대한 욕구가 높은 것을 알 수 있다.

정책 요구도가 가장 높은 항목은 교사 대 아동 비율에 대한 개선으로 나타났다. 현재 조사 대상 교사가 맡은 학급의 교사 대 아동 비율의 적절성을 조사한 결과 65.4%가 부적절하다고 응답하였다. 교사 대 아동 비율의 부적절성 때문에 교사들은 행정 및 사무 등으로 인한 장시간 근로에 시달리고 있는 것으로 보인다. 교사 대 아동 비율이 높은 유아반은 교사 대 아동 비율 개선에 대한 요구도도 영아반에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 앞서 논의한 보조교사 활용을 통한 휴게 시간 보장 및 업무 경감이 적극적으로 이루어지지 않는 상황에서 교사 대 아동 비율 개선을 통해 일정 부분 담임교사의 업무 경감과 휴게 시간 확보에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 기대된다. 이와 함께 보조교사 운용을 좀 더 확대한다면 보육서비스 제공 환경에 큰 변화를 이룰 것으로 기대한다. 현행 보조교사 지원 수준은 너무 낮아 짧은 시간만 보조교사를 공유해야 하는 체계에서는 적극적인 업무 지원을 받기 어렵다.

교사 대 아동 비율 축소와 함께 공통적으로 요구되는 정책은 교사 호봉제 정착이었다. 현재 국공립 어린이집은 호봉제를 따르도록 하는 규정이 있음에도 고호봉 교사 채용에 따른 인건비 부담이 발생하는 구조적 한계가 있어 숙련된 고호봉 교사 채용이 적극적으로 이루어지지 못하는 상황이다. 이 연구의 조사 대상도 국공립 어린이집 교사의 경력은 53개월(4년 5

개월)로 가장 짧은 것으로 나타났다. 반면 민간·가정 어린이집 교사의 경력은 다소 높지만 경력에 따른 호봉이 적절히 반영되지 않아 경력이 가장 많은 가정 어린이집 교사의 임금이 가장 낮은 상황이 발생하고 있다. 이에 따라 모든 유형의 어린이집에 임금 가이드라인을 제시하고 이를 적절히 따르도록 할 환경을 마련할 필요가 있다.

이처럼 교사 대 아동 비율 축소와 호봉제 정착은 시설 유형을 막론하고 가장 중요하고 시급한 사항으로 나타났다. 이 밖에 시설 유형별로 요구도를 살펴보면, 국공립 어린이집과 직장 어린이집은 근로시간과 업무 내용 및 업무량에 대한 개선 요구가 많고, 민간·가정 어린이집은 복리후생과 임금 수준에 대한 개선 요구가 많은 것으로 이해할 수 있다. 행정 업무에 평상시 근무시간 중 보육 시간 다음으로 가장 긴 시간을 투입하고 있는데 이는 수업 준비 시간보다 더 길다. 초과근무의 주요 이유 또한 보육 일지 작성 및 행정 처리 등의 업무와 평가 인증 등 특정 업무 준비로 조사되었다. 충분한 수업 준비 시간을 확보하기 위해서라도 행정 업무의 간소화가 필요하다. 이 장에서 분석한 내용을 바탕으로 향후 교사의 근로 환경 개선을 위해 요구되는 정책들을 구체적으로 논의할 필요가 있다.

제 5 장

재정 지원 및 관리

제1절 재정 지원 및 분담 체계

제2절 운영비 지원과 관리

제3절 소결

제1절 재정 지원 및 분담 체계

1. 중앙정부 및 지방정부 재정 분담

「영유아보육법」 제4조에 따르면 “국가와 지방자치단체는 보호자와 더불어 영유아를 건전하게 보육할 책임을 지며, 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하도록 노력하여야 한다”라고 명시하고 있다.

우리나라 보육 비용 지원은 「영유아보육법」 제34조 무상보육,⁹⁾ 제34조의 2 양육수당¹⁰⁾ 등을 근거로 하고 있다. 「영유아보육법」 제34조에 따르면 영유아, 장애아 및 「다문화가족지원법」 제2조 제1호에 따른 다문화가족의 자녀 등에게 무상보육을 지원하며, 그에 따른 비용은 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다고 명시하고 있다. 양육수당은 어린이집 또는 유치원을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 영유아에 대한 지원 비용이다. 즉, 보육 및 양육수당 재정은 국고보조사업으로 국가와 지방자치단체가 부담한다.

9) 「영유아보육법」 제34조(무상보육) ①국가와 지방자치단체는 영유아에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.(하략)

③제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.

④보건복지부장관은 어린이집 표준보육비용 등을 조사하고 그 결과를 바탕으로 예산의 범위에서 관계 행정기관의 장과 협의하여 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용을 정할 수 있다.(하략)

10) 제34조의2(양육수당) ①국가와 지방자치단체는 어린이집이나 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자의 경제적 수준을 고려하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있다.(하략)

가. 기준보조율

보육서비스는 국고보조사업으로 「보조금 관리에 관한 법률」에 의거하여 지방자치단체에 교부되는 보조금¹¹⁾과 지방자치단체 재원으로 운영된다. 국고보조금은 사업에 따라, 서울과 지방의 기준보조율¹²⁾을 토대로 보조금을 지급하고 있다. 구체적으로 기준보조율은 <표 5-1>에서 볼 수 있듯이 서울과 지방으로 이원화되어 있다. 사회복지사업의 경우 서울에는 50%, 지방에는 70~80%의 보조율을 적용한다. 반면, 보육 영역은 어린이집 기능보강에 50%, 영유아 보육사업 지원에 서울과 지방 각각 20%와 50%, 영유아 보육료 및 가정양육수당에 서울과 지방 각각 35%와 65%의 국고 지원 비율을 적용한다. 특히 영유아 보육사업은 지원 비율이 더 낮은데, 그래야 할 이유 또는 근거를 찾을 수 없다(안현미, 2017).

또한 기준보조율의 구조는 지방의 경우 25~100% 범위에서 8단계로 나누고 있으나 단계별 차등을 두는 의미 있는 원칙은 확인되지 않았다(배준식, 김범식, 박성문, 장동열, 2015; 이재원, 2016). 서울 이외 지역의 지자체들이 재정 자주도(재정 자립도) 측면에서 서울시 자치구와 큰 차이가 있는 곳도 있지만 없는 곳도 있기 때문에 기준보조율을 서울 대 서울 이외의 지자체라는 이원화된 체계를 일률적으로 적용하는 탓에 형평성 문제가 제기되고 있다(장덕희, 권기석, 2012; 배준식 등, 2015).

11) '보조금'이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(보조금관리에 관한 법률 제2조 정의)

12) 국고보조사업 기준보조율에 관한 사항은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 2항에 따르면 "기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정용자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부 장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 한다"라고 정의하고 있음.

〈표 5-1〉 국고보조사업 기준보조율: 사회복지사업과 보육사업

(단위: %)

사업			기준보조율	비고
사회 복지 사업	비용 지원	기초생활 보장 수급자 생계 급여, 주거 급여 및 의료 급여	서울: 50, 지방: 80	차등보조율 적용 가능 $\pm 10\%$
	기능 보강	노숙인 보호 시설 운영	서울: 50, 지방: 70	
	비용 지원	장애인 보장구, 의료비 및 자녀 학비 지원	서울: 50, 지방: 80	
	비용 지원	장애 수당·장애 아동 부양 수당	서울: 50, 지방: 70	차등보조율 적용 가능 ± 10
	서비스 지원	저소득 한부모 가족 지원	서울: 50, 지방: 80	
	기능 보강	장애 영유아 거주 시설 운영	서울: 50, 지방: 70	
	기능 보강	아동보호 전문 기관 설치 및 운영	50	
	기능 보강	학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	
	비용 지원	사회복지보장시설 및 장비 지원	50	
	기능 보강	청소년 시설 확충	서울: 30, 지방 70~88	지방은 재정 자주도에 따라 차등 지원
	서비스 지원	방과 후 돌봄서비스	서울: 30, 지방: 50	
보육 사업	기능 보강	어린이집 기능 보강	50	
	서비스 지원	영유아 보육사업 지원 (보육 돌봄, 어린이집 교원 양성, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집)	서울: 20, 지방: 50	차등보조율 적용 가능 $\pm 10^{13)}$
	비용 지원	영유아 보육료 및 가정양육수당 지원	서울: 35, 지방: 65	

주: 법제처(법 제4조 1항 별표1 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)

자료: 안현미, (2017). 보육 공공성 강화를 위한 중앙-지방정부 간 책임성 진단 및 개선 방안 연구.

서울: 서울시여성가족재단. p. 21.

13) 해당 회계연도의 전전년 최종 예산에서

가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정 자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%포인트 인상.

나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정 자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%포인트 인하.

영유아 보육사업의 기준보조율 분담 구조의 변화는 <표 5-2>에서 볼 수 있듯이 보육료 및 양육수당의 경우 2000년 지방은 국고와 지방비 분담 구조가 50 대 50, 서울은 15 대 85에서 2010년 60 대 40, 30 대 70으로 각각 증가하였다. 최근에는 65 대 35, 35 대 65까지 국고 부담이 높아졌다. 특징적인 점은 기능 보강비의 경우 서울시와 타 지방자치단체 간 차이가 없다는 점, 상한액도 동일하게 적용되어 실질적인 비율 적용이 안 된다는 점 등에서 지역 간 형평성을 고려한 기준보조율과 차등보조율의 적정성을 재고해 볼 필요가 있다.

<표 5-2> 지방 보육사업 국고보조 비율 추이(1993~2017년)

(단위: %)

구분	시설 운영 ²⁾			영유아 보육료, 가정양육수당 ³⁾			어린이집 기능 보강 ⁴⁾			보육·돌봄서비스 등 ⁵⁾		
	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담	국고	지방비	자부담
1993	①	48~60	32~40	-	48	32	20	35	65	-	-	-
	②	16~20	64~80	10~20	16	64	20	35	65	-	-	-
2000	①	50	30~40	10~20	50	50	-	40	60	-	-	-
	②	15	65	-	15	85	-	40	60	-	-	-
2005	①	50	50	-	50	50	-	40	60	-	50	50
	②	20	80	-	20	80	-	40	60	-	20	80
2010	①	60	40	-	60	40	-	50	50	-	40~60	40~60
	②	30	70	-	30	70	-	50	50	-	10~30	70~90
2014~2017	①	-	-	-	65	35	-	50	50	-	50	50
	②	-	-	-	35	65	-	50	50	-	20	80

주: 1) ①은 서울특별시를 제외한 지방자치단체, ②는 서울특별시.

2) 시설 운영(종사자 인건비, 수당, 보육 아동 급식비, 시설 관리 운영비, 차량 운영비, 교재 교구비).

3) 영유아 보육료, 가정양육수당(저소득층 보육료, 만 5세아 무상 보육료, 장애아 무상 보육료, 두 자녀 보육료).

4) 어린이집 기능 보강(시설 신축비, 시설 개보수비, 장비비).

5) 보육·돌봄서비스 등(보육·돌봄서비스, 교사 보수교육비, 지방 보육정보센터 운영).

자료: 안현미, (2017). 보육 공공성 강화를 위한 중앙-지방정부간 책임성 진단 및 개선방안 연구. 서울: 서울시여성가족재단. p. 64. 수정보완 및 재구성.

나. 차등보조율

국고보조금 자체가 지역 간 재정 불균형의 심화 기제로 작용하기에 이를 완화하는 방법으로 국고보조사업의 부담 형평성을 담보하기 위해 2008년부터 기초생활보장, 무료 보육사업(무상보육, 가정양육수당), 기초 연금 사업에 차등보조율을 적용하고 있다(이채정, 2011; 박지현, 2014).

〈표 5-3〉 차등보조율 적용 기준(제5조 제1항 관련)

지표	산식 및 사용 자료 등
1. 재정 자주도	가. 계산식: $\{(\text{지방세 수입} + \text{세의 수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정 교부금}) / \text{일반회계 예산 규모}\} \times 100$ 나. 자료는 해당 회계연도 전전년의 최종 예산상의 재정 자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정 지출 지수	가. 계산식: $\{(\text{분야별 세출 예산 순계(純計) 규모}(\text{일반회계} + \text{특별회계}) / \text{세출 예산 순계 규모}(\text{일반회계} + \text{특별회계}))\} \times 100$ 나. 분야별 세출 예산은 지방자치단체 세출 예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반 공공 행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역 개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도 전전년의 최종 예산상의 분야별 재정 지출 지수를 사용한다.

* 차등보조율을 적용하는 기준은 상기 지표와 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정함.

자료: 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 3].

차등보조율은 각 지방정부의 재정 자주도¹⁴⁾와 분야별 재정지출 지수(사회보장비 지수)¹⁵⁾에 근거하고 있다. 이와 관련하여 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에서는 〈표 5-3〉과 같이 규정하고 있다.¹⁶⁾

14) 재정 자립도란 지방자치단체의 일반회계 세입 중 자체 수입이 차지하는 비중: (자체 수입(지방세+세의수입)+의존 수입)/자체 수입 재정 자주도란 지방자치단체 일반회계 세입 중 자체 수입과 자주 재원을 합한 비율.

15) 사회보장비 지수: 사회보장 예산/세출예산 총규모.

16) 제10조(차등보조율의 적용)

차등보조율은 지방재정의 형평성을 고려하기 위한 것이지만 실효성에 대한 비판이 제기되고 있다. 한재명, 김성수(2016)는 만 0~2세 영유아 보육료, 만 0~6세 가정양육수당, 생계 급여 등 3가지 사업에 대한 차등보조율의 재정 형평화 효과를 분석한 결과, 복지 및 보육 관련 사업에 대한 차등보조율이 재정 형평화에 기여하지 못하며, 심지어 지방정부 간 재정력 역전을 심화시키고 있음을 밝혔다. 또한 영유아 보육료 및 가정양육수당, 생계 급여의 경우 차등보조율을 재정 자주도와 사회복지비 지수를 기준으로 적용하기 때문에 영유아 인구 비율 혹은 기초생활보장제도 수급률 등 지방자치단체별로 상이한 수요를 적절히 반영하지 못하는 한계가 있다고 비판하였다.

2. 중앙정부와 지방정부의 보육 재정

가. 중앙정부의 보육 재정 추이

우리나라 보육 예산은 2012년 영아 무상보육, 2013년 전 연령 무상보육 도입에 따라 급증하고 있음을 알 수 있다. <표 5-4>에서 볼 수 있듯이 2008년 1조 4000억 원에서 2018년 5조 5000억 원으로 10년 동안 4배로 증가하였다.

-
- ① 기획재정부 장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.
 - ② 차등보조율의 적용 기준은 그 적용 대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용 기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.
 - ③ 기획재정부 장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고보조금의 추가적인 소요 예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.[전문 개정 2011. 7. 25.]

하지만 세부 예산 배분을 보면 2018년 기준 어린이집 운영 지원(보육료 등)이 60.7%, 가정양육수당이 19.8%, 어린이집 시설 지원(정부 지원 시설 인건비 지원 등)이 19.0% 등인 반면, 평가인증과 보육 인프라 구축 및 관리 비용은 0.4%에 불과하다. 즉, 국공립 어린이집 인프라 확충, 보육서비스 품질 관리 등에는 배분이 매우 미흡하다는 것이다.

특징적인 점은 어린이집 확충 예산은 정부의 정책적 선택에 따라 격차를 보이는데 단적인 예로 ‘국공립 어린이집 확충’ 예산이 그러하다. 국공립 어린이집 확충 등을 위한 2017년 본예산은 223억 원에 불과하던 것을 현 정부에서 추가경정예산 편성을 통해 428억 원으로 2배 이상 증액하였고, 2018년에는 684억 원으로 1.5배를 늘렸다는 점이다. 이는 현 정부의 국공립 어린이집 이용 아동 40% 목표를 달성하기 위한 노력으로 이해할 수 있으나, 현재의 예산 수준은 2018년 총예산의 1.2%에 불과한 수준이다.

정부가 목표로 삼는 국공립 어린이집 확충 40%를 달성하기 위해서는 현재의 기능 보강 사업의 기준보조율 현실화 외에 공공형 어린이집(1.1%) 등으로 분산된 자원을, 그리고 제한된 예산을 보육 공공성 강화를 위해 어디에 집중할 것인가를 고민할 필요가 있다.

〈표 5-4〉 중앙정부 보육서비스별 예산 추이(2008~2018년)

구분	2008년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총계(①+②+③+④+⑤)	1,417,780	2,127,509	2,478,380	3,028,567	4,146,625	5,273,819	5,186,136	5,340,319	5,406,655	5,505,231
① 어린이집(보육시설) 운영 지원	1,086,653	1,641,642	1,949,261	2,403,158	2,622,279	3,375,460	3,212,670	3,224,716	3,187,539	3,341,380
	76.6	77.2	78.7	79.3	63.2	64.0	61.9	60.4	59.0	60.7
①-1 영유아 보육료 지원	1,062,614	1,632,204	1,934,611	2,391,291	2,598,219	3,333,028	3,145,209	3,188,035	3,138,267	3,267,194
○ 영유아 보육료 지원		-	-	2,391,291	2,594,419	3,329,228	3,137,702	3,176,076	3,129,242	3,257,470
○ 시간 차등형 보육 지원		-	-	-	3,800	3,800	7,507	11,959	9,025	9,724
①-2 어린이집 기능 보강	24,039	9,438	14,650	11,867	24,060	42,432	67,461	36,681	49,272	74,186
○ 어린이집 기능 보강		-	-	-	7,595	7,144	34,015	6,447	6,447	5,802
○ 어린이집 확충		-	-	-	16,465	35,288	33,446	30,234	42,825	68,384
② 어린이집(보육시설) 지원	313,747	404,621	418,100	501,360	598,238	656,172	714,347	865,548	970,174	1,048,743
	22.1	19.0	16.9	16.6	14.4	12.4	13.8	16.2	17.9	19.0
○ 보육·돌봄서비스 (종사자 인건비)		349,528	395,023	423,153	444,463	467,111	513,693	816,818	914,347	987,744
○ 어린이집 지원		55,093	15,093	61,265	120,396	150,533	177,636	-	-	-
○ 공공형 어린이집		-	7,984	16,942	33,379	38,528	44,071	48,730	55,827	60,999
③ 어린이집 관리 (2016년 이전 '보육 인프라 구축')	5,393	12,181	16,250	15,377	38,490	18,268	16,756	23,202	16,902	17,045
	0.4	0.6	0.7	0.5	0.9	0.3	0.3	0.8	0.3	0.3
○ 보육사업 관리		1,541	1,455	3,247	4,059	1,645	1,405	7,822	3,301	4,003
○ 육아 종합 지원 서비스 제공		2,040	4,040	7,040	19,636	5,662	4,887	11,267	9,508	8,931
○ 어린이집 교원 양성 지원		1,896	1,888	1,838	2,054	2,054	1,956	2,731	2,727	2,815

(단위: 백만 원, %)

구분	2008년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
○보육 프로그램 개발 및 연구		250	225	225	202	208		-	-	-
○한국어린이집연합회		60	60	-	-	-	-	-	-	-
○농아촌 소규모 보육서비스 제공		910	1,820	-	-	-	-	-	-	-
○보육 전자 바우처 운영		5,484	6,762	3,027	11,395	6,911	6,192	-	-	-
○보육 실태 조사		-	-	-	-	-	792	-	-	700
○부모 모녀리턴 운영 지원		-	-	-	644	1,288	1,324	1,192	1,192	1,131
○공익 제보자 신고 포상금		-	-	-	500	500	200	190	174	165
④ 어린이집 평가 인증 운영	11,987	3,401	4,975	6,026	6,668	8,600	9,800	7,653	7,856	8,226
	0.8	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
⑤가정양육수당 지원 사업	-	65,664	89,794	102,646	880,950	1,215,319	1,211,510	1,219,200	1,224,184	1,089,137
(어린이집 미이용 아동 양육 지원)	-	3.1	3.6	3.4	21.2	23.0	23.4	22.8	22.6	19.8
가정 양육 지원 아동 수(명)	1,135,502	1,279,910	1,348,729	1,487,361	1,486,980	1,496,671	1,452,813	1,451,215	1,450,243	
	-	51,838	89,756	102,653	1,060,484	1,012,336	1,009,346	933,153	836,290	

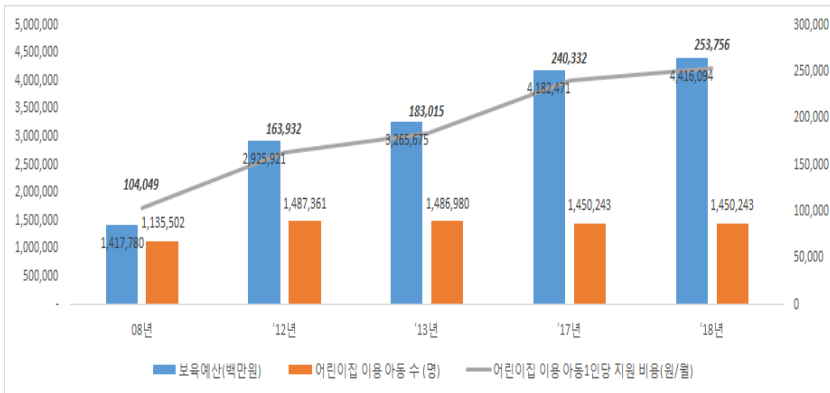
주: 2017년 현 정부로 바뀌면서 추경 예산 포함.

자료: 1) 보건복지부. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부.

2) 보건복지부. (2018d). 2018년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 세종: 보건복지부.

결국, [그림 5-1]에서 볼 수 있듯이 어린이집 이용 아동 1인당 보육 예산이 2008년 월 10만 원에서 2018년 월 25만 원으로 10년 동안 2.4배 증가한 것은 고무적일 수 있다. 하지만 보육 예산이 아동 지원 외의 공공성 강화를 위한 인프라 확충 및 품질 관리 측면에서는 지원이 매우 미비함을 알 수 있다.

[그림 5-1] 영유아 아동 1인당 지원(보육, 가정 내 양육) 비용



주: 보육 1인당 비용=(총보육 예산-가정양육수당 예산)/어린이집 이용 아동 수

자료: 보건복지부, (각 연도) 보육통계, 세종: 보건복지부, '각 연도 보육예산', '각 연도 어린이집 정원·현원 현황' 내용을 바탕으로 재구성.

나. 지방정부의 보육 재정

국가보조사업인 영유아 보육사업의 경우 지자체 간 보육 재정에 격차가 있다. <표 5-5>에서 볼 수 있듯이 2018년 지방자치단체의 전체 보육 예산은 보육 아동 1인 기준으로 서울특별시보다 높은 세종시와 제주시 등은 각각 60만 원, 64만 원인데, 충남은 32만 원, 경기도는 34만 원에 불과하다. 그런데 국비와 지방비의 분담률을 살펴보면 서울시의 경우 국비 분담률은 낮는데 아동 1인당 비용이 높다는 것은 시의 부담이 크다는

것을 의미한다. 보육 아동 수가 가장 많은 경기도는 국고 분담 의존율이 매우 높지만 도비 부담은 낮아 실질적인 아동 1인당 지원액이 16개 지자체 중 가장 적다. 결국, 보육서비스의 지역 불균형이 발생하고 있는 것이다.

서울시와 경기도의 보육 예산 구조를 구체적으로 비교 분석해 보면 2018년 서울시 보육 예산은 1조 8788억 원, 경기도는 1조 8945억 원으로 큰 차가 없다. 서울시는 전체 예산 중 국비 지원금은 31.6%인데 시비 분담과 자체 예산은 68.4%에 이른다. 반면, 경기도는 1조 8945억 원 중 국비 지원금은 58.5%에 이르고 지방비 분담 및 자체 예산은 41.5%에 이른다. 그리고 보육서비스 품질 관리 체계에 대한 재정 투입은 두 지자체 모두 매우 낮다[서울시 0.04%, 경기도 0.02%(서울특별시, 2018), 경기도 홈페이지]. 이처럼 중앙정부나 지방정부 모두 인프라 확충과 서비스 품질 관리에는 예산을 매우 적게 투입하고 있다는 문제를 지적할 수 있다.

〈표 5-5〉 보육 예산과 대응 지방비 현황(2018년)

지역	총계	국비	시도	기정양육수당	보육 지원액 ¹⁾	보육 현원 ²⁾ (명)	1인당 보육 지원 ³⁾ (원/월)	분담률	
								국비	지방비
서울특별시	1,878,762,184	595,019,309	1,283,742,875	270,096,523	1,608,603,519	234,867	570,750	32	68
부산광역시	563,083,131	339,525,060	223,558,071	99,331,433	463,751,698	74,971	515,479	60	40
대구광역시	428,879,021	270,700,273	158,178,748	70,889,401	357,989,620	58,591	509,165	63	37
인천광역시	575,771,798	333,330,559	242,441,239	89,714,388	486,057,410	80,895	500,708	58	42
대전광역시	320,005,121	189,738,690	130,266,431	43,886,933	276,118,188	43,761	525,807	59	41
울산광역시	249,301,474	151,273,128	98,028,346	41,922,429	207,379,045	34,657	498,646	61	39
세종특별자치시	104,172,334	41,161,187	63,011,147	13,325,000	90,847,334	12,580	601,797	40	60
경기도	1,894,452,918	1,109,007,795	785,445,123	299,965,525	1,594,487,393	376,135	336,490	59	41
강원도	264,644,883	153,996,876	110,648,007	32,589,979	232,054,904	41,020	471,426	58	42
충청북도	303,156,412	175,369,925	127,786,487	40,028,893	263,127,519	49,896	439,460	58	42
충청남도	324,496,363	243,614,320	80,882,043	55,882,020	268,614,343	69,787	320,755	75	25
전라북도	390,083,894	209,821,569	180,262,325	37,909,900	352,173,994	46,774	563,244	54	46
전라남도	341,892,002	196,363,878	145,528,124	42,145,074	299,746,928	53,772	464,534	57	43
경상북도	468,715,384	285,286,322	183,429,062	65,255,934	403,459,450	70,901	474,205	61	39

(단위: 천 원, 명, %)

지역	총계	국비	시도	가정양육수당	보육 지원액 ¹⁾	보육 현원 ²⁾ (명)	1인당 보육 지원 ³⁾ (원/월)	분담률	
								국비	지방비
경상남도	622,891,445	387,372,995	235,518,450	86,635,543	536,255,902	103,717	430,865	62	38
제주특별자치도	226,095,474	93,386,105	132,709,369	18,740,000	207,355,474	27,191	635,491	41	59

주: 1) 서울시 제외한 15개 시도의 보육 지원액은 보육 예산 총계에서 가정양육수당을 제외한 금액을 의미함. 단, 서울시의 경우 보육 예산에 운영 경비 (62,142천원)이 포함되어 있어, 운영 경비와 가정양육수당을 제외한 금액으로 산출함.

2) 조사 시점 시 16개 시도 2018년 보육 현원 공개 현황이 각각 상이하여 보건복지부(2017) 보육통계에 제시되어 있는 시도별 어린이집 현원을 기준으로 함.

3) 월 1인당 보육 지원액은 보육 지원액을 보육 현원과 개월 수로 나누어 계산한 결과임.

4) 각 해당 지자체 홈페이지 2018년도 본예산·공시 자료임. 단, 광주광역시의 경우만 공시 자료가 업로드되어 있지 않아 제외함.

자료: 전국 16개 시·도청(광주광역시 제외) [웹사이트]. (2018. 9. 27.). URL: <http://www.seoul.go.kr/main/index.jsp>,
<http://www.ulsan.go.kr/rep/index>, <http://www.daegu.go.kr/>, <http://www.incheon.go.kr/index.do>, <https://www.daejeon.go.kr/>,
<http://www.chungbuk.go.kr/www/index.do>, <https://www.sejong.go.kr/>, <http://www.gg.go.kr/>, <http://www.provin.gangwon.kr/gw/portal>,
<http://www.chungbuk.go.kr/www/index.do>, <http://www.chungnam.go.kr/>, <http://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk>,
<http://www.jeonnam.go.kr/>, <http://www.gb.go.kr/Main/index.html>, <http://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong>,
<http://www.jeju.go.kr/index.htm>

제2절 운영비 지원과 관리

1. 보육 재정 투입(INPUT) - 산출(OUTPUT) 구조

보육료는 「영유아보육법」 제10조에 의한 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 직장, 가정, 협동, 민간 어린이집을 이용하는 영유아 모두에게 전액을 지원하고 있다. 단, 만 3~5세 누리과정은 인건비 미지원 시설에 한해 상한액을 조정하여 정부 지원 보육료 외의 차액을 부모가 부담하도록 하고 있는데, 지방자치단체에 따라서는 지방비로 일부를 지원하기도 한다.

아동별로는 만 0~2세 반, 만 3~5세 반(누리과정), 다문화가정 아동, 장애아, 방과 후, 시간 연장형 등의 보육료 지원, 그리고 가정양육수당 지원으로 나뉜다. 기관별로는 어린이집 운영비 중 종사자 인건비, 장애아 전문·통합 어린이집, 영아 전담 어린이집, 시간 연장형 어린이집, 방과 후 어린이집 등의 지원, 기본 보육료, 어린이집 기능 보강비, 교재 교구비 지원, 농어촌 특성별 지원 등으로 구성된다. 이 외에 부모가 부담해야 하는 특별활동비와 기타 필요경비는 별도로 지자체 보육정책위원회에서 결정하면 해당 금액 범위 내에서 지원이 가능하다.

어린이집 아동별, 기관별 지원은 [그림 5-2]에서 볼 수 있듯이 재무회계규칙의 보육료 수입, 보조금 수입으로 세입 처리가 되고 인건비, 관리운영비, 사업운영비, 업무추진비, 시설비 등으로 세출이 이루어진다.

[그림 5-2] 보육재정 투입(INPUT) - 산출(OUTPUT) 흐름도



자료: 보건복지부, (2018a). 2018년 보육사업안내. 세종: 보건복지부. 'IX. 보육예산지원(보육료·가정 양육수당)', 'X. 보육예산 지원(어린이지별 지원)' 내용을 바탕으로 재구성.

가. 아동별 지원

어린이집을 이용하는 만 0~2세 영유아에게 보육료 전액을 지원하고 있다. 인건비 지원 시설(국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 영아 전담·장애아 전문 어린이집 등)은 보육료 지원+인건비 지원이, 인건비 미지원 시설은 보육료 지원+기본 보육료 지원이 이루어지고 있다.

보육료는 5년마다 정부가 표준보육비용을 산정하고 그에 따라 인건비 지원 시설 여부, 종일반 및 맞춤반 등에 따라 지원 체계를 달리하고 있다. <표 5-6>에서 볼 수 있듯이 보육료 지원은 인건비 지원 시설, 미지원 시설 모두 동일하고, 인건비 지원 시설은 인건비 지원이 이루어지고, 미지원 시설은 ‘기본 보육료’¹⁷⁾를 지원하고 있어 부모의 추가 부담은 없는 상황이다(특별활동 및 기타 필요경비만 부모가 부담).

<표 5-6> 2018년 만 0~2세 보육 비용 지원(종일반·맞춤반) 체계

(단위: 천 원)

구분	인건비 지원 시설			인건비 미지원 시설			
	보육료: 종일/맞춤반	기본 보육료	인건비 지원	보육료: 종일/맞춤반	기본 보육료: 종일/맞춤반	인건비 지원	부모 부담
0세	441/344	미해당	원장 80%/ 교사 80%/ 취사부 100%	441/344	437/437	0	0
1세	388/302	미해당		388/302	238/238	0	0
2세	321/250	미해당		321/250	161/161	0	0

자료: 보건복지부. (2018a). 2018년 보육사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 325, 371, 385 내용을 재구성.

만 3~5세의 누리과정에는 「영유아보육법」 제35조(무상보육)에 의거하여 아동 1인당 월 29만 원(부모에게 22만 원, 어린이집에 7만 원)의 보육료를 지원하고 있다. 보육료는 바우처 방식의 지원 체계로 이루어진다. 어

17) 만 0~2세 영아를 보육하는 민간·가정·직장·협동 어린이집의 보육료 이외 추가 지원.

린이집에 지원하는 7만 원은 담임 수당(자치구에서 보육교사에게 직접 지급) 및 운영비(자치구에서 담임 수당을 차감한 금액을 어린이집에 직접 지급)이다. 재원은 지방교육재정교부금에서 100% 마련한다.

인건비 미지원 시설은 정부 지원(누리과정) 외에 정부가 고지한 상한액(보육료) 간 격차(차액 보육료)를 지자체별로 부모가 부담하거나 지자체가 부담하게 하는 등 자율에 맡기고 있다.

〈표 5-7〉 2018년 만 3~5세 누리과정 비용 지원 체계

(단위: 천 원)

구분		3세	4세	5세
공통	계 (종일/맞춤)	220	220	220
	보육료	220	220	220
	기본 보육료	-	-	-
정부 지원 시설	인건비 지원	원장 80%/교사 30%/취사부 100%		
정부 미지원 시설	차액 보육료	- 부모 부담 또는 지자체 자율		

자료: 보건복지부. (2018a). 2018년 보육사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 86, 371 내용을 재구성.

나. 어린이집별 지원

어린이집별 지원은 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 영아 전담·장애평전 전문 어린이집 등에 대한 인건비 지원과 민간, 가정, 직장, 협동 등의 어린이집 유형에 따라, 장애아 전담, 시간 연장형 등의 특수보육 유무에 따른 종사자 인건비, 기본 보육료, 차량 운영비, 교재 교구비, 시설 기능보강비 등을 지원하는 것을 의미한다.

정부 인건비 지원 시설의 인건비는 정부가 정한 호봉표에 따라 원장 80%, 영아반 교사 80%, 유아반 교사 30%, 조리원 100%¹⁸⁾ 등을 지원하고

있다. 어린이집 지원 사업은 시도지사가 지정한 장애아 전문 어린이집의 차량 운영비 지원, 평가 인증 시설 대상의 교재 교구비 지원, 어린이집 0~2세 담임교사 및 육아종합지원센터 보육교사, 담임교사 겸직 원장의 근무 환경 개선비 지원 등으로 이루어진다.

이러한 어린이집 지원 사업에는 서비스 지원이 중복되는 문제가 있다. 표준보육비용에 이미 지원 항목으로 들어 있는데도 해당 항목에 다시 지원하는 것이다. 예를 들면, 교재 교구비, 급식·간식비는 표준보육비용에 이미 포함되어 있는데도 중복 지원되고 있다. 즉, 교재 교구비는 평가 인증 시설에 한해서 시설당 연 100만 원을 따로 지원하고 있다. 급식·간식비도 지자체별로 별도로 추가 지원을 하고 있다. 여기에 누리과정에도 어린이집별로 아동 1인당 7만 원을 지원해서 담임 수당 외에 교재 교구비 지출에 사용할 수 있도록 하고 있다. 즉, 어린이집 지원의 중복성을 없애는 총체적인 재정비가 필요하다.

2. 표준보육비용과 어린이집 보육 재정

어린이집 지원의 근간인 보육료 및 운영비 지원은 ‘표준보육비용’에 근거하고 있다. 표준보육비용이란 공식적인 어린이집을 통해 만 0~5세 영유아에게 제공하는 보육서비스에 필요한 투입 비용을 추산하는 것으로 영유아를 일정 기준으로 보육하는 데 드는 비용을 의미한다. 표준보육비용 산출은 「영유아보육법」 제19조에 의거하여, 5년마다 측정하고 이를 토대로 인건비 지원 시설과 미지원 시설의 보육 비용을 산출한다. 2013년에 고지된 표준보육비용은 <표 5-8>과 같다. 2018년 표준보육비용은 현재 고지되지 않은 상황이다.

18) 중소도시·대도시 평가 인증 통과 어린이집의 경우 조리원을 별도 채용한 경우에만 월 지급액 100% 1명에 한하여 지원(보건복지부, 2018a, p. 359).

〈표 5-8〉 2013년 표준보육비용(고지 금액)

(단위: 원)

구분	0세	1세	2세	3세	4~5세
	2013	2013	2013	2013	2013
①인건비	610,374	372,828	268,894	130,683	116,295
②교재 교구비	54,322	43,692	31,487	37,073	34,226
③급식·간식비	24,154	40,242	38,736	40,888	44,378
④관리 운영비	45,202	43,892	42,294	37,173	40,357
⑤시설 설치비	20,948	20,346	19,563	17,263	18,696
표준보육비용 (①~⑤)	755,000	521,000	400,972	263,078	253,951

자료: 서문희, 양미선, 박진아, 유영준, 이영미, 유옥수, ... 이혜민. (2013). 표준보육비용 산정 연구.
 세종: 보건복지부·육아정책연구소, 재구성.

그런데 현재 기준이 되는 2013년 표준보육비용 추계는 당초 인건비 산정과 관련하여 다음과 같은 한계점이 있다.¹⁹⁾ 어린이집 총예산 중 60~70%가 인건비이다. 그런데 이 인건비는 5년마다 조사하는 전국보육실태조사를 토대로 평균 인건비를 표준보육비용 안에 포함하고 있다.²⁰⁾ 이 조사 데이터는 이미 현장에서 정부 지원 시설은 호봉표에 따라, 정부 미지원 시설은 호봉표 없이 원장 재량에 따라 급여를 지급하고 있는데 이 급여의 평균값을 산정하고 있어 경력 교사를 뽑으면 운영이 어렵다는 의견이 제기되어 왔다. 이러한 인건비 문제를 해결하려면 자격 제도, 호봉 및 급여 체계 등의 총체적인 개혁이 필요하다. 또한 인건비 지원 시설과 미지원 시설의 지원 구조가 다른데도 두 유형의 시설 종사자 평균 급여 및 호봉을 토대로 기본값을 산정하는 것은 문제가 있다.

19) 이 단락은 안현미. (2016. 12. 2.). 서울시 보육정책의 문제점과 향후 방향. “서울시 보육정책, 현장에 답이 있다!”, 유청 의원실 토론회, 서울. 안현미. (2018). 보육교사 전문성 및 역량강화 시리즈 1: 보육 공공성. 서울: 서울시여성가족재단의 발췌한 내용을 토대로 수정 또는 보완한 것임.

20) 2012년 전국보육실태조사 결과(이미화 등, 2012), 보육교사 평균은 4.99호봉이지만 급여는 131만 원+시간외수당 7만 원(1인)으로 인건비가 산정됨.

다음으로는 어린이집 운영 시간(오전 7시 30분~오후 7시 30분)과 근로 시간의 구분이 적절하게 고려되지 못했다는 점이다. 표준보육비용은 운영 시간(12시간)에 따른 반별 교직원 인건비만을 산정하였고, 근로시간 또는 초과근무수당 등을 적절하게 포함하지 않았다. 즉, 표준보육비용 산정 시 운영 시간과 근로시간, 그리고 보육 시간을 고려한 기본급과 초과근무수당 등을 고려하여 인건비를 책정하여야 한다.

〈표 5-9〉 표준보육비용 산정 기준(2013년) 및 한계점

항목	2013년 표준보육비용(1인)	한계점
인건비	• 보육교사: 평균 131만 원(1호봉) • 원장: 평균 192만 원(4호봉) • 취사원: 평균 94만 원(1호봉) • 간호사 124만 원, 영양사 115만 원(1호봉)	- 인건비 지원 시설과 미지원 시설 간 상이한 급여 체계 고려 못함. - 조사 표본에 다수의 민간가정 어린이집이 포함되어 과소 추정. - 평균 호봉과 평균 급여 간 격차에 대한 보정이 없음. - 운영 시간과 근로시간을 고려하지 못한 인건비 산정.

주: 2013년 표준보육비용(1인)은 서문희, 양미선, 박진아, 유영준, 이영미, 유옥수, ... 이혜민. (2013). 표준보육비용 산정 연구. 세종: 보건복지부·육아정책연구소.

3. 관리 감독 및 재정 관리

가. 지도 점검에 따른 회계 관리

지도 점검은 「영유아보육법」 제41조와 제42조(지도와 명령, 검사)²¹⁾에 의거하여 어린이집 운영의 적정성 등 영유아 보육사업 전반을 지도 점검

21) 제41조(지도와 명령) 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업의 원활한 수행을 위하여 어린이집 설치·운영자 및 보육교직원에 대하여 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.

제42조(보고와 검사) ①보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집을 설치·운영하는 자로 하여금 그 어린이집에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 그 어린이집의 운영 상황을 조사하게 하거나 장부와 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다.

하도록 하고 있다. 지자체는 지도 점검 체크리스트를 통해 자체 점검을 실시하고 보건복지부 장관에게 보고하도록 되어 있다. 지도 점검 계획, 지적 사항, 행정처분 결과는 「보육통합정보시스템」에 입력하고, 시설 폐쇄, 운영 정지, 과징금 부과 처분을 받은 어린이집 등은 관련 규정에 따라 공표하도록 하고 있다.

지도 점검은 운영 일반, 재무회계, 아동·보육 교직원 관리, 건강·영양·안전 등의 영역을 점검하고 관리하는 것이다. 그중 재무회계와 관련한 점검 체크리스트는 아래와 같다. 해당 항목에 대해 양호, 미흡, 불량으로 단계로 평가한다. 지도 점검은 매년 실시 계획 및 결과를 보건복지부 장관에게 보고토록 명시하고 있지만, 지도 점검 담당 공무원 수의 절대 부족으로 한계가 있다. 실효성 있는 재정 관리를 위해서는 회계관리시스템을 전 시설에 도입하여, 의무적으로 적용하도록 하고, 이를 담당 공무원이 모니터링 하여 문제가 발생할 경우 지도 점검을 하는 등 재정 관리 체계를 효율적으로 개편할 필요가 있다.

〈표 5-10〉 지도 점검 시 체크리스트: 재무회계 기준 점검(공무원용)

항목	점검 사항
총계정원장	총계정원장을 충실하게 기록하는지 확인한다.
세입·세출 예산서 및 결산서	어린이집 예산·결산서를 해당 시설 운영 현황 및 재무회계 규칙에 맞게 작성하는지 확인한다.
현금출납부	어린이집 수입·지출 관련 결의 내용을 적정하게 기록하는지 확인한다.
수입·지출 결의서	수입·지출 결의서의 내용과 시설 운영 계좌, 영수증 등 증빙 자료를 대조하고 확인한다.
비품대장	비품을 비품대장에 정확하게 작성하고 관리하는지 확인한다.
보육 교직원 인건비 지급	보육 교직원의 보수를 적정하게 지급하는지 확인한다.
시설 명의 계좌를 통한 입출금	모든 수입과 지출을 등록된 시설 운영비 계좌를 통하여 관리하는지 확인한다.
급식·간식비 집행	보육 아동 및 보육 교직원의 급식·간식비를 적정하게 집행하는지 확인한다.

자료: 보건복지부. (2017b). 어린이집 지도점검 매뉴얼. 세종: 보건복지부.

나. 평가 인증에 따른 회계 관리

평가 인증은 「영유아보육법」 제30조(어린이집 평가 인증)에 의거하여, 어린이집의 질적 수준 관리의 제도적 기반을 마련하고자 2006년부터 시행하였다. 평가 인증은 크게 기본 사항 준수 여부 점검과 현장 실사를 통한 평가로 이루어진다. 기본 사항 준수 여부 점검 중 하나로 예산·결산서 및 회계 관련 서류를 점검한다. 현장 실사를 통한 평가는 보육 과정 및 상호 작용, 보육 환경 및 운영 관리, 건강 안전, 교직원 등 4개 영역, 21개 지표, 79개 평가 항목으로 진행한다. 평가 인증에서는 투명한 재정 운영과 관련하여 예산·결산서 및 회계 서류 구비 여부만을 볼 뿐 제대로 집행하였는지에 대해서는 평가하지 않는 한계가 있다.

〈표 5-11〉 평가 인증 평가 지표: 기본 사항

항목	평정	평정 기준
총정원 준수	준수/미준수	어린이집의 현원이 총정원 내 및 초과인 경우
예산·결산서 및 회계 서류 구비 ²²⁾	준수/미준수	예산서와 결산서 및 회계 서류의 구비 여부 ·「영유아보육법」 시행규칙 제23조 [별표8] 참조
안전사고에 대한 보험(상해, 화재, 배상보험) 가입	준수/미준수	모든 영유아에 대한 상해보험과 어린이집에 대한 화재 및 배상보험 가입 여부
영유아보육법 관련 행정처분 등	준수/미준수	평가인증 참여 확정 마감일까지 행정처분이 종료되거나, 과징금 납부 또는 보조금 반환 명령 이행 완료(예정) 여부
어린이집의 설치 기준	준수/미준수	어린이집 내 영유아용 화장실, 목욕실, 조리실 설치 여부, 보육실, 공동놀이실 등의 폐쇄회로 텔레비전 설치 여부
보육실의 설치 기준	준수/미준수	인가 정원 대비 보육실 면적의 설치 기준 충족 여부
보육 교직원 배치 기준	준수/미준수	보육 교직원 배치 기준 중 일반 기준을 모두 충족하는지 여부
보육 교직원의 정기 건강검진	준수/미준수	모든 보육 교직원 대하여 연 1회 건강검진을 실시하는지 여부
비상 재해 대비 시설 설치	준수/미준수	비상 재해 대비 시설 설치 기준 충족 여부

자료: 보건복지부, 한국보육진흥원. (2017). 제3차 어린이집 평가 인증 안내(통합지표). 세종: 보건복지부, 한국보육진흥원.

그뿐만 아니라 정부보조금 및 보육료 지원을 받는데도 평가 인증 통과율 및 인증 유지율이 100%를 넘어서지 않는다. 전체 어린이집 중 2017년 12월 기준으로 평가 인증 유지 어린이집은 81.1%에 불과하다.

[그림 5-3] 평가 인증 유지 어린이집 및 비율/유형별 평가 인증 유지 어린이집 및 비율
(단위: 개소, %)



자료: 한국보육진흥원 통계자료실 [웹사이트]. (2018. 9. 28.). URL: <https://www.kcpi.or.kr/>

22) 「영유아보육법」 시행규칙 제23조 [별표 8] 참조.

아. 장부 등의 비치

어린이집에는 다음의 장부 및 서류를 갖춰 두어야 한다(전자적 방식으로 확인이 가능한 경우 전자문서로 보존할 수 있다). 다만, 상시 영유아 20명 이하인 어린이집으로서 어린이집의 원장이 보육교사를 겸임하는 어린이집의 경우에는 1)·3)·4)·5)·6)·8)·9)·11) 및 12) 외의 장부 및 서류(전자문서를 포함한)는 갖춰 두지 아니할 수 있다.

- 1) 재산목록과 그 소유를 증명하는 서류(부동산을 임차하는 경우에는 임대차 계약서를 포함한다)
- 2) 어린이집 운영일지 및 출석부
- 3) 보육 교직원의 인사기록카드(채용 구비 서류, 이력서 및 사진을 포함한다)
- 4) 예산서 및 결산서
- 5) 총계정원장 및 수입·지출 보조부
- 6) 급전 및 물품출납부와 그 증명서류
- 7) 소속 법인의 정관 및 관계 서류
- 8) 어린이집 이용 신청자 명부
- 9) 생활기록부, 영유아보육일지
- 10) 보육 교직원의 인사·복무 및 어린이집 운영에 관한 규정 등
- 11) 통합안전점검표
- 12) 영상정보 열람대장
- 13) 그 밖에 어린이집 운영에 필요한 서류

제3절 소결

이 장에서는 보육서비스 재정 지원 및 관리 체계를 살펴보았다. 보육서비스에 대한 재정 지원은 중앙정부와 지방정부가 분담하며 시설 유형에 따라 인건비 지원 시설과 미지원 시설로 구분하여 각기 다른 항목을 지원하는 구조이다.

중앙정부와 지방정부의 재정 분담 구조를 살펴본바, 타 영역에 비해서 보육사업 영역의 경우 중앙정부의 기준보조율이 상대적으로 낮다는 문제가 있으며, 서울과 지방으로 이원화되어 보조율을 달리 적용하는 것으로 나타났다. 서울의 경우 지방보다 낮은 보조율을 일괄 적용하고 있으나, 자치구 단위로 보면 서울의 일부 자치구는 지방보다 재정 자주도가 더 열악한 경우도 있어 서울과 지방으로 이원화된 현행 체계를 일률적으로 적용하는 것은 형평성 문제를 야기할 소지가 있다. 또한 자치구의 재정 분담 정도에 따라 아동 1인당 보육 예산이 큰 격차를 보이는 것으로 나타났다. 중앙정부 차원에서 지역 간 지원 수준의 격차를 해소할 방안이 필요하며 효율적인 재정 운용 방안에 대한 검토가 필요하다.

중앙정부와 지방정부의 재정 추이를 살펴보면 중앙정부나 지방정부 모두 인프라 확충과 서비스 품질 관리에 대한 예산을 너무 적게 투입한다는 문제를 지적할 수 있다.

어린이집 재정 지원의 가장 큰 부분을 차지하는 것이 아동별로 이루어지는 보육료 지원이라 할 수 있다. 보육료는 표준보육비용 산정을 통해서 지원 수준이 결정되는데 2013년에 산정된 표준보육비용에는 몇 가지 한계가 있다. 표준보육비용에서 가장 큰 비율을 차지하는 인건비 산정의 경우 보육실태조사 자료의 값을 활용함에 따라 적절한 인건비 수준을 반영하지 못했다는 것이다. 보육실태조사에서 산출된 임금은 호봉 인정을 적

절히 받지 못하는 민간·가정 어린이집 교사가 다수 포함되어 있어 임금 수준이 낮게 측정되고, 이 기준 때문에 호봉이 높은 교사를 채용하면 인건비 측면에서 운영상의 어려움을 겪을 수밖에 없는 구조라는 것이다. 이외에도 인건비 산정 시 어린이집 운영 시간과 서비스 제공 시간의 격차를 적절히 반영하지 못한다는 지적이 있다.

이 밖에 시설 유형에 따른 운영비 지원 형태를 살펴보면, 인건비 미지원 시설은 영아에 대해서 기본 보육료를 추가로 받아 운영비에 활용하는 구조이다. 그러나 유아반의 경우 인건비 미지원 시설에 대한 특별한 추가 지원은 없으나 연령별 차액 보육료를 부모나 지자체에서 받을 수 있도록 하고 있다. 이처럼 재정 지원 구조는 인건비 지원 시설 여부에 따라 이원화되어 있다.

정부 지원에 대한 재정 관리는 지도 점검과 평가 인증을 통해서 이루어 지는데 재정 운영의 투명성을 면밀히 관리하는 데에는 한계가 많다. 지도 점검의 경우 담당 인력의 절대 부족으로 적절히 관리할 수 없는 문제가 있다. 또한 평가 인증의 경우 투명한 재정 운영과 관련해서는 예산·결산서 및 회계 서류 구비 여부만을 볼 뿐 제대로 집행되었는지에 대해서는 평가하지 않는 한계가 있다.

이 장에서 논의된 내용을 바탕으로 향후 요구되는 재정 지원 구조의 개선 방안은 중앙정부와 지방정부 간의 분담 구조 효율화, 표준보육비용 산출의 재구조화, 정부 재정 지원에 따른 재정 관리 효율성 확보 등이라고 할 수 있겠다.

제 6 장

결론 및 정책 제언

제1절 결론

제2절 정책 제언

6

결론 및 정책 제언 <<

제1절 결론

시설 공급과 서비스 제공 측면에서 살펴본 결과, 국공립 어린이집의 경우 소규모 시설 위주로, 그리고 서울 중심으로 확충이 이루어져 지역 간 격차가 매우 크다는 문제점이 나타났다. 국공립 어린이집 확충이 이와 같은 양상을 보이는 가운데 현재 상당수의 국공립 어린이집이 민간 위탁으로 운영되고 있어 위탁체 선정의 투명성과 공정성 확보가 요구되는 상황이다. 정부는 2022년까지 국공립 어린이집 이용률을 40%까지 확대한다는 목표를 제시하고 있기에, 국공립 시설의 민간 위탁 운영과 관련해 제기되는 문제를 적극적으로 해결할 필요가 있다. 또한 특수보육 어린이집의 경우 수급 정책을 면밀히 검토할 필요가 있다.

서비스 공급 주체인 보육교사 공급 구조를 살펴본 결과, 보육교사는 유형별로 매우 다양하게 공급되고 있는 것으로 나타났다. 보조 서비스를 제공하는 교사는 전체 교사의 12.3%에 불과해 대부분의 교사가 단독 보육 서비스를 제공하고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 인력 공급 구조와 국내의 서비스 지원 체계를 감안하면 보조인력이 매우 제한적으로 제공되고 있음을 알 수 있다. 현행 보조교사 지원 체계에서는 교사의 휴게 시간 확보가 매우 어려울 것으로 판단된다. 최초로 교사 자격을 취득하는 경로와 자격별 분포를 살펴보면, 3급 보육교사의 분포가 민간·가정 어린이집을 중심으로 이루어지고 있으며 사이버 교육을 통해 자격을 취득한 교사들이 민간·가정 어린이집에 많이 분포하고 있는 것으로 나타나 유형별 서비스

격차를 심화시키는 원인이 될 소지가 있다.

보육교사 근로 환경 분석 결과에 따르면 일반적으로 국공립·직장 어린이집은 임금 수준이 높은 반면 근로시간이 길고 행정·사무 업무에 대한 부담이 민간·가정에 비해서 큰 것으로 나타났다. 복리후생(휴가·휴직·수당 등), 교사 대 아동 비율 조정, 임금 격차 해소 및 호봉제 정착에 대한 요구도가 높은 것으로 나타났다. 그간에 장시간 근로시간이나 낮은 임금 수준에 대한 논의는 많이 이루어졌으나 복리후생에 대한 논의는 매우 미진한 것으로 파악된다. 향후 휴게 시간 보장과 관련하여 이들의 근로 환경 개선 필요성은 더욱 대두될 것이다.

휴게 시간을 포함하여 총 9시간을 적정 근무시간으로 볼 때, 응답자의 약 45%가 초과근무를 하고 있는 것으로 나타났으며, 초과근무의 이유는 대부분 행정이나 잡무 때문인 것으로 조사되었다. 수업 준비, 보육 활동, 휴게 시간에 투입하는 시간만 9시간으로, 이 밖의 행정 업무 등이 추가되면 초과근무가 발생하는 구조이다. 교사의 근로시간과 당직 시간 등을 고려할 때 본격적인 보육서비스는 대부분 오전 9시~오후 5시에 이루어지는 것으로 파악되었다. 이와 같은 상황을 고려하여 보육서비스 제공 시간의 재구조화가 필요하다. 기본 보육 시간을 명확히 하고 오전·오후 시간의 추가 보육에 대한 교사 및 아동별 지원을 차별화하는 구조 개선 등을 고려할 필요가 있다. 개선된 체계에서는 교사들의 8시간 근로를 준수할 수 있도록 하고, 이용자는 12시간 운용의 틀 안에서 서비스를 충분히 이용할 수 있어야 할 것이다.

재정 지원 및 관리 체계를 살펴본바, 보육서비스에 대한 재정 지원은 중앙정부와 지방정부가 분담하는 구조이며, 지자체의 재정 분담 정도에 따라 아동 1인당 보육 예산이 큰 격차를 보이는 것으로 나타나 중앙정부 차원에서 지역 간 지원 수준의 격차를 해소할 방안과 효율적인 재정 운용

방안을 검토할 필요가 있다. 또한 중앙정부나 지방정부 모두 인프라 확충과 서비스 품질 관리 예산을 너무 적게 투입한다는 문제가 있다. 어린이집 운영비 지원 구조 측면에서 비중이 가장 큰 항목은 보육료라고 할 수 있는데 보육료 지원의 근간이 되는 표준보육비용 산정과 관련하여 다양한 문제가 제기되고 있다. 이에 대한 적극적인 검토를 바탕으로 표준보육비용의 현실화가 필요하다. 표준보육비용을 재구조화하면 이를 바탕으로 인건비 산정, 서비스 제공 시간 등에 대한 다양한 접근을 시도할 수 있을 것이다.

정부 재정 지원 구조는 인건비 지원 시설과 미지원 시설에 따라 각각 다른 항목에 대한 지원이 이루어지는 이원 체계이다. 인건비 미지원 시설의 경우 영아에게는 기본 보육료를 추가로 지원하며 유아에게는 연령별 차액 보육료를 부모 또는 지자체로부터 수납할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 인건비 지원을 받지 않는 대신 기본 보육료와 차액 보육료를 추가로 지원하고 있다. 인건비 미지원 시설에 대한 이 같은 재정 지원 구조로 민간 영역의 임금 수준을 통제하는 데 많은 어려움이 있다. 기본 보육료나 차액 보육료가 교사의 임금 수준에 적절하게 반영되는 구조를 만들기 위해서는 기본 보육료나 차액 보육료와 같은 지원금을 인건비 지원 항목으로 지출하게 할 필요가 있다.

마지막으로, 재정 지원에 따른 정부의 관리 수준은 회계의 투명성과 적정 서비스 수준을 유지하도록 하는 데 많은 한계가 있는 것으로 나타났다. 회계 관리는 인력의 부족으로 적절히 수행하기 어려우며 평가 인증을 통한 회계 관리는 세부 내용을 점검하는 데 한계가 있어 서류 구비 여부만 확인하는 수준으로 이루어지고 있다. 또한 평가 인증 유지율도 81.1%에 그치고 있는데 적정 서비스 수준을 유지하지 못하는 시설에도 차별 없이 재정 지원이 이루어지고 있는 점은 개선할 필요가 있다.

제2절 정책 제언

1. 구조적 개선

가. 국공립 어린이집 공공기관 위탁 운영

정부는 2022년까지 국공립 어린이집 비율 40% 달성을 목표로 삼고 있는바, 현실성 있는 확대 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 현재의 국공립 어린이집 설립 지원 기준을 개선하여 중앙정부 주도로 국공립 시설을 확충할 필요가 있다. 또한, 국공립 어린이집 운영의 투명성 제고 및 효율화를 위하여 민간 위주의 위탁 운영 방식도 개선할 필요가 있다. 현재의 상황은 국공립 어린이집이라 하더라도 민간에 위탁하여 운영하는 상황으로 당초 기대한 만큼의 투명성과 효율성을 기대하기 어려운 측면이 있다.

국공립 어린이집을 전문 공공기관에 위탁하여 운영하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 공적 영역에서 위탁 운영을 할 경우 운영의 투명성 및 서비스 질 제고를 기대할 수 있다. 전문 공공기관에 위탁하여 운영하면 규모의 경제를 바탕으로 운영의 효율화를 도모할 수 있을 것으로 판단한다. 교사 인력 풀을 활용하여 보조교사 및 대체 교사를 상시 지원할 수 있도록 하고, 영양사, 간호사, 행정 및 회계 지원 인력 등을 공동으로 활용하면 비용 절감을 기대할 수 있다. 이와 함께 공공기관에 위탁하여 운영하면 지역사회 내 공적 네트워크 구축이 용이하고 관련 인프라를 효율적으로 활용할 수 있을 것으로 기대한다. 또한 회계 관리를 중앙에서 전적으로 담당하여 어린이집의 행정 부담을 줄여 주는 방안도 가능하다. 운영의 대상과 세부 운영 방안은 충분한 검토와 논의가 필요한 부분이나, 현실적으로 신규 시설에서 우선 실시하고 지속적으로 대상을 확대해 나가는 방법을

모색하여야 할 것이다. 공공 위탁 방안이 실현될 경우 지자체마다 제각각인 국공립 어린이집 위탁 운영의 일관성 있고 체계적인 관리가 가능할 것으로 판단한다. 또한 장기적으로 재정 관리와 인력 관리의 효율성을 확보하면 보육교사의 임금 수준과 근로 환경 개선에 긍정적 영향을 미치고 이는 서비스 질 개선과 직결될 것으로 판단한다.

나. 시설 유형별 재정 지원 일원화

기존 연구에 따르면 아동 1인당 투입 비용이 정부 지원 시설과 미지원 시설 간에 격차가 발생하는 등 서비스에 차별이 있는 것으로 나타났다. 민간 영역의 서비스 질 개선 없이는 전체적인 서비스 질 개선을 유도할 수 없는 구조에서 어린이집 유형에 따른 서비스 격차를 해소할 방안을 마련할 필요가 있다. 장기적으로 이원화된 재정 지원 체계를 일원화하여 차별 없는 서비스를 제공하도록 할 필요가 있다. 현재 인건비 미지원 시설에 제공하는 기본 보육료와 차액 보육료를 인건비 지원 항목으로 변경하여 민간·가정 어린이집도 인건비 지원 시설이 되도록 할 필요가 있다. 현재의 운영비 지원 구조에서는 인건비 미지원 시설의 보육교사 임금 수준을 개선하는 데 많은 한계가 있다. 현재 지원되고 있는 운영비 지원 항목(기본 보육료, 차액 보육료)을 인건비 지원으로 변경하면 교사들의 임금 수준을 일정 부분 유지해 줄 수 있을 것이다. 도입 초기에는 인건비 지원 시설과 다소 차등화된 수준으로 지원할 수 있지만, 장기적으로는 인건비 지원 시설과 미지원 시설에 대한 이중의 재정 지원 체계를 일원화할 필요가 있다. 일괄적인 인건비 지원과 아동별 지원 체계로의 개편이 필요하다. 다만, 이를 위해서는 민간 영역의 공공성과 운영 투명성 확보가 무엇보다도 선행되어야 할 것이다. 민간 영역에 대한 지원 수준을 높이게 되면 재정 지원

과 서비스 질에 대한 연계를 더욱 분명히 해야 할 것이다. 이 경우 영국 사례와 같이 서비스 수준과 재정 지원을 직접 연계하는 방안을 검토할 수 있으며, 이와 같은 제도를 도입하기 위해서는 현행의 서비스 평가 체계를 전면적으로 개선하고 평가 기관의 전문성을 제고하여야 할 것이다. 또한, 민간 영역을 정부 지원 시설과 같은 수준으로 지원하게 되면 그 효과가 어떠한지에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다. 현행의 공공형, 서울형 등과 같은 어린이집의 운영 현황과 서비스 질에 대한 분석을 바탕으로 향후 민간 영역에 대한 지원 확대 방안을 마련하여야 할 것이다. 더 나아가 재정 지원을 일원화할 경우 현행 보육교사의 임금 체계 개편도 함께 검토할 필요가 있다. 현재 인건비 지원 시설의 경우에도 고호봉 교사 채용을 꺼리는 상황이어서 경력이 많은 보육교사가 시장에서 퇴출될 수밖에 없는 구조적 문제점이 있다. 향후에는 직무급에 따른 임금 체계 도입 등을 검토할 필요가 있다.

다. 교사 배치와 서비스 제공 구조 개편

12시간 운영 구조에서 기본 보육서비스 시간의 개념을 도입하고 보육 교사 인력 구조를 기본 보육서비스 제공 교사와 보조교사(지원 인력)로 나누어 운영하는 방안을 제안한다. 정규 보육서비스 시간(예컨대 오전 8시 30분~오후 5시 30분)은 담임교사가 보육서비스를 제공하고, 그 외의 시간은 보조교사가 담당하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 현행의 다양한 보조교사 지원 체계를 전면적으로 재구조화하는 방안이 필요하다. 이에 앞서 현행 12시간 운영 구조에서의 정규 보육서비스 제공 시간을 재정의 할 필요가 있다. 정규 보육서비스 제공 시간에는 온전히 담임교사가 서비스를 제공하며, 현행의 순번제 당직 구조를 없애고 오전과 오후 전담 교

사를 보조교사(지원 인력)의 틀 안에서 운용하는 방안이다.

다만, 이 경우 보조교사는 단독 보육 업무를 수행할 수 있도록 해야 한다. 현행의 기준 또한 담임교사의 휴게 시간 보장 등이 필요할 때에 한해 단독 보육이 가능하도록 하고 있으나 향후에는 보조교사의 업무 범위를 현행보다 확대하고 오전 지원 교사, 오후 지원 교사 체계로 재편할 필요가 있다. 이 경우 오전 지원 교사는 오전 7시 30분~오후 1시 30분의 6시간 근무를 기준으로 하고, 오후 지원 교사는 오후 1시 30분~7시 30분의 6시간 근무를 하는 구조가 되도록 하는 것이다. 이와 같은 지원 교사는 어린이집 규모에 따라 오전과 오후 지원 교사를 1명씩 지원하도록 하는 것이다. 이는 결국 12시간 인력 1명을 상주 인력으로 지원하는 것과 마찬가지이다. 다만, 이 경우 기본 보육 시간을 제외한 시간의 보육은 통합 보육 체계로 운영할 수밖에 없는 한계가 있다. 이와 같은 지원 체계를 도입하면 현행의 보조교사 및 대체 교사 운용 방안에도 변화가 불가피할 것이다. 또한 이와 같은 운영 체계는 보육교사의 8시간 근로도 보장할 수 있을 뿐만 아니라, 보조교사의 업무 범위 확대와 함께 보조교사에 대한 사회적 인식 제고에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 다만, 보조교사 인력의 전문성 강화를 위한 교육 등의 정책적 지원과 자격 기준 강화 등이 함께 이루어져야 할 것이다. 또한 이러한 인력의 공급을 위해서는 예산 확보가 무엇보다도 중요할 것으로 이는 결국 보육료 지원 체계의 개편을 통해서 확보되어야 할 것이다.

2. 기존 정책 확대 및 개선

가. 유아반 교사 대 아동 비율 축소

연구 결과, 현행의 서비스 공급 체계에서 교사 대 아동 비율의 축소가 무엇보다도 중요하고 시급한 과제인 것으로 나타났다. 현재 대부분의 담임교사들이 교사 대 아동 비율이 적절하지 않다고 인식하고 있으며 유아반 교사의 경우 교사 대 아동 비율 축소 요구가 더 강한 것으로 나타났다. 이에 따라 유아반을 중심으로 한 교사 대 아동 비율 축소 검토가 필요하다. 교사 대 아동 비율 축소가 선행되면 보육 관련 행정 업무(보육 일지 작성 등) 부담도 경감될 뿐만 아니라 보조인력에 대한 수요도 함께 감소할 것이다. 이 연구에서 살펴본 영국의 경우 3~7세는 교사 대 아동 비율이 1 대 8로 국내와 비교할 때 현저히 낮은 수준이다. 보조인력의 부족과 초과근무 등 보육서비스를 둘러싼 많은 문제가 교사 대 아동 비율 축소를 통해 개선될 가능성이 매우 높다. 우선 유아반을 중심으로 교사 대 아동 비율 축소를 검토하고 점차 논의의 대상을 확대할 필요가 있다.

나. 정부 보조율 및 예산 구조 개선

국고보조사업인 영유아 보육사업의 경우 기준 보조율과 지역 형평성을 고려한 차등 보조율을 적용하고 있다. 그런데 기준 보조율의 경우 비용 지원 사업, 서비스 지원, 기능 보강 사업으로 유형을 나누면 영유아 보육사업과 다른 복지사업 간에 일관성이 없다. 또한 차등 보조율은 지방재정의 형평성을 고려하기 위한 것이었는데 영유아 보육사업은 재정 형평화에 기여하지 못하며, 심지어 지방정부 간 재정력 역전을 심화시키고 있음을 밝혔다. 특히, 인구가 많은 경기도와 서울시의 아동 1인당 비용을 비교한

결과 서울시는 시비 부담을 늘려 서비스 질을 높이지만, 경기도는 아동 수가 많아도 기준 보조율, 즉 국고보조금 비율이 높고 도비 부담 비율이 낮아 아동 1인당 투입 비용이 매우 적다. 따라서 기준 보조율과 차등 보조율을 개선할 필요가 있다.

이와 함께 중앙정부나 지방정부 모두 인프라 확충과 서비스 품질 관리에 대한 예산이 매우 적다는 문제가 지적되었다. 이에 따라 예산 집행 구조의 개선이 필요하다. 공공 인프라 확충과 서비스 질 개선을 위한 예산을 적극적으로 확대할 필요가 있다.

다. 표준보육비용의 현실화와 지자체 지원 간 중복성 해결

표준보육비용 현실화와 지원 항목의 중복 문제를 해결할 필요가 있다. 이를 위해서는 표준보육서비스 가이드라인을 마련하고 그에 따른 비용을 산정하여야 한다. 또한 인건비 지원 시설과 미지원 시설 간 평균 근속 연수와 호봉을 조사하고 이를 토대로 인건비를 산정하여 초과근무에 따른 수당을 지급할 수 있도록 설계해야 한다. 이와 함께 관리 운영비를 세분하여 현장 맞춤형으로 비용을 산출하여야 한다. 이 밖에 표준보육비용 내 교재 교구비와 급식·간식비가 있는데도 별도의 지자체별 급식·간식비(일반, 친환경 급식비, 아토피 급식·간식비 등) 지원에 대해 실효성 분석을 토대로 지원 체계를 개편할 필요가 있다. 장기적으로 교사 대 아동 비율 축소, 기본 보육 시간 도입 등과 연계하여 표준보육비용을 산정할 필요가 있다. 결론적으로 2013년 전 연령 무상보육 도입과 함께 기존 일부 어린이집 운영의 어려움을 해결하기 위한 지원 체계, 표준보육비용 산정의 한계점 등을 검토하지 않고 지금까지 유지해 왔기 때문에 적극적으로 개편하기 위한 검토가 필요하다.

국내문헌

- 교육부. (각 연도). 교육통계연보. 세종: 교육부.
- 권미경, 도남희, 황성은. (2012). OECD 회원국의 보육서비스. 서울: 육아정책연구소.
- 권미경. (2017). 유럽 국가의 보육정책 현황과 시사점. KERI Insight, 16(36), 1-28.
- 김연명, 김진석, 백선희, 송인주, 이태수, 정창수, ... 신성희. (2016). 서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구. 서울: 서울특별시, 중앙대학교.
- 김영미. (2013). 보육서비스 행위자 분석을 통한 전달체계 개선방안 연구. 보건사회연구, 33(1), 78-121.
- 김은설, 유해미, 최은영, 최효미, 배운진, 양미선, 김정민. (2016). 2015년 전국 보육실태조사-가구조사보고. 세종: 보건복지부·육아정책연구소.
- 김은정, 이지혜. (2017). 수요자 중심의 보육서비스 지원체계 현황과 정책과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김인. (2003). 보육서비스 공급 및 관리체계와 성과. 지방정부연구, 7(1), 25-53.
- 박지현. (2014). 중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구. 서울: 한국지방세연구원.
- 배준식, 김범식, 박성문, 장동열. (2015). 사회복지 국고보조사업 보조율 산정방식 개선. 서울: 서울연구원.
- 백선희. (2013). 보육의 공공성 확보와 운영 내실화 방안: 새 정부의 보육정책을 중심으로. 2013 한국보육지원학회 춘계학술대회지, 35-49.
- 백혜리, 김은숙. (2011). 영아반 보육교사의 전문성 제고방안 연구: 서울시 가정어린이집을 중심으로. 아동보육연구, 7(2), 133-154.
- 보건복지부. (2018a). 2018년 보육사업안내. 세종: 보건복지부.
- _____. (2018b). 2018년 보육사업안내 부록. 세종: 보건복지부.

- _____. (2018c). 내부 자료.
- _____. (2018d). 2018년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
세종: 보건복지부.
- _____. (2017a). 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022). 세종: 보건복지부.
- _____. (2017b). 어린이집 지도점검 매뉴얼. 세종: 보건복지부.
- _____. (각 연도). 보육통계. 세종: 보건복지부.
- _____. (2018. 6. 21.). “어린이집 교사의 쉼을 위해, 보조교사 6000명 추가 채용한다”. 보건복지부 공공보육팀, 보도자료. URL: http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=345172&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EC%96%B4%EB%A6%B0%EC%9D%B4%EC%A7%91+%EA%B5%90%EC%82%AC%EC%9D%98+%EC%89%BC
- _____. (2016. 1. 12.). “보육교사의 인성 및 자질 향상을 위한 보육교사 자격 기준 강화”, 보건복지부 보육사업기획과, 보도자료. URL: http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329492&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=%EB%B3%B4%EC%9C%A1%EA%B5%90%EC%82%AC%EC%9D%98+%EC%9D%B8%EC%84%B1+%EB%B0%8F
- 보건복지부, 한국보육진흥원. (2017). 제3차 어린이집 평가인증 안내(통합지표).
세종: 보건복지부, 한국보육진흥원.
- 보조금 관리에 관한 법률, 법률 제14839호. 2017.7.26. 타법개정.
- 보조금 관리에 관한 법률 시행령, 대통령령 제29181호. 2018.9.21. 타법개정.
- 서문희, 이상현, 임유경. (2001). 국공립보육시설 위탁운영의 현황과 개선방안.
한국영유아보육학, 25, 165-187.
- 서문희, 양미선, 박진아, 유영준, 이영미, 유옥수,... 이혜민. (2013). 표준보육비용 산정 연구. 세종: 보건복지부, 육아정책연구소.
- 서수경, 유정민. (2013). 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구. 서울: 서울시여성가족재단.

- 서울특별시. (2018). 내부 자료.
- 안현미. (2018). 보육교사 전문성 및 역량강화 시리즈 1: 보육 공공성. 서울: 서울시여성가족재단.
- _____. (2017). 보육 공공성 강화를 위한 중앙-지방정부간 책임성 진단 및 개선 방안 연구. 서울: 서울시여성가족재단.
- _____. (2016.12.2.). 서울시 보육정책의 문제점과 향후 방향. “서울시 보육정책, 현장에 답이 있다!”, 유청 의원실 토론회. 서울.
- 영유아보육법, 법률 제14597호. 2017.9.15. 일부개정.
- 영유아보육법 시행규칙, 보건복지부령 제541호. 2018.6.13. 일부개정.
- 이서영, 정효정. (2016). 보편적 무상보육정책의 한계와 민간어린이집의 합리적 운영방안. 한국영유아보육학, 100, 249-271.
- 이미화, 민정원, 엄지원, 윤지연. (2013). 영아보육의 실태 및 질 제고 방안. 서울: 육아정책연구소.
- 이미화, 최윤경, 이정원, 도남희, 권미경, 박진아, ... 김영원. (2016). 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 세종: 보건복지부·육아정책연구소.
- 이미화, 서문희, 이정원, 이정림, 도남희, 권미경, ... 김경미. (2012). 2012년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 서울: 보건복지부·육아정책연구소.
- 이재원. (2016). 국고보조금제도 개선을 위한 정책의제. 한국지방재정학회, 2016 재정학 공동학술대회 자료집, 31-53.
- 이창순. (2016). 한국보육지원정책의 쟁점과 과제. 사회과학연구, 42(3), 163-190.
- 이채정. (2011). 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제. 서울: 국회예산정책처.
- 장덕희, 권기석. (2012). 국고보조사업 기준보조율과 차등보조율 제도의 문제. GRI 연구논총, 14(3), 59-76.
- 한재명, 김성수. (2016). 복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제. 서울: 국회예산정책처.

국외문헌

Bournemouth Borough Council. (2017). *Local Provider Agreement: Free Early Education for two, three and four year olds*. Bournemouth, England: Bournemouth Borough Council.

Gillian, P., & Ivana. L. V. (2018). *Evaluation of the first year of the national rollout of 30 hours free childcare* (Report No. DFE-RR832). Manchester: U.K. Department for Education. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/740168/Evaluation_of_national_rollout_of_30_hours_free-childcare.pdf

U.K. Department for Education. (2017). *Statutory framework for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five* (Report No. DFE-00169 -2017). Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/596629/EYFS_STATUTORY_FRAMEWORK_2017.pdf

U.K. Ofsted. (2018, June 27). *Childcare providers and inspections charts and tables as at 31 March 2018*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/statistics/childcare-providers-and-inspections-as-at-31-march-2018>

_____. (2018, March 27). *Childcare providers and inspections as at 31 December 2017: main findings*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716501/02_Childcare_providers_and_inspections_main_findings_as_at_31_December_2....pdf

_____. (2017). *Framework for the regulation and inspection of providers on the Childcare Register* (Report No. 120338). Retrieved

from https://dera.ioe.ac.uk/28659/1/Framework_for_the_regulation_and_inspection_of_providers_on_the_Childcare_Register_from_March_2017.pdf

홈페이지

연봉계산기-대출이자계산기 [웹사이트]. (2018. 11. 10.). URL: <https://best79.com/salary/>

한국보육진흥원 통계자료실 [웹사이트]. (2018. 9. 28.). URL: <http://www.kcpi.or.kr>
Professional Association for Childcare and Early Years [Website]. (2018, September 5). Retrieved from <https://www.pacey.org.uk/training-and-qualifications/childcare-qualifications/qualification-s-and-career-progression/>

National Society for the Prevention of Cruelty to Children [Website]. (2018, September 17). Retrieved from <https://learning.nspcc.org.uk/research-resources/briefings/recommended-adult-child-ratios-working-with-children>

GOV.UK [Website]. (2018, October 3). Retrieved from <https://www.gov.uk/apply-30-hours-free-tax-free-childcare?step-by-step-nav=f237ec8e-e82c-4ffa-8fba-2a88a739783b>

Education, Audiovisual and Culture Executive Agency [Website]. (2018, October 25). Retrieved from https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-93_en

전국 16개 시·도청(광주광역시 제외) [웹사이트]. (2018. 9. 27.). URL: <http://www.seoul.go.kr/main/index.jsp>, <http://www.busan.go.kr/index>, <http://www.daegu.go.kr/>, <http://www.incheon.go.kr/index.do>, <https://www.daejeon.go.kr/>, <http://www.ulsan.go.kr/rep/index>, <http://www>

sejong.go.kr/, <https://www.gg.go.kr/>, <http://www.provin.gangwon.kr/gw/portal>, <http://www.chungbuk.go.kr/www/index.do>, <http://www.chungnam.go.kr/>, <http://www.jeonbuk.go.kr/index.jeonbuk>, <http://www.jeonnam.go.kr/>, <http://www.gb.go.kr/Main/index.html>, <http://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong>, <http://www.jeju.go.kr/index.htm>

부 록 <<

부록 1. 보육교사 서비스 제공 및 근로환경 조사 결과

〈부표 1-1〉 복수 담임제 운영 여부 및 도움에 대한 일반적 인식

(단위: %, 점, 명)

구분	운영함	도움 정도					전체
		평균 점수	전혀 도움 안됨	별로 도움 안됨	도움이 되는 편	매우 도움	
전체	45.9	2.74	7.4	25.6	52.8	14.2	100.0 (621)
지역							
서울	57.1	2.75	6.3	28.2	49.8	15.7	100.0 (319)
경기	34.1	2.73	8.6	22.8	56.0	12.6	100.0 (302)
(χ^2/F)	32.898***	0.143		5.036			
교사 등급							
1급	38.8	2.66	8.6	28.6	50.7	12.1	100.0 (371)
2급 이하	56.4	2.85	5.6	21.2	56.0	17.2	100.0 (250)
(χ^2/F)	18.602***	8.253**		8.527*			
보조교사							
없음	43.8	2.72	6.7	27.0	53.6	12.7	100.0 (418)
전담 교사 있음	63.7	2.76	14.3	16.5	48.4	20.9	100.0 (91)
타 학급과 공유	39.3	2.78	4.5	27.7	53.6	14.3	100.0 (112)
(χ^2/F)	14.389**	0.244		14.833*			
어린이집 유형							
국공립	57.5	2.81	4.3	23.7	58.6	13.4	100.0 (186)
직장	75.7	2.95	5.4	24.3	40.5	29.7	100.0 (37)
민간	42.4	2.75	8.1	25.4	50.4	16.1	100.0 (236)
가정	29.4	2.56	10.5	30.1	52.4	7.0	100.0 (143)
기타	42.1	2.84	10.5	15.8	52.6	21.1	100.0 (19)
(χ^2/F)	40.364***	2.990*		22.309*			
담당 학급(반)							
만 0세	46.6	2.49	13.7	31.5	46.6	8.2	100.0 (73)
만 1세	56.8	2.72	7.1	29.0	48.5	15.4	100.0 (169)
만 2세	50.0	2.76	7.1	22.3	58.2	12.5	100.0 (184)
만 3세	25.5	2.84	5.9	25.5	47.1	21.6	100.0 (51)
만 4세+5세	23.0	2.80	5.4	24.3	55.4	14.9	100.0 (74)
혼합반	47.1	2.83	5.7	21.4	57.1	15.7	100.0 (70)
(χ^2/F)	33.616***	1.903		15.110			
어린이집 정원							
20명 이하	34.3	2.57	10.9	30.3	50.3	8.6	100.0 (175)
21~39명	52.7	2.86	6.4	20.9	52.7	20.0	100.0 (110)
40~79명	46.2	2.75	5.8	24.9	58.4	11.0	100.0 (173)
80명 이상	53.4	2.83	6.1	24.5	49.7	19.6	100.0 (163)
(χ^2/F)	15.247**	4.475**		19.212*			

주: 1) * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2) 평균 점수는 전혀 도움이 되지 않음을 1점~매우 도움을 4점으로 하여 평균 수치를 기입.

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈부표 1-2〉 출퇴근 시간 현황

(단위: %, 명)

구분		퇴근 시간						전체 (N=621)
		17:00 이전	17:00~ 17:29	17:30~ 17:59	18:00~ 18:29	18:30~ 18:59	19:00 이후	
출근 시간	8:00 이전	30.0	26.7	6.7	6.7	10.0	20.0	100.0 (30)
	8:00~8:29	1.5	26.5	22.1	22.1	5.9	22.1	100.0 (68)
	8:30~8:59	0.7	0.4	34.1	38.7	14.3	11.8	100.0 (279)
	9:00~9:29	1.8	5.0	4.1	79.5	3.6	5.9	100.0 (220)
	9:30~9:59	0.0	0.0	14.3	7.1	71.4	7.1	100.0 (14)
	10:00 이후	20.0	0.0	10.0	0.0	10.0	60.0	100.0 (10)

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈부표 1-3〉 당직 근무 시간 현황(오전)

(단위: %, 명)

구분		종료 시간				전체 (N=407)
		8:30 이전	8:30~ 8:59	9:00~ 9:29	9:30 이후	
시작 시간	7:30 이전	26.3	31.6	42.1	0.0	100.0 (19)
	7:30~7:59	5.6	38.2	52.8	3.5	100.0 (288)
	8:00~8:29	0.0	17.1	58.5	24.4	100.0 (82)
	8:30 이후	0.0	0.0	77.8	22.2	100.0 (18)

주: 기대빈도가 5보다 작은 셀이 20% 이상인 관계로 χ^2 값을 제시하지 않음.

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈부표 1-4〉 당직 근무 시간 현황(오후)

(단위: %, 명)

구분		종료 시간					전체 (N=411)
		18:00 이전	18:00~ 18:29	18:30~ 18:59	19:00~ 19:29	19:30 이후	
시작 시간	17:00 이전	10.0	13.3	20.0	10.0	46.7	100.0 (30)
	17:00~17:29	1.8	16.5	12.8	11.9	56.9	100.0 (109)
	17:30~17:59	0.0	2.6	29.9	11.1	56.4	100.0 (117)
	18:00~18:29	0.0	0.0	7.5	29.1	63.4	100.0 (134)
	18:30 이후	0.0	0.0	0.0	9.5	90.5	100.0 (21)

주: 기대빈도가 5보다 작은 셀이 20% 이상인 관계로 χ^2 값을 제시하지 않음.

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

〈부표 1-5〉 초과근무 현황

(단위: %, 회, 분, 명)

구분	초과 근무함	월평균 횟수	1회당 평균 근무시간	전체	
전체	49.1	8.57	76.16	100.0	(305)
지역					
서울	53.3	8.81	76.21	100.0	(170)
경기	44.7	8.28	76.11	100.0	(135)
(χ^2/F)	4.580*	0.521	0.000		
교사 등급					
1급	48.8	8.15	74.25	100.0	(181)
2급 이하	49.6	9.19	78.95	100.0	(124)
(χ^2/F)	0.039	2.032	0.856		
보조교사					
없음	47.6	8.58	74.80	100.0	(199)
전담 교사 있음	47.3	9.19	85.35	100.0	(43)
타 학급과 공유	56.3	8.13	74.21	100.0	(63)
(χ^2/F)	2.788	0.361	1.119		
복수 담임제					
운영	48.1	8.81	79.78	100.0	(137)
미운영	50.0	8.38	73.21	100.0	(168)
(χ^2/F)	0.230	0.350	1.721		
어린이집 유형					
국공립	62.9	9.14	88.21	100.0	(117)
직장	86.5	11.59	87.97	100.0	(32)
민간	42.4	7.66	68.35	100.0	(100)
가정	30.1	6.98	52.91	100.0	(43)
기타	68.4	8.38	75.77	100.0	(13)
(χ^2/F)	62.705***	3.401*	7.250***		
담당 학급(반)					
만 0세	39.7	9.62	71.90	100.0	(29)
만 1세	49.7	8.10	76.25	100.0	(84)
만 2세	46.7	8.14	73.43	100.0	(86)
만 3세	52.9	10.37	84.07	100.0	(27)
만 4세+5세	66.2	8.39	78.47	100.0	(49)
혼합반	42.9	8.83	77.00	100.0	(30)
(χ^2/F)	13.069*	0.795	0.328		
어린이집 정원					
20명 이하	32.6	7.16	56.23	100.0	(57)
21~39명	43.6	9.17	78.33	100.0	(48)
40~79명	59.0	9.69	90.69	100.0	(102)
80명 이상	60.1	7.95	71.58	100.0	(98)
(χ^2/F)	35.097***	2.524	8.798***		

주: 1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

2) 월평균 횟수와 회당 평균 근무시간은 초과근무를 한다고 응답한 사람에 대한 수치임.

자료: 이 연구를 위해 실시한 '보육교사의 서비스 제공 및 근로환경 조사'.

부록 2. 보육교사 서비스 제공 및 근로환경 조사표



기관 CODE	
0	1

응답자 ID		

보육교사(담임교사)의 서비스 제공 및 근로환경 조사

안녕하십니까? 먼저, 바쁘신 가운데에서도 설문조사에 참여해 주셔서 감사하다는 말씀을 드립니다.

저희는 한국보건사회연구원의 의뢰를 받아 「보육교사(담임교사)의 서비스 제공 및 근로환경 조사」를 실시하고 있습니다. 본 조사결과는 보육서비스 제공 및 근로환경 개선을 위한 정책수립 시 기초자료로 활용될 것입니다.

작성해 주신 모든 내용은 통계법 제33조, 제34조와 개인정보보호법에 따라 비밀이 보장되며, 오직 통계 분석 목적으로만 사용됩니다.

본 조사가 정부정책 수립과 추진에 소중한 자료로 활용될 수 있도록 보육교사 선생님의 적극적인 참여와 정확하고 솔직한 응답을 부탁드립니다.

제33조(비밀의 보호)

- ① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

제34조(통계종사자 등의 의무)

통계종사자, 통계종사자이었던 자 또는 통계작성기관으로부터 통계 작성업무의 전부 또는 일부를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 사항을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른자에게 제공하여서는 아니 된다.

한국보건사회연구원
세종특별자치시 시청대로 370
연구책임자 : 김은정 부연구위원

(주)마크로밀엠브레인
서울특별시 강남구 역삼동 837타워
실무자 : 강지환 차장

2018년 9월

한국보건사회연구원

SQ1. 본 조사는 담임교사(원장 겸직 제외)만 참여할 수 있습니다. 선생님께서는 현재 담임교사이십니까?

① 예 → 계속 진행

② 아니요 → 설문 종료

Part A. 어린이집 관련 사항

문1. 선생님께서 현재 근무하시는 어린이집 유형은 어떻게 됩니까?

- ① 국공립어린이집 → 문2로 이동 ② 직장어린이집 → 문2로 이동
 ③ 민간어린이집 → 문1-1로 이동 ④ 가정어린이집 → 문1-1로 이동
 ⑤ 기타(사회복지법인, 법인·단체 등, 협동 등) → 문1-1로 이동

문1-1. [문1에서 ③~⑤ 응답자] 선생님께서 현재 근무하시는 어린이집은 공공형 또는 서울형입니까?

- ① 공공형 ② 서울형 ③ 해당 안됨 ④ 모르겠음

문2. 선생님께서 현재 근무하시는 어린이집은 시간연장 또는 24시간 어린이집입니까?

- ① 시간연장 어린이집 ② 24시간 어린이집
 ③ 해당 안됨 ④ 모르겠음

문3. 선생님께서 현재 근무하시는 어린이집의 정원은 몇 명입니까?

- ① 20명 이하 ② 21명~39명 ③ 40명~79명 ④ 80명 이상

Part B. 반 운영 현황

문4. 선생님께서 현재 담당하시는 학급(반) 연령과 반 현원은 어떻게 됩니까?

- ① 만0세반 ()명
 ② 만1세반 ()명
 ③ 만2세반 ()명
 ④ 만3세반 ()명
 ⑤ 만4세반 ()명
 ⑥ 만5세반 ()명
 ⑦ 혼합반 ()세 ~ ()세, ()명

문5. 선생님께서 담당하시는 학급(반)은 보조교사(비담임교사)가 있습니까?

(※ 보육도우미와 구별 됩니다.)

- ① 없다 → 문6으로 이동
 ② 전담 보조교사(비담임교사)가 있다 → 문5-1로 이동
 ③ 타 학급(반)과 공유하는 보조교사(비담임교사)가 있다 → 문5-1로 이동

문5-1. [문5에서 ②, ③ 응답자] 선생님께서 해당 보조교사(비담임교사)의 지원을 받는 시간은
1일 평균 얼마입니까?

1일 평균 () 시간 () 분

문5-2. [문5에서 ②, ③ 응답자] 현재 보조교사(비담임교사)의 활용은 선생님의 담당 학급(반) 운영에 얼마나 도움이 됩니까?

- ① 전혀 도움이 되지 않는다 → 문5-3으로 이동
 ② 별로 도움이 되지 않는다 → 문5-3으로 이동
 ③ 도움이 되는 편이다 → 문6으로 이동
 ④ 매우 도움이 된다 → 문6으로 이동

문5-3. [문5-2에서 ①, ② 응답자] 보조교사(비담임교사) 활용이 도움이 되지 않는다고 생각하시는 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 정부가 지원하는 보조교사(비담임교사) 활용 시간이 짧아서
 ② 보조교사(비담임교사)가 다수의 학급(반)을 담당해서
 ③ 보조교사(비담임교사)의 업무 능력이 제한적이어서
 ④ 기타()

문6. 현재 선생님께서 담당하시는 학급(반)은 운영 및 원아 돌봄에 있어, 교사 대 아동 비율이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
② 그렇지 않은 편이다
③ 그런 편이다
④ 매우 그렇다

문7. 선생님께서 생각하시기에 각 반별 이상적인 교사 대 아동비율을 작성해 주십시오.

(※ 현재 반별 편성 기준과 동일해도 관계없습니다.)

구분	만0세 반	만1세 반	만2세 반	만3세 반	만4세 반	만5세 반
비율	()대()	()대()	()대()	()대()	()대()	()대()

문8. 일반적으로 복수담임제는 단독담임제와 비교 시 아동 돌봄과 학급 운영 측면에서 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?

- ① 전혀 도움이 되지 않는다 → 문8-1로 이동
- ② 별로 도움이 되지 않는다 → 문8-1로 이동
- ③ 도움이 되는 편이다 → 문8-2로 이동
- ④ 매우 도움이 된다 → 문8-2로 이동

문8-1. [문8에서 ①, ② 응답자] 복수담임제가 아동 돌봄과 학급운영에 도움이 되지 않는다고 생각하시는 주된 이유는 무엇입니까?

→ 문9로 이동

문8-2. [문8에서 ③, ④ 응답자] 복수담임제가 아동 돌봄과 학급운영에 도움이 된다고 생각하시는 주된 이유는 무엇입니까?

문9. 현재 선생님께서 담당하시는 학급(반)은 복수담임제로 운영하고 있습니까?

- ① 그렇다
- ② 그렇지 않다

Part C. 보육교사 근로 현황 및 만족도

문10. 선생님의 평상시(평일) 출퇴근 시간은 어떻게 됩니까?

(※ 요일에 따라 다른 경우, 가장 빈도가 많은 경우를 기준으로 작성 합니다.)

출근 시간(24시간 기준) : () 시 () 분

퇴근 시간(24시간 기준) : () 시 () 분

문11. 선생님의 평상시(평일) 근무시간 중 다음의 항목에 할애되는 시간을 작성해 주십시오.

(※ 해당되는 시간이 없을 경우, '0(분)'으로 작성 합니다.)

등하원 지도 (차량지도 미포함)	수업 준비	보육 (돌봄)	서류 (행정)	청소 및 잡무	점심 식사	휴게 (휴식)
()시간 ()분	()시간 ()분	()시간 ()분	()시간 ()분	()시간 ()분	()시간 ()분	()시간 ()분

문12. 선생님은 주기적으로 당직근무를 하십니까?

① 그렇다 → 문12-1로 이동

② 그렇지 않다 → 문13으로 이동

문12-1. [문12에서 ① 응답자] 선생님의 당직근무에 대한 아래의 사항을 작성하여 주십시오.

구분	월 평균 횟수	시작 시간(24시간 기준)	종료 시간(24시간 기준)
오전 당직	()회	()시 ()분	()시 ()분
오후 당직	()회	()시 ()분	()시 ()분

문13. 선생님은 평상시(평일)에 초과근무를 하십니까?

(※ 퇴근시간 이후 자택 등에서의 근무는 해당되지 않습니다.)

① 한다 → 문13-1로 이동

② 하지 않는다 → 문14로 이동

문13-1. [문13에서 ① 응답자] 선생님의 초과근무에 대한 아래의 사항을 작성하여 주십시오.

월 평균 횟수	1회당 평균 근무시간	2018년 기준 월평균 초과근무수당 (※ 수령액이 없을 시 '0(원)' 기입)
()회	()분	()원

176 영유아 돌봄서비스 공급 구조 분석과 정책과제

문16. 선생님께서 생각하시기에 보육서비스 질 향상을 위하여 다음의 영역별로 제시된 정책내용에 대해서 중요성과 시급성의 순위를 작성하여 주십시오. 현재 해당 항목에 대한 정부 정책 지원 수준과 실제 현장에서의 경험 등을 바탕으로 판단해 주시면 됩니다.

문16-1. 인력 지원 및 보육서비스 제공 환경 영역에 대한 중요도와 시급성에 대해 작성하여 주십시오.

1) 인력 지원 및 보육서비스 제공 환경 영역	중요도 (1~7순위)	시급성 (1~7순위)
① 보조교사(비담임교사) 지원	()순위	()순위
② 대체교사 지원	()순위	()순위
③ 청소, 급식 등 위생 관련 업무 지원	()순위	()순위
④ 회계 및 행정 사무전담 직원 지원	()순위	()순위
⑤ 교사 대 아동비를 축소	()순위	()순위
⑥ 복수 담임제 활성화	()순위	()순위
⑦ 휴게시간 보장	()순위	()순위

문16-2. 교사 지원 및 관리 영역에 대한 중요도와 시급성에 대해 작성하여 주십시오.

2) 교사 지원 및 관리 영역	중요도 (1~6순위)	시급성 (1~6순위)
① 시설 유형(국공립/민간) 간 임금 격차 해소	()순위	()순위
② 교사 호봉제 정착	()순위	()순위
③ 교사 역량 강화 및 교육 지원	()순위	()순위
④ 교사 스트레스 관리 지원	()순위	()순위
⑤ 교사에 대한 사회적 인식 제고 노력	()순위	()순위
⑥ 교사 자격기준 강화	()순위	()순위

문17. 현재 보육서비스 제공과 관련하여 추가적인 어려움 및 개선이 필요한 사항이 있으면 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실제로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |