



주제발표 2

보육지원체계 개편 이후, 보육현장의 변화와 방향 모색

김 혜 금 교수
(동남보건대학교)

보육지원체계 개편 이후, 보육현장의 변화와 방향 모색

김 혜 금 교수

(동남보건대학교 아동보육복지과)

I 들어가며

2020년 3월 이후 보육지원체계가 개편되었다. 개편된 보육지원체계는 12시간 어린이집 운영 원칙을 유지하면서 어린이집 보육시간을 기본보육시간과 연장보육시간으로 구분한다.

어린이집의 종일제 보육은 12시간 운영을 원칙으로 하였기에 추가 인력이 없는 어린이집으로서는 바로 운영시간이 보육교직원의 근로시간으로, 영유아에게는 보육서비스를 이용하는 시간으로 간주되었다. 즉 어린이집 운영시간이 보육교직원의 근로시간이자 보육서비스 이용자의 이용시간으로 이해되어 왔다. 그러나 개편된 보육지원체계는 운영시간, 근로시간, 이용시간 간 차별화하는 계기가 되었다.

개편된 보육지원체계는 어린이집 운영시간인 12시간을 그대로 유지하되 연장반 전담교사를 별도로 배치하고 기본보육반 담당교사의 8시간 근로시간과 1시간 휴게시간이 가능하도록 하였다. 그리고 기본보육시간은 오전 9시부터 오후 4시까지로 하고 기본보육시간보다 오랜 시간 보육을 원하는 영유아의 경우에는 이후의 시간인 오후 4시부터 오후 7시 30분까지 연장보육이 가능하도록 하여 어린이집 이용시간을 기본보육시간과 연장보육시간으로 구분지었다.

보육지원체계 개편에 따라 기본보육반 교사들은 연장보육이 시작되는 4시 이후 영유아로부터 독립된 공간에서 서류 업무와 보육활동 준비를 할 수 있고 야근이 줄었으며 보육업무에 대한 부담감이 완화되었다고 보고한다. 그리고 연장전담교사는 오전에는 본인의 일을 할 수 있는 여유가 있고 연장보육 시간에 근무를 하게 되어 보육경력을 이어나갈 수 있어서 좋다는 반응을 보였다(박수영, 권경숙, 2021). 이처럼 개편된 보육지원체계는 보육현장에서 일하는 보육교직원들에게 긍정적인 반응을 얻고 있으며 보육의 질을 제고하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

개편된 보육지원체계가 현장에 적용된 지 1년 여의 시간이 지났다. 그러나 2020년 코로나19의 세계적 유행으로 우리나라의 어린이집 또한 휴원을 거듭하였고 긴급보육이 실시되었다. 어린이집의 긴급보육 이용률은 휴원령이 발표된 다음날인 2020년 2월 27일 10%, 3월 23일 28.4%, 4월 23일 55.1%, 5월 29일 72.7%(보건복지부, 2020)로, 긴급보육이 실시된 처음에는 어린이집에 등원하는 영유아수가 줄어든 듯 했으나 가정에서 자녀를 돌보다 지친 부모들이 다시 어린이집에 영유아를 보내면서 긴급보육 상황에서도 높은 등원율을 보여서 개편된 보육지원체계는 별 무리 없이 실시되었다고 볼 수 있다. 본 발제자는

개편 보육지원체계가 보육현장에 어떠한 변화와 의미를 가져왔는지 그리고 시행과정에서 나타난 개편 보육지원체계의 문제점을 살펴보고 개편 보육지원체계가 성공적으로 안착되기 위한 방향을 제안하고자 한다.

II

개편 보육지원체계가 보육현장에 가져온 변화와 의미

1. 운영시간과 이용시간의 구분

어린이집 이용시간에 대한 구체적인 개념이 없어 운영시간과 이용시간을 동일시하는 경향이 있었으나(서문희, 2014), 어린이집 운영시간과 이용시간을 구분해야 한다는 주장(김명순, 김혜금, 안현숙, 이윤선, 2009; 서문희, 나정, 최혜선, 2006; 서문희, 박수연, 2008)은 끊임없이 개선된 바 있다. 운영시간, 이용시간, 수업시간 등 각기 다른 개념들이 어린이집 운영시간과 맞물려 혼란을 야기하고 운영시간이 이용시간이자 수업시간으로 간주되는 오해를 불러일으켰다.

영유아보육법에 의한 어린이집 운영시간(12시간)과 근로기준법(1일 8시간 근로)의 이중적 기준(안현미, 김현실, 2013)으로 인하여 보육현장에 혼란과 갈등을 야기하였으며 추가 인력이 없는 어린이집 인력구조에도 불구하고 12시간 이용하는 수요자가 있고 12시간 운영해야 한다는 규정으로 인하여 보육교사가 장시간 근무하는 것이 당연시되었다. 또한 어린이집은 12시간 운영하면서 4-6시간 운영하는 유치원의 교육비보다 더 낮은 보육비용으로 운영하고 있었다(임양미, 김혜금, 2013).

어린이집 이용시간에 대한 연구에 의하면, 4시 이전에 36.5%, 오후 4-6시에 45.2%가 하원하며 영아는 유아보다 종일 보육의 비율이 높지만 단시간 이용도 많아서 이용시간 양극화를 보였다(보건복지부·육아정책연구소, 2014). 또한 빈곤가족의 경우에는 엄마의 주당 근로시간이 길수록 공식보육 이용시간이 길고 비빈곤가족의 경우에는 아동 연령이 많을수록, 엄마의 소득이 총 소득에서 차지하는 비율이 높을수록, 엄마의 주당 근로시간이 길수록 공식보육 이용시간이 길어지며 가구 내 미취업 동거여성이 있는 경우에는 공식 이용시간이 짧게 나타났다(정선옥, 안재진, 김세원, 2004).

영유아의 어린이집 이용시간은 영유아의 연령이나 가정의 상황에 따라 차이가 있으며 이용시간에 대한 요구가 다르기 때문에 이용자가 필요로 하는 보육시간만큼 보육서비스를 이용하도록 해야 한다. 개편 보육지원체제는 연장보육 이용에 따른 보육료 추가 부담은 없으며 영유아의 하원 시각에 따라서 17시 이후 이용시간을 일 30분 단위로 산정하여 어린이집에 연장보육료가 지급된다. 정부에서는 0~2세반 연장보육 자격 기준을 제시하고 있는데, 유아의 경우에도 이용자가 필요로 하는 시간만 보육서비스를 이용하도록 하는 보육필요량에 대한 정밀한 기준이 제시될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 개편 보육지원체제는 운영시간 12시간, 이용시간(기본보육시간과 연장보육시간), 근로시간(8시간)으로 구분을 가능하게 만들었다는 점에서 의미가 크다.

2. 보육교직원의 8시간 근로시간 준수

대다수 보육교사들은 오전 7시 30분부터 영유아가 등원하므로 시차제로 출근하는데, 통학버스를 운영하는 어린이집의 보육교사들은 영유아를 통학버스에 태우면서 동승업무로 하루 일과를 시작한다.

2018년 3월 20일 개정된 근로기준법에 의하면, “제50조 ①항은 1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다. 제②항은 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다”로 규정되어 있고 2018년 7월 1일부터 시행되었다. 즉 보육교사의 근무시간은 평일 하루 8시간 근무를 원칙으로 하고 기본 근무시각은 9시부터 18시까지로 해야 하며 점심시간은 원칙적으로 휴게시간에 해당한다(보건복지부·육아정책연구소, 2014). 그러나 현실은 근로기준법상 근로시간을 준수하기 어려운 구조로, 어린이집에 여유 인력이 없으므로 초과근로를 할 수 밖에 없고 휴게시간을 갖기 어렵다. 점심시간마저 영유아의 급식 지도로 바쁘기 때문에 점심조차 제대로 먹기 어렵다(베이비뉴스, 2021.07.19. “어린이집 점심시간, 보육교사 근로시간에 포함해야”),

보육지원체계가 개편되기 이전 보육교사들은 하루 종일 영유아들을 돌보느라 일과 중 휴게시간을 갖고 다음날 보육준비와 행정업무를 할 수 있는 시간이 주어지지 않은 채 영유아가 하원할 때까지 당직을 서면서 일을 해야 했다. 중간 경력자인 보육교사 3,400명을 대상으로 1일 총 근로시간을 조사한 2018년 전국보육실태조사(유해미 외, 2018) 결과에 의하면, 2015년 1일 총 근로시간 9시간 36분에 비해 2018년 보육교사 1일 총 근로시간은 9시간 7분으로 감소한 것으로 나타났다. 점심시간은 영유아와 별도 공간에서 따로 식사하는 경우에만, 그리고 휴게시간은 영유아와 분리되어 자유롭게 휴식할 수 있는 시간으로 엄격하게 적용하여 질문한 결과, 교사들의 평균 점심시간은 7분, 휴게시간은 37분으로 1시간에 못 미치는 것으로 나타났다. 교사들이 응답한 주당 당직 근로시간은 50분이었고 휴게시간을 1일 1회 사용하는 교사의 비율은 56.8%였으며, 평균 56.7분을 사용하고 있었다. 휴게시간을 1일 2회로 나누어 사용하는 교사는 9.4% 정도였으며 각각 29분정도 휴식을 취하는 것으로 나타났다.

개편 보육지원체계가 시행된 2020년도 조사결과에 의하면, 보육교사들의 평균 근로시간은 8시간 13분이었고 식사 및 휴게시간을 더하면 약 8시간 59분이었다. 연장보육 전담인력이 있는 경우 8시간 10분, 없는 경우 8시간 16분으로 근로시간 차이가 약간 나타났다. 하루 근로 중 개인 휴게시간은 55-60분(45.5%), 25-30분(20.5%)로 나타났으며 연장보육 전담인력이 있는 경우 휴게시간이 40.1분으로 없는 경우 36.2분에 비해 휴게시간이 약간 길게 나타났다. 또한 연장보육 전담인력이 배치된 경우 초과근로시간은 약 1시간 8분이며 미배치한 경우 1시간 14분으로 시간 차이는 크지 않지만 연장보육 전담인력이 있는 경우 업무 시간 중 교사들의 초과근무시간이 줄어든 것으로 나타났다(조막래, 안현미, 이해숙, 2020). 그러나 코로나19로 긴급보육체제로 운영되었던 2020년에 기본반 담임교사는 평균적으로 오전 8시 31분에 출근하고 17시 39분에 퇴근했으며 휴게시간 1시간을 실제로 사용한 비율은 32.8%에 불과한 것으로 나타나 여전히 보육교사는 법적근로시간을 보장받지 못한 것으로 파악되었다(김아름, 김은설, 조혜주, 양정은, 2020).

개편된 보육지원체계가 실시된 1년 여의 시간 동안 보육현장에 안착된 것은 아니지만 보육교사의 8시간 근로시간을 보장받도록 하는 기조가 되었다고 볼 수 있다. 하지만 연장반 교사를 구하는데 여전히 어려움이

있으며 연장보육을 원하는 영유아 수가 증가하면서 연장반 수급에 차질을 빚고 있다. 연장반 교사가 배치되지 않은 어린이집도 있으며 어린이집 간 지원받은 연장반 교사 수에 있어서도 차이가 있다. 현장에서 요구되는 연장반 교사를 어떻게 조달할 것인지의 문제를 직시하고 해결방법을 모색해야 하며 어린이집당 연장반 교사가 최소한 1명은 배치될 수 있도록 해야 개편 보육지원체계의 효과를 체감할 수 있을 것이고 개편 보육지원체계가 자리를 잡는다면 교사의 1일 근로시간 8시간이 준수될 것으로 기대된다.

3. 어린이집 보육재정에 기여

개편된 보육지원체계는 연장반의 경우 연령별로 미약하나마 재정적 지원을 해주기 때문에 보육재정에 다소나마 도움을 주었다. 개편 보육지원체계는 시간으로 기본보육과 연장보육으로 구분하는 만큼 표준보육비용 산정 또한 기본보육 시간과 연장보육 시간으로 구분하여 객관적, 합리적으로 산정하여야 한다.

일본의 경우 보육단시간과 보육표준시간으로 보육필요량을 구분하여 표준보육비용(공정가격)이 다르게 제시된다. 보육이 필요한 만0세-만5세 아동의 경우는 8시간의 보육시간을 기본 원칙으로, 보호자의 보육 필요 사유 및 근로시간에 따라 8시간의 '보육단시간'과 11시간의 '보육표준시간'으로 세분화된다. 8시간의 '보육단시간'을 이용하는 경우는 부모 모두 또는 하나가 파트타임 취업으로 인정된 경우이며, 11시간의 '보육표준시간'을 이용하는 경우는 부모 모두 풀타임 취업으로 인정된 경우이다(신민지, 이화도, 2018).

☞ 일본의 보육필요 사유와 보육(교육)필요량

* 보육필요 사유

보호자의 취업, 임신·출산, 질병 장애, 장기입원중인 노부모간호·돌봄, 화재 등 재난복구, 취학, 구직활동, 기타 시·정·촌이 인정한 경우 보육단시간 8시간 또는 보육표준시간 11시간 인정(노동시간 월 120시간 미만인 보호자와 구직활동 보호자 자녀는 보육단시간 8시간, 노동시간 월 120시간 이상 보호자 자녀는 보육표준시간 11시간)

* 보육(교육) 필요량

1호 인정: 3~5세 유치원 취원 대상 아동	2호 인정: 3세 이상 보육소 입소 대상 아동	3호 인정 : 3세 미만 보육소 입소 대상 아동
- 유치원 등에서 교육 (9:00~14:00)을 희망하는 경우 - 유치원, 인정어린이원 - 교육표준시간 6시간 배정	- 보육 필요 사유에 해당하고 보육소 등에서 보육을 희망하는 경우 - 보육소, 인정어린이원 - 보육단시간 8시간 배정	- 보육 필요 사유에 해당하고 보육소 등에서 보육을 희망하는 경우 - 보육소, 인정어린이원, 지역형 보육 - 보육표준시간 11시간 배정

출처: 김혜금, 김명중, 박경선(2020).

개편된 보육지원체계가 자리를 확고히 잡기 위해서는 기본보육과 연장보육에서 소요되는 표준보육비용이 합리적으로 산정되어야 하며 동시에 기본보육과 연장보육 비용 산정 시 어린이집 규모와 지역별 차이를 반영하여야 한다. 보육사업도 규모의 경제의 영향을 받으므로 어린이집 규모는 표준보육비용 산정 시 매우 중요한 변인이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 어린이집 보육비는 어린이집 규모에 상관없이 동일한데, 일본의 경우에는 소규모 보육소일수록 보육비가 높게 책정하여 보육소 규모에 따른 보육재정의 격차를 줄이고 있다. 이용시간에 따른 표준보육비용이 산정되어 적용된다면 어린이집에서 질적 투자를 할 수 있는 여유가 생길 것으로 기대된다.

III

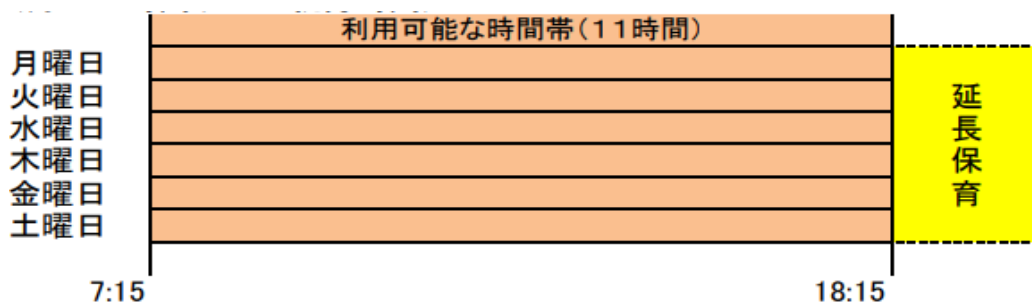
개편 보육지원체계의 문제점

1. 7시 30분-9시 보육시간의 개념 부재

개편 보육지원체계는 어린이집 12시간 운영시간을 유지하면서 기본보육(9시-16시)과 연장보육(16시-19시 30분)으로 구분한다. 기본보육시간과 연장보육시간을 합하면 총 10시간 30분으로 운영시간인 12시간에서 1시간 30분이 누락되어 있다. 이는 기본보육시간에 영유아의 등원시간을 반영하지 않았기에 나타난 결과이다. 그런데, 영유아가 등원하는 시간은 개별 영유아마다 차이가 있지만 7시 30분부터 영유아가 어린이집에 등원하기 시작되므로 어린이집에서는 영유아를 돌보아야 한다.

보육현장에서는 7시 30분부터 9시 사이에 영유아가 등원하므로 기본보육반 담당교사들이 당번제로 돌아가면서 등원하는 영유아를 맞이하고 통합보육을 수행하고 있다. 기본보육 이용시간을 오전 9시부터 오후 4시로 정하였다면 오전 7시 30분에서 9시 사이 또한 일종의 연장보육으로 보아야 하며 이 시간대를 책임질 인력 및 비용 지원에 대한 검토가 필요하다고 볼 수 있다. 자동전자출결시스템을 통해 출석을 확인하고 정부 및 지자체에서 연장보육에 해당하는 비용을 지원할 필요가 있다. 비용 지원이 어렵다면 오전 7시 30분에서 9시 사이 등원하는 영유아의 경우에 등원을 도와주는 보조인력을 배치할 필요가 있다. 차량운행을 하는 어린이집이라면 등·하원 시 차량 동승업무만 별도로 지원하는 보조인력을 지원할 필요가 있다.

일본은 보육필요량(보육이용시간)을 보육표준시간(하루 11시간까지)과 보육단시간(하루 8시간까지)으로 구분한다(어린이·육아 지원법 시행 규칙 제4조). 보육표준시간(保育標準時間)은 오전 7시 15분부터 오후 6시 15분까지 11시간이며 부모 모두 풀타임으로 일을 하는 경우 또는 이에 가까운 경우 (월 120시간 이상의 근무 시간)에 이용가능하다.



출처: 도쿄(東京) 스미다구(墨田区) 홈페이지 보육표준시간과 보육단시간에 대해(保育標準時間と保育短時間について)
https://www.city.sumida.lg.jp/kosodate_kyouiku/kosodate_site/kosodate_keikaku/kosodatekaigi/h26/h26kaigi6.files/6-8.pdf에서 2021년 7월 30일 인출

[그림 1] 일본의 보육표준시간 이용가능한 시간대

일본의 보육단시간(保育短時間)은 오전 9시부터 오후 5시까지 총 8시간을 이용하며 부모 모두 또는 하나가 파트타임으로 일을 하는 경우(월 48시간 이상 120시간 미만 근무 시간인 경우)에 이용할 수 있다. 해당 보육 이용 시간대 이외의 이용은 연장보육으로 본다.



출처: 도쿄(東京) 스미다구(墨田區) 홈페이지 보육표준시간과 보육단시간에 대해(保育標準時間と保育短時間について)
https://www.city.sumida.lg.jp/kosodate_kyouiku/kosodate_site/kosodate_keikaku/kosodatekaigi/h26/h26kaigi6.files/6-8.pdf에서 2021년 7월 30일 인출

[그림 2] 일본의 보육단시간 이용가능한 시간대

우리나라의 개편 보육지원체계의 이용 시간대를 일본의 보육표준시간과 보육단시간의 이용가능한 시간대를 비교해보면 일본은 보육표준시간(11시간)을 오전 7시 15분부터 오후 6시 15분까지 총 11시간을 정하고 있는 반면 우리나라의 기본보육시간 이용가능시간은 오전 9시부터 오후 5시까지 총 8시간을 제시함으로써 오전 7시 30분부터 9시까지의 시간에 대한 개념이 빠져있다. 다만 오전 7시 30분부터 9시 사이에 영유아가 등원하는 것으로 보고 있으며 이에 보육교사들로 하여금 당번을 서도록 되어 있고 보육료는 오전 7시 30분부터 오후 5시까지 이용료로 제시하고 있다.

반면 일본의 보육단시간은 오전 9시부터 오후 5시까지로 이 시간대 전·후는 전부 연장보육으로 본다. 일본의 보육표준시간과 보육단시간 이용가능한 시간대는 우리나라의 개편 보육지원체계에 시사하는 바가 크다. 즉 오전 7시 30분부터 9시 사이를 기본보육에 포함하여 총 9시간 30분을 기본보육 시간으로 규정하거나 7시 30분-9시를 연장보육 시간으로 구분할 필요가 있다.



출처: 한국보육진흥원 공식블로그
<https://blog.naver.com/kcpiorkr/221732781840>에서 2021년 7월 30일 인출

[그림 3] 우리나라의 개편 보육지원체계

2. 기본보육시간 범위의 모호함

개편 보육지원체계는 오전 7시 30분부터 등원이 시작되어 오전 9시부터 기본보육이 시작되는 것으로 정의하고 있는데 기본보육시간의 범위를 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다. 개편 보육지원체계는 장시간 보육서비스를 이용하는 영유아가 눈치를 보지 않고 연장보육반 전담교사로부터 안전하고 질 높은 돌봄을 받도록 하고 기본보육반 교사들의 8시간 근로시간과 수업준비 및 휴게시간을 보장하고자 하였다. 이러한 측면에서 개편 보육지원체계는 어린이집 이용 자녀를 둔 학부모 뿐 아니라 보육현장에서도 환영하는 매우 시의적절한 조치라고 할 수 있다.

그런데, 개편 보육지원체계의 전제인 기본보육시간을 총 몇 시간으로 할지, 언제부터 언제까지를 기본보육시간으로 볼 것인지가 개편 보육지원체계의 효과에 있어서 관건이다. 기본보육시간은 대부분의 영유아가 등원하는 시간대를 시작 시간으로 보아서는 안 되며 한 명의 영유아라도 등원하는 시간을 시작 시간으로 보아야 한다. 왜냐하면 영유아의 경우 언제 어디서든 안전사고의 위험성이 잠재되어 있으므로(김혜금, 2013) 교사의 입장에서 한 명이라고 등한시할 수도 없으며 영유아가 혼자 알아서 놀 수 있는 연령대가 아니기 때문이다.

오전 9시부터 오후 4-5시 사이가 대부분의 영유아가 어린이집을 이용하는 시간대이기는 하지만 영유아가 등원하기 시작하는 오전 7시 30분부터 기본보육의 이용시간으로 보아야 한다. 현재처럼 하원을 5시까지로 정하면, 실제 어린이집을 이용하는 시간은 오전 7시 30분부터 오후 5시까지 총 9시간 30분이라고 볼 수 있다. 한편으로는 기본보육시간이 오후 4시에 끝나지만 오후 4시에서 5시 사이에 하원하는 영유아가 많을 뿐 아니라 연장보육을 신청하지 않고 5시 이후에 하원하는 영유아도 있다. 이로 인해 기본보육반 담임들이 수업준비를 하거나 휴식을 취할 수 있는 소중한 시간을 침해받고 있다. 기본보육반 하원시간을 오후 5시가 아닌 오후 4시까지로 정하고 4시 이전에는 하원을 하도록 안내하는 것이 개편 보육지원체계의 원래의 취지를 살릴 수 있는 방안이라고 본다. 부모가 보육교사를 존중하고 하원 시간을 엄수하는 보육문화가 조성되어야 개편 보육지원체계의 의미를 거둘 수 있을 것이기 때문이다.

3. 연장보육반 안전사고의 취약성

연장반 교사는 보육일지를 작성하고 담임수당 12만원을 받는다. 연장반은 반 이름, 교사 이름, 아동 이름 등이 기재되어 별도의 반임을 명시해야 하며 하원지도를 해야 한다. 이러한 규정은 연장반 교사가 독립된 반의 담임임을 인식하게 하는 수단이 되기는 하지만 그렇다고 해서 연장반 교사가 독립된 반의 담임으로서 기본보육반 교사와 비교하여 동등한 입장에 있다고 인정하기는 어렵다.

연장반임을 표기하고 연장반 아동을 정확하게 제시하는 것은 연장반 보육에서의 안전사고 및 기타 책임과 관련하여 연장반 담임교사의 책무를 보다 명확하게 알려주는 것이라 볼 수 있다. 연장반 교사가 실제 영유아를 보육하는 시간은 3시간 30분이므로 이 시간 동안 연장반 아동의 안전과 행복을 위해 쉽고 다양한 놀이가 가능하도록 프로그램을 제공해야 한다. 그런데 하원 아동이 중간 중간 생기므로 교사 혼자서 연장반을 담당하는 것이 어려울 수 있다. 연장반 교사가 담임으로서의 역할을 수행해야 한다면 하원 담당을

하는 조력 인력이 필요하다고 볼 수 있다.

연장반 교사의 역할을 단순히 연장시간 동안 아동의 안전한 보호만을 책임진다고 하더라도 하원과 더불어 다양한 연령대의 영유아를 돌보는 것은 언제든지 안전사고의 가능성을 지닌다. 어린이집 영유아 안전사고는 2세에서 6세 사이의 영유아에게 많이 나타나고 긴장이 풀어지는 오후 시간대, 보육실에서 일어나는 경우가 많으므로(김혜금, 2009), 연장반에서 영유아가 안전하고 즐거운 보육서비스를 경험할 수 있도록 하원을 도와주는 조력 인력이 있어야 한다. 연장반 영유아의 하원을 도와주는 조력인원을 두어 연장반 교사가 영유아의 놀이를 지원하고 안전하게 돌볼 수 있도록 해야 하며 틈틈이 해야 하는 청소, 서류, 보육업무 등이 가능할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다.

4. 연장반 불안정성

연장반의 경우 아동 수에 따라 인건비가 지원되는데 연장반 정원이 80% 미만인 경우 인건비가 지원되지 않는다. 코로나19와 같은 감염병 발생에 의해 어린이집에서 휴원과 긴급보육이 실시됨에 따라 연장반이 정원의 80%미만으로 운영되는 경우가 생기기도 하였다. 정원이 80%미만인 경우 2개월까지는 인건비가 지원되지만 그 이상의 경우에는 인건비가 지원되지 않으므로 어린이집에서 연장반교사의 인건비를 주어야 하는데 어린이집 보육재정이 연장반 교사의 인건비를 줄 수 있는 여력이 없으므로 연장반 교사가 그만두는 경우도 발생하였다.

예측하기 어려운 연장반 정원으로 인하여 연장반 교사들은 언제든지 일자리를 잃을 수 있다는 불안감이 크고 고용 안정성이 매우 낮기 때문에 연장반을 선호하지 않는다. 장시간 보육이 필요한 아동의 수요를 명확히 파악하고 연장반 교사를 확보할 때 개편 보육지원체계가 의도하는 보육의 질을 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 그리고 연장반 교사들이 안정적으로 일을 할 수 있도록 하는 것이 결국 개편된 보육지원체계를 정착시키는 가장 중요한 장치라고 할 수 있다.

한편으로 인원 수에 따른 인건비 지원의 경우에는 인원이 덜 차는 연장반은 결국 기본보육 담당교사가 연장반을 맡아야 하므로 기존 보육지원체계와 동일하게 교사의 근로시간이 늘어나고 피로도가 증가하게 되는 이전의 상황으로 돌아가게 될 것이 분명하다. 연장반 아동 수로 인건비를 지원하는 것이 아니라 연장반 반당 인건비를 지원하는 것이 연장반의 안정성을 유지할 수 있다. 보육예산의 문제로 연장반 반당 인건비 지원이 어렵다면 연장보육 시간에 대한 비용은 부모로부터 일정 비용을 수납할 필요가 있다.

이를 위해서 기본보육시간의 명확한 정의와 더불어 기본보육시간에 대한 표준보육비용 산정이 이루어져야 하고 기본보육시간은 국가에서 무상으로 지원하는 보육서비스이지만 연장보육은 부모가 추가로 이용하는 보육서비스임을 공지하고 부모가 연장보육을 원할 경우 별도의 이용비용을 지불해야 함을 안내해야 한다. 연장보육으로 인해 발생하는 비용의 일부를 부모에게 징수하거나 국가나 지자체에서 일정 비용을 지원해야 연장반이 지속될 수 있을 것이다.

IV

개편 보육지원체계의 향후 방향

1. 연장반 교사의 확보

개편된 보육지원체계에 대해 어린이집의 반응은 긍정적이었으나 연장반 운영이 안정적으로 이루어지지 않으면 실질적으로 기존 보육지원체계와 달라지는 것은 없다고 보았다(심도현, 2021). 왜냐하면 어린이집에 연장반 전담교사를 지원받지 못하는 상황에서는 기본보육반 담당교사들이 초과근무 수당을 받으면서 연장반을 맡아야 하기 때문이다.

원장이나 기본보육반 담당교사가 연장반 교사의 역할을 수행해도 연장반 교사의 급여를 추가로 받지 못한다. 연장반 교사를 구하지 못하여 기본보육 담당교사가 연장보육반을 담당하게 되면 근무시간은 이전과 동일하게 더 길어지고 기본보육반 보육일지 작성 외 연장반 보육일지 작성 등으로 업무가 보다 늘어난다. 따라서 기본보육 담당교사들은 초과근무 수당을 받고 연장반 보육을 하는 것을 선호하지 않는다.

공공운수노조 보육지부의 ‘2020 상반기 보육교사 노동실태조사’ 결과에 의하면, 보육지원체계 개편 이후 별도 연장반 전담교사를 채용한 경우는 21.64%에 불과하고 기본보육반 담임교사가 연장반을 겸임하고 있기에 업무 과중이 줄지 않는 것으로 나타났다. 기본보육반 담임교사가 연장반을 겸임하는 경우가 55.20%(전부 겸임 중 21.74%, 일부 겸임 중 33.46%)였고 본인이 원해서 겸임하기 보다는 원장 독단에 의한 일방적 결정 및 통보(63.56%)에 의한 것으로 연장반 교사를 겸임하는 경우 별도의 처우개선 수당을 받는 경우는 7.92%에 불과하였다(베이비뉴스, 2020.07.28. 보육지원체계 개편 무색..10명 중 8명 “업무 경감 없다”) 이러한 결과는 많은 어린이집에서 연장반 교사가 없어서 보육지원체계의 개편에 의한 변화를 체감하지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

보건복지부는 연장보육 전담교사 채용을 지원하기 위해 예산 지원 외에도 구인구직을 지원하는 “연장보육교사 구인구직 인력뱅크(중앙육아종합지원센터(<http://central.childcare.go.kr/ccef/main.jsp>) > 나눔정보 > 인력뱅크)”를 운영하고 관련 정보를 연계(아이사랑보육포털, 아이사랑모바일, 어린이집지원시스템)하고 있다. 또한 장기미종사자에 대한 교육과정을 신설·운영하고 있고, 연장보육 교사 채용을 위한 다양한 홍보도 진행하고 있다(이윤신, 2019).

연장반 교사 구인 홍보도 중요하지만 연장반 교사의 근무여건이 좋아져야 연장반 교사를 모집하는 것이 보다 수월해질 것이다. 연장반 영유아가 보다 안전하고 즐거운 어린이집 생활을 할 수 있도록 연장반 교사의 근무여건을 개선하여 우수한 역량을 지닌 연장반 교사가 유입될 수 있도록 해야 할 것이다. 기본적으로 최소한 어린이집 당 한 명의 연장반 전담교사가 배치될 수 있도록 연장반 교사를 확보해야 하고 연장전담반 교사의 전문성을 제고하는 방안을 강구해야 한다.

2. 연장반 교사의 전문성 제고

영유아는 의사소통 능력이 부족하고 자기 통제력이 없으며 사고하는 방법이 성인과 다르기 때문에 집단

보육 상황에서 언제 어디서든 안전사고의 가능성이 잠재되어 있다(김혜금, 2013). 영유아는 안전사고에 취약하므로 이들을 돌보는 보육교사들은 항상 영유아의 안전을 위하여 주의깊게 살펴보아야 하고 잠시도 자리를 비우기 어렵다(김종두, 김선아, 박성심, 2018). 특히 연장반은 기본보육반에서 연장반으로 새롭게 편성된 반이면서 연령 편차가 있으므로 보다 높은 전문성을 지닌 연장반 교사가 필요하다.

기본보육반 교사들은 연장보육시간까지 이어지는 무한책임에 대한 불안감과 기본보육교사와 연장전담 교사 간 전달이 제대로 되지 않는 것에 대한 어려움을 토로하였다(박수영, 권경숙, 2021). 반면 연장반 교사들은 담임교사와 보조교사 사이의 모호한 역할을 수행하고 있다고 느끼며 독립적으로 결정하지 못하고 기본보육반 교사의 동의를 얻어야 하는 상황을 난감하게 생각했다(박수영, 권경숙, 2021). 이러한 문제점을 해결하기 위하여 연장반 교사와 기본보육반 교사와의 원활한 인수인계가 필수적으로 요구된다. 기본보육반 하원 시간을 오후 3시 30분에서 4시 사이로 정하면, 연장보육반 교사가 오후 3시에 출근하므로 오후 3시에서 4시 사이에 인수인계 시간을 갖는데 보다 용이하다. 인수인계가 잘 이루어진 경우 연장반 교사의 업무와 책임이 명확해지므로 연장반 교사가 본인의 반을 독립적으로 운영하는데 도움이 될 것이다.

그런데 어린이집 이용 부모들은 개편 전과 비교하여 크게 달라진 점을 인식하지 못하고 연장반 교사가 보조이고 담임교사가 메인이라는 인식을 하였다(심도현, 2021). 이는 연장반 교사의 입장을 간접적으로 보여주는 것이기도 하다. 연장전담반이라는 명칭을 사용하기는 하지만 연장전담반 교사는 4시간 근무를 하는 일종의 파트타임 잡으로 인식될 수 있으며 처우 또한 120만원 정도이고 근무시간이 오후 3시부터 7시 30분 사이이기에 달리 다른 일을 할 수 있는 상황도 아니다. 연장전담반 교사 중 오전에 다른 일을 하고 오후에 출근하는 경우도 있다고 하지만 이는 궁여지책으로 하는 투잡으로 연장전담반 교사를 원하는 인력이 매우 한정적일 수 밖에 없음을 보여주는 것이다. 연장반 교사의 입장에서든 같은 어린이집 공간에서 일하지만 정규직과 비정규직 같은 느낌을 받으며 연장반 운영을 하면서 하원 지도를 하다보면 제대로 준비한 보육프로그램을 실행하기 어려우며 하원 지도를 하기에다 정신이 없다고 보고하였다(심도현, 2021).

우수한 연장반 교사를 확보하고 연장반 교사의 전문성을 제고하는 교육이 보다 강화되어야 한다. 연장전담반이라는 명칭에 부합하게 직무교육 및 승급교육이 연장반 교사에게 절대적으로 필요하며 이외에 다양한 교육이 제공되어야 한다. 현재 연장반 교사를 모집하는데 급급하여 연장반 교사의 자질이나 역량은 차치하고 있기에 연장반 교사의 교육역량을 강화하는 교육이 무엇보다 절실하다고 볼 수 있다. 오랫동안 휴직을 하다가 복직하는 경우나 보육경력이 없는 신입교사가 연장반 교사를 하는 경우가 많으므로 연장반 교사에게 대한 교육이 무엇보다 중요하다. 경력이 많은 교사가 연장반 교사로 투입된다면 연장반에서 일어날 수 있는 다양한 문제 상황을 잘 해결해나갈 것으로 기대할 수 있으나 월급으로 120여 만원을 받고 경력교사가 일하기에는 근로환경이 적절하지 않다.

향간에는 3시간 30분 동안의 보육이므로 연장반 교사의 업무가 많지 않으므로 월급여도 기본보육반 교사의 근무시간과 업무량과 비교하여 적지 않다는 의견도 있으나 경력이 많은 교사를 연장반교사로 유입하기 어려운 조건이라고 볼 수 있다. 연장반 교사 중에는 경력이 적은 교사도 있을 수 있으나 경력자도 다수 있으므로 경력을 반영한 인건비가 책정되어야 한다. 민간어린이집의 보육교사들이 경력 인정을 받지 못하는 현실에서 연장반 교사의 경력을 인정해야 하느냐라는 질문이 생길 수 있으나 연장반에 우수한

교사를 영입하기 위해서 다양한 방안을 마련해야 한다고 본다.

3. 기본보육반과 연장반의 표준보육비용 산정

어린이집 원장들은 연장반 교사를 추가로 고용할 때 퇴직금, 4대보험 등의 부담을 안게 되는데 보육수요에 따라 연장반 교사의 고용 유지 여부가 달라지므로 아동 수 대비 운영비 지급보다는 반당 운영비를 지원해주기를 바라는 것으로 나타났다(심도현, 2021). 안정적인 연장반 운영을 위하여 아동 수 대비 운영비 지원보다는 반당 운영비 지원이 보다 바람직하지만 보육예산을 증액해야 한다는 부담이 생긴다.

연장반의 유지가 개편 보육지원체계의 핵심이므로 기본보육비용과 연장보육비용으로 구분하여 표준보육비용이 합리적, 객관적으로 산출되어야 한다. 개편 보육지원체계는 기본보육에 보육료를, 연장보육에는 이용시간당 연장보육료를 지원하고 연장반 전담교사를 배치하면 인건비를 지원(신규로 채용하거나 보조교사가 전환·겸임하는 경우)한다. 어린이집 운영시간에 따라 표준보육비를 산정한 연구들(박진아 외, 2019; 서문희, 박수연, 2008; 이승희, 박지은, 2006)이 있으나, 개편 보육지원체계가 기본보육시간과 연장보육시간으로 구분하고 있으므로 기본보육시간과 연장보육시간에 따른 표준보육비용을 새롭게 산정할 필요성이 제기되었다고 볼 수 있다.

정부에서 발표한 내용에 의하면, 보육료는 기본보육시간(7시간)에 등·하원 및 행정업무 등을 반영하여 기본보육이 끝난 이후 1시간까지 포함하여 17시까지로 산정하도록 되어 있다. 그런데, 영유아가 한 명이라도 등원하면 그때부터 어린이집의 운영이 시작되는 것이므로 보육료 산정 시간은 7시 30분부터 계상되어야 하며 끝나는 시간은 정부가 발표한 17시가 아닌 16시로 수정되어야 한다. 이를 통해 기본보육반 보육비 산출은 7시 30분부터 16시까지 총 8시간 30분의 운영시간으로 산출되어야 하고 16시부터 19시 30분까지의 연장보육 총 3시간 30분의 이용시간(혹은 운영시간)에 대한 보육료가 별도로 산출되어야 할 것이다.

V

나가며

개편된 보육지원체계는 보육의 질을 높이고 교사의 근무여건을 개선하기 위한 목적으로 마련되었다. 이를 달성하기 위해서 연장보육이 필요한 수요를 정확하게 파악하는 일이 우선되어야 한다. 그리고 영아뿐 아니라 유아의 경우에도 연장보육이 필요한지 여부를 명확하게 파악하여야 한다.

현재 0-2세 영아의 경우 장시간 돌봄이 필요하다고 인정되는 '자격'을 충족하는 부모의 영아 중 연장보육 이용을 사전에 신청한 영아에 대해 원장 상담 후 시군구에 신청하도록 되어 있다. 유아의 경우에도 장시간 보육이 필요한 경우를 구분해서 보육서비스가 반드시 필요로 하는 영유아가 연장보육을 받을 수 있도록 해야 하고 연장반 교사가 어느 정도 확보되어야 하는지 정확한 통계자료가 제공되어야 하고 연장반 교사에 대한 교육이 강화되어야 한다. 이를 위하여 연장보육의 필요량을 정확히 파악 하고 그에 대응하는 지원을 모색해야 할 것이다.

한편으로는 기본보육과 연장보육으로 구분하는 개편 보육지원체계가 보육현장에서 성공적으로 안착되기 위해서 무엇보다 학부모의 인식이 개선되어야 한다. 영유아의 부모들은 기본보육시간이 마감되는 4시까지 자녀를 하원시켜야 한다는 책임감을 가지고 정해진 규칙을 준수하는 태도를 가져야 한다. 한편 정부는 부모에게 지속적으로 개편 보육지원체계의 하원 시간에 대해 안내하고 이를 지키도록 교육해야 한다.

나아가 개편 보육지원체계에 맞춘 표준보육비용이 산정되어야 하는데 유치원과 어린이집의 보육비용/유아교육비용의 통일된 기준을 마련하여 시간에 따른 보육비용이 계상되도록 해야 한다. 즉 어느 기관이든 이용 시간에 따른 보육비용/교육비용이 산출되어 기관에 따른 비용의 차이로 인한 질적 차이를 경험하지 않도록 해야 할 것이다.

● 참고문헌

- 김명순, 김혜금, 안현숙, 이윤선(2009). 보육서비스 질 관리를 위한 운영기준 합리화 방안. 연세대학교 산학협력단.
- 김아름, 김은설, 조혜주, 양성은(2020). 근로시간 보장을 위한 어린이집 인력배치 합리화 방안. 서울: 육아정책연구소.
- 김종두, 김선아, 박성심(2018). 영 유아보육기관 보육교사의 휴게시간 사용에 대한 인식조사 연구. 한국엔터테인먼트산업학회논문지, 12(8), 285-299.
- 김혜금(2009). 보육시설 안전사고 예방과 보상에 대한 부모와 보육시설장의 인식. 아동학회지, 30(4), 1-14.
- 김혜금(2013). 영아 보육교사의 상해예방을 위한 감독과 자기 효능감 및 직무 스트레스의 관계 연구. Family and Environment Research, 51(6), 573-581.
- 김혜금, 김명중, 박경선(2020). 소규모어린이집 표준보육비용 산정 연구보고서. 동남보건대학교 산학협력단·한국가정어린이집연합회.
- 박수영, 권경숙(2021). 어린이집 보육지원체계 개편 시행에 따른 보육교사의 경험. 한국유아교육학회 정기학술발표논문집, 123-125.
- 박진아, 유해미, 최효미, 김동훈, 김태우, 위세아, 김송이, 유영준(2019). 표준보육비용 산정에 관한 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 보건복지부(2020). 어린이집 휴원 해제 계획. 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=354792에서 2021년 7월 30일 인출.
- 보건복지부·육아정책연구소(2014). 보육시설 이용시간에 따른 비용 지원체계 개편 방안. 보건복지부.
- 서문희, 나정, 최혜선(2006). 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정 분담 방안 연구. 육아정책개발센터.
- 서문희, 박수연(2008). 보육시설과 유치원 이용시간 유형별 비용 차등 적용 방안. 육아정책개발센터.
- 신민지, 이화도(2018). 일본과 한국의 맞춤형 보육 제도 비교연구. 육아정책연구, 12(1), 1-25.

- 심도현(2021). 경기도 어린이집 보육지원체계 개편 현황 분석 및 모니터링 연구. 경기도여성가족재단.
- 안현미, 김현실(2013). 서울시 보육교사 근로환경 개선방안 연구: 『서울시보육교사지원전담기구(안)』 설립을 중심으로. 서울시 여성가족재단.
- 유해미, 강은진, 권미경, 박진아, 김동훈, 김근진, 김태우, 이유진, 이민경(2018). 2018년 전국보육실태조사: 어린이집조사 보고. 서울: 보건복지부·육아정책연구소.
- 이승희, 박지은(2006). 보육시설의 표준보육비 산출에 관한 연구. 교육재정경제연구, 15(1), 57-79.
- 이윤신(2019). “온종일 활기찬 어린이집”을 위한 보육지원체계 개편. 육아정책포럼 62, 24-31.
- 임양미, 김혜금(2013). 유아교육비·보육비 산정연구 동향분석. 한국보육지원학회지, 9(4), 75-106.
- 정선옥, 안재진, 김세원(2004). 학령전 아동의 공식보육 이용시간에 영향을 미치는 요인. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 227-252.
- 조막래, 안현미, 이혜숙(2020). 서울시 제4차 중장기 보육계획 수립을 위한 연구. 서울시여성가족재단.
- 베이비뉴스(2021.07.19.). “어린이집 점심시간, 보육교사 근로시간에 포함해야”. <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=96604>에서 2021년 7월 30일 인출.
- 베이비뉴스(2020.07.28.). 보육지원체계 개편 무색..10명 중 8명 “업무경감 없다”. <https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=87575>에서 2021년 7월 30일 인출.