



EMPLOYMENT IMPACT
ASSESSMENT

Brief

고용영향평가브리프

2020년 제10호(통권 제18호)

발행일 2020년 10월 28일 | 발행인 배규식 | 편집인 이규용 | 편집교정 정철

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원 | 자료문의 KLI 학술출판팀 | TEL 044-287-6083

어린이집 종사자 처우개선의 고용효과*

신규수**

I. 서론

지속적인 출산율 감소와 인구구조의 고령화는 양질의 보육 환경 조성에 대한 필요성을 증가시키고 있다. 즉, 2018년 한국의 합계출산율은 0.98로 1970년 통계 작성 이래 처음으로 0명대를 기록하며 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 합계출산율이 1명 미만인 유일한 국가가 되었다(통계청, 2019). 이에 대한 정부의 저출산 고령사회 정책은 최근 단순히 출산율과 출생아 수를 목표로 하는 정책에서 탈피해 개인·가족의 선택을 존중하는 패러다임으로 전환하였으며, 이러한 연장선에서 보육 및 교육은 개인 맞춤형 교육으로 전환, 질적 제고에 관심을 두기 시작하였다(저출산고령사회위원회, 2018). 따라서 신뢰, 협력, 연대 등 사회자본의 회복을 위한 교육의 중요성이 증대되며, 교육의 질 제고를 위해 교사의 전문성을 높이고 교육과 무관한 업무를 줄이는 등 교육환경 개선이 요구되고 있다.

그러나 보육교사의 임금과 고용조건이 열악하다는 사실은

우리 사회에서 꾸준히 제기되어 오고 있는 문제이다(한겨레, 2019). 4차 산업혁명 시기의 신산업·신기술 분야와 함께 사회 서비스, 특히 돌봄서비스는 고용 창출의 견인 역할을 할 쌍두마차로 인식되고 있으나 고용의 질적 차원에서는 저임금, 불안정 고용이라는 비판이 지속적으로 제기되고 있는 것이 현실이다. 더구나 최근 코로나19의 발생은 더욱 보육교사의 직장상 보건안전의 취약점을 드러냈다. 어린이집·유치원·학교의 휴원과 휴교가 증가하는 가운데, 어린이집의 경우 휴원을 하더라도 '연중 운영' 원칙에 따라 보육공백이 생기지 않도록 긴급보육을 하고 순번제로 교사를 배치해 아이들을 돌보아야 한다(민중의 소리, 2020). 또한 어린이집 휴원 기간 중 보육교사의 정상 출근을 원칙으로 하되 어린이집 운영 상황에 따라 출근하지 않을 경우에는 유급휴가를 부여하라는 보건복지부 지침을 어기고 일부 어린이집은 보육교사에게 무급휴가와 연차휴가 사용을 강요하는 등 부당한 방식으로 임금을 깎아 지급했다는 조사 결과도 나왔다(경향신문, 2020).

* 이 글은 신규수 외(2019), 「어린이집 종사자 처우개선의 고용효과」의 일부를 요약·정리한 것이며, 본문의 간결성을 위해 인용한 내용의 출처 표기는 최대한 생략하였음. 보다 자세한 설명과 관련 참고문헌은 신규수 외(2019)를 참고하기 바람.

** 한국노동연구원 초빙연구위원.

이에 본고에서는 보육교사를 중심으로 어린이집 종사자의 근로환경과 현 개선정책을 살펴보고, 그 효과와 추가적인 개선안이 가져올 보육서비스 분야의 고용 규모를 예측하고자 한다. 즉, 보육교사의 근로환경과 현 개선정책을 평가하고 고용의 질적 측면에서의 육구 충족 정도를 살펴본다. 다음으로 고용의 질 개선을 위한 정책이 가져올 고용 창출 경로를 살펴본 후 정책시나리오에 따라 향후 10년간의 고용 규모를 추정한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 보육제도 및 보육교사의 처우개선 정책에 대해 문헌 조사를 통해 평가한다. 제3장에서는 보육서비스 제공의 양적 현황으로 어린이집 및 보육교사 현황과 2019년 통계청 장래인구추계와 어린이집 이용률의 시계열 자료를 활용해 향후 10년간 어린이집 교사의 수요를 예측한다. 제4장에서는 「보육실태조사」(2018) 자료를 통해 보육교직원의 처우 현황을 살펴본 후, 제5장에서는 종사자 처우개선의 고용영향을 살펴본다. 마지막으로 제6장에서는 이러한 연구결과를 토대로 한 정책적 제언으로 마무리하고자 한다.

II. 보육정책 평가

국가 및 지방자치단체는 보육의 공공성 강화 및 보육서비스의 품질향상을 위해 보육교사의 근무환경 및 처우개선에 관한 다양한 정책적 지원을 지속적으로 추진해왔다. 즉, 우수한 보육서비스 제공을 위해 2006년 1차 중장기보육기본계획 실시 이래 현재 3차 중장기보육기본계획이 2022년까지 수립되어 시행되어 오고 있다.

여기에는 먼저, 인건비 등 지원기준을 인상함으로써 역량 있는 보육교사를 확보하기 위해 특별수당 지원, 초과근무수당 지원 등 보수수준 개선이 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 설립 유형별 보육교사의 보수 차이는 여전히 커서(김길숙 외, 2015; 김은설 외, 2014), 2019년부터 국공립어린이집 교사의 급여수준을 국공립유치원 수준으로 개선하는 정책을 시작으로 민간어린이집이나 가정어린이집 등에 근무하는 보육교사의 적정 처우개선에 관한 논의도 시급히 이루어질 필요가 있다고 지적하고 있다.

교사들의 업무량 경감과 관련하여 정부는 2022년까지 담임교사 업무경감을 위해 보조인력 지원을 확대하고 보수교육 참여 및 연가 등을 지원하기 위한 대체인력도 확대할 예정이다. 그러나 보조교사 및 대체교사 지원정책은 1일 9시간을 훌쩍 뛰어넘고 있어

적정 근로시간을 보장받지 못하는 보육교사들의 1일 8시간 근로 여건 보장을 위해 추후 지속적으로 확대될 필요가 있다.

또한 보육교사의 전문성 강화를 위해 2급 자격 취득을 위한 교과목 이수학점의 상향 조정 등은 보육교사의 질을 제고하는 하나의 방안이 되었으나 여전히 유치원 교사와 비교할 때 21학점의 차이가 나는 등 자격취득 시 추가적 고려사항이 존재한다.

제3차 중장기보육기본계획은 어린이집에서 그동안 어려움으로 지목된 사항들을 해결하기 위한 노력이 엿보이는데, 보육교사 신규 자격취득을 학과제로 양성하는 계획과 보육교사들이 심신의 피로를 회복하고 내실 있게 보육과정을 준비하도록 하는 새 학기 시작 전 ‘어린이집 방학’ 도입 검토가 그것이다.

그럼에도 현재까지의 보육정책은 장기적 차원의 근본적인 해결책보다는 보육교사의 열악한 근무환경 및 처우개선을 위한 보완적인 성격이 강했다. 이에 보육교사의 정책에 대한 요구를 좀 더 현실적으로 반영할 수 있는 근본적이고 장기적인 정책 마련이 필요하다.

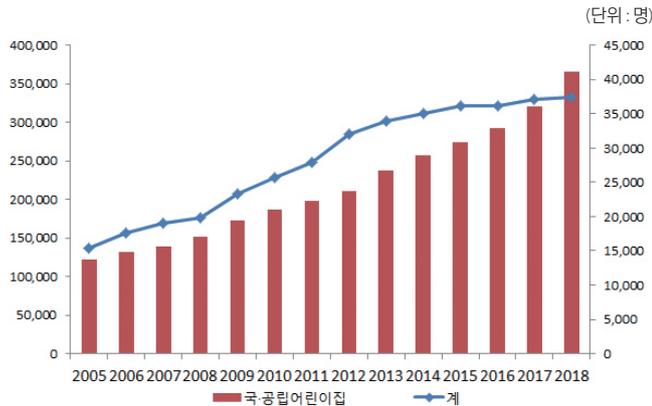
III. 보육서비스 제공 현황 및 보육교사 수요 분석

어린이집의 개소 수를 살펴보면, 지속 증가 양상을 보이다가 전면적인 무상보육이 시행된 2013년에 4만 3,770개소로 정점을 찍은 후 감소세로 돌아섰다. 그러나 국공립어린이집의 경우, 보육 공공성 강화 측면에서 정책적 지원이 강화되면서 지속 증가 추세를 보인다.

보육교직원의 수는 2018년 12월 말 기준 33만 3,420명으로, 2010년 13만 6,910명 대비 약 2.4배가량 증가하였다. 보육교직원이 증가한 가장 주된 원인은 어린이집 개소 수 자체가 증가함에 따른 결과로, 이는 무상보육 지원에 따라 아동의 이용률이 크게 증가한 것에 기인한다. 2018년 12월 말 기준 국공립어린이집에 근무하는 교직원은 4만 1,122명으로 2010년 대비 약 3배가량 증가했는데, 민간어린이집의 교직원은 2배가량 증가해 상대적으로 국공립어린이집에서 증가 속도가 빠르다. 국공립어린이집 개소 수는 2014년 이후 약간 감소세를 보이지만 교직원 수는 지속 증가하는 양상을 보이는데, 이는 보조교사 배치 등에 따른 증가라 할 수 있다. 직장어린이집의 경우에는 교직원의 증가 속도가 가장 빠른 유형으로 나타난다.

어린이집에 재원 중인 영유아는 2018년 12월 기준 141만

[그림 1] 연도별 보육교직원 증감 현황(2005~2018년)



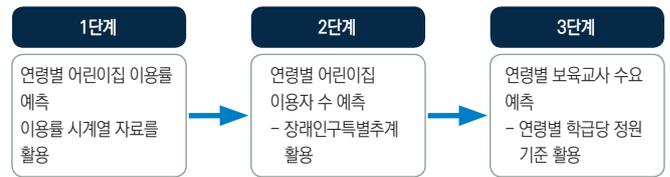
자료 : 보건복지부(2019a), 2018 보육통계.

5,742명으로, 국공립어린이집에 재원 중인 영유아는 20만 783명(14.2%)에 해당한다. 민간어린이집 현원은 71만 1,209명으로 가장 많고, 가정어린이집이 30만 2,674명 순이며, 협동어린이집은 4,300명으로 가장 적다.

보육교사의 향후 수요를 예측하기 위해 먼저 서비스 이용률을 예측한 다음, 이를 활용하여 보육교사의 수요를 추정하였다. 보육서비스 이용률은 [그림 2]와 같이 1단계에서 어린이집 이용률 현황에 기초한 시계열 자료를 활용하여 향후 연령별 어린이집 이용률을 예측한다. 다음으로 2단계에서 2019년 3월에 발표된 장래인구특별추계(2018~67년) 자료와 예측된 연령별 이용률 현황을 활용하여 향후 연령별 이용자 수를 예측한다. 마지막으로 3단계에서는 연령별 학급당 정원 기준을 활용하여 연령별 교사 수를 예측하고, 이를 합산하여 전체 교사 수를 추산한다.

분석결과, 장래인구추계의 중위가정 기준 추정된 보육교사

[그림 2] 보육교사 수요 예측 과정



수는 2019년 18만 4천여 명에서 2028년 15만 6천여 명까지 감소할 것으로 추정된다. 연령반별로는 만 0세의 교사 수가 소폭 감소하긴 하지만, 다시 상승하여 2028년에는 4만 1,826명으로 증가하여 지금보다 약간 더 많아질 것으로 예측된다. 만 1세 반 이상의 경우에는 이용자 수 감소세의 영향으로 보육교사의 수도 전반적으로 감소하여 현행 교사 대 아동 비율이 유지된다면 10년 후 보육교사는 현재 수준보다는 감소할 것으로 보인다.

〈표 1〉 연령별 어린이집 보육(담임)교사 수 예측 결과 : 중위가정

(단위 : 명)

	만 0~5세	만 0세	만 1세	만 2세	만 3세	만 4세	만 5세
2019	184,991	39,911	57,444	54,865	16,152	8,656	7,963
2020	170,591	37,645	51,767	49,223	15,651	8,806	7,498
2021	158,785	35,720	48,595	44,306	13,992	8,530	7,641
2022	149,984	34,631	46,189	41,565	12,563	7,624	7,411
2023	143,707	35,137	43,835	39,493	11,766	6,846	6,631
2024	140,983	36,470	43,502	37,475	11,166	6,411	5,960
2025	142,451	37,865	45,142	37,187	10,586	6,084	5,586
2026	146,306	39,267	46,882	38,586	10,498	5,768	5,304
2027	150,985	40,607	48,668	40,070	10,888	5,721	5,031
2028	156,065	41,826	50,420	41,593	11,302	5,933	4,992

주 : 만 0~5세는 예측치가 아닌 연령별 예측치를 합산한 값임.

보육교사 수요 예측을 위한 이용률 예측모형

본 연구에서 보육교사 수요를 예측하기 위해 활용한 이용률 예측모형은 비선형 추세 모형으로 식 (1)과 같은 로지스틱 모형이며, 성장곡선(Growth curve)에서 많이 활용되는 예측모형임. 이때 종속변수인 z_t 는 t 기의 어린이집 이용률(모형1)로, t 기의 이용률은 식 (2)와 같은 방식으로 산출된 값임. 로지스틱 예측모형의 독립변수를 간략히 살펴보면, k 는 이용률의 상한값으로 연구진이 기존의 이용률을 참조하여 설정하였으며, β_1 은 곡선의 기울기로 전반적인 추세 변화를 반영한 주요 변수에 해당함. 한편 D_t 는 2012년도의 이용률을 제한하고 예측하기 위한 더미변수로 시계열상에서 특징적인 정책 변화 등으로 인한 급격한 변화를 통제하기 위한 목적의 변수임.

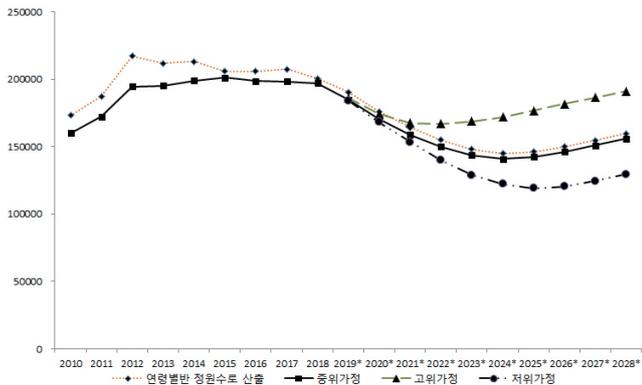
$$z_t = \frac{k}{1 + [\exp(\beta_0 - \beta_1(t - 2011) - \beta_2 D_t)]}, \quad (1)$$

2011 ≤ t ≤ 2017

$$\text{이용률 } z_t = \frac{t\text{년도 아이돌봄서비스 이용 영유아 수}}{t\text{년도 전체 영유아 수 (대상아 수)}} * 100 \quad (2)$$

[그림 3] 연도별 어린이집 보육교사 예측 결과 : 가정별

(단위: 명)



주: * 표시가 붙은 연도는 예측치, 없는 경우는 실적치(중위가정임)

고위가정을 적용한 영유아 이용자 수 예측치를 활용하면 2019년과 2028년을 기준으로 만 0세와 만 1세는 교사 수가 증가, 만 2세 반 이상은 감소할 것으로 예측되며, 저위가정을 적용한 영유아 이용자 수 예측치를 활용하면 모든 연령에서 이용자가 감소하면서 보육교사의 수가 크게 감소할 것으로 예상된다.

IV. 어린이집 교직원 처우 현황

2018년 「보육실태조사」를 통해 살펴본 보육교직원의 근로환경 실태를 살펴본 결과 전반적으로 2015년 조사보다 향상되고, 만족도도 증가되었으나 여전히 급여 수준은 국공립과 민간가정의 설립유형별 차이 해소가 필요하며 기타 교직원의 경우, 좀 더 열악해진 직종도 존재함을 확인할 수 있다. 즉, 보육교사의 평균 휴가사용일수는 2015년 조사에 비해 1.4일 증가하였으나 연 15일의 법정 연차휴가일수도 다 채운 경우가 많지 않기 때문에 기타 휴가의 사용일수는 평균 0.5일로 여전히 많이 저조하다. 또한 보수교육, 승급교육 등을 받지 못하는 사유로 대체교사를 구하지 못하거나 어린이집 운영상의 이유인 경우가 크게 감소하여 대체로 보수 및 승급 교육 이수 환경이 개선된 것으로 판단된다.

V. 어린이집 교직원 처우개선의 고용영향

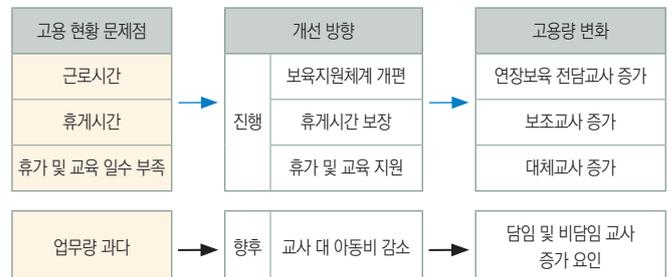
보육교직원의 근로환경 개선방향을 도출하기에 앞서 현 개선정책의 효과를 평가하기 위해 5년 이상 근무한 현장 담임교

사를 심층면접한 결과는 다음과 같다. 먼저, 임금에 있어서는 최저임금 상승에 따라 민간가정 초임교사들의 경우 증가했음을 느끼나 기타의 경우는 개선 정도를 크게 느낄 수 없었다. 대체교사 지원은 휴가사용에 도움이 되지만, 교사의 필요시기에 적절하게 지원이 이루어지기 어려워 휴가나 휴직이 자유로워졌다고 실감하지 못하는 경우가 많았다. 보조교사 지원은 교사의 업무부담 경감에 도움이 되어 청소 등 잔무에서 벗어날 수 있고, 특히 장애아가 있는 경우에는 큰 도움이 된다고 평가된다. 마지막으로 휴게시간과 관련하여 보육현장의 특성상 보편적으로 활용하기는 어려운 상황이나 보육교사의 휴게시간 필요성에 대한 인식의 변화는 이루어지고 있다고 평가된다.

[그림 4]에서와 같이 고용의 질을 개선함에 있어서 보육업무에 전담할 수 있는 환경 조성은 고용의 양적 변화와 매우 밀접하게 관련되어 있다. 먼저, 현재 진행 중인 휴게시간 보장에 따른 보조교사 인력 창출, 보육지원체계 개편에 따른 연장보육 전담교사 증가, 휴가 및 교육 지원에 따른 대체교사 안정화 및 증가 등을 예측할 수 있다. 다음으로 양질의 보육서비스 제공을 위한 과제로 지속적으로 문제 제기되어 온 ‘교사 대 이동비’ 축소가 이루어질 경우, 이에 따른 교사의 업무강도 감소라는 고용의 질적 변화와 그에 따른 보육교사 양적 증가가 이루어질 수 있다.

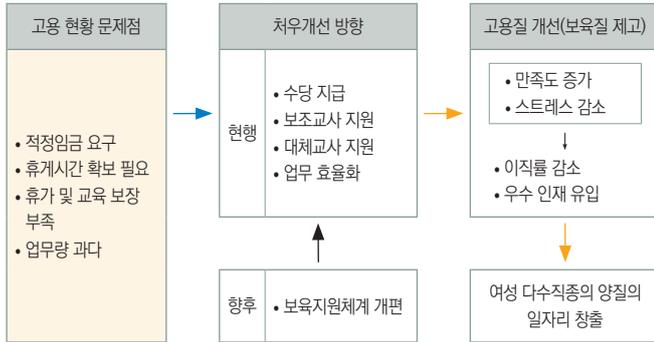
이러한 보육교직원의 처우개선은 [그림 5]와 같이 이들의 직무상 만족도를 증가시키고 스트레스를 감소시킴으로써 이직률 감소를 가져올 수 있고, 우수 인재 유입을 통해 보육의 질 제고 및 양질의 일자리 창출로 이어질 수 있다.

[그림 4] 보육교직원 처우개선의 고용량 연계성



어린이집에 종사하는 보육교사의 처우개선을 위한 최우선 과제를 도출하기 위해 보육교사 751명을 대상으로 현재 근로하고 있는 조건 및 환경에서의 효과성(보유도) 현황과 개선을 위한 중요도(필요도)를 조사·분석한 결과, 다음과 같은 시사점

[그림 5] 보육교직원 처우개선의 효과



이 도출되었다. 먼저, Borich 요구도를 활용한 보육교사의 근로조건 및 환경에 대한 요구도를 우선순위별로 나열하면 ‘법정 연월차 미사용 시 보상’이 가장 높았고, 이어서 ‘법정 연월차 사용 자율성 확보’와 ‘교사 자격 수준에 따른 급여 지급’, 그

리고 ‘초과 및 주말 근무수당 지급’ 순으로 나타났다. 다음으로 Borich 우선순위가 1에서 10까지의 순위값을 지니면서 동시에 우선순위를 시각화하기 위한 [그림 6]의 The Locus for Focus 모델에서 1사분면(HH)에 위치한 요소들은 <표 2>와 같이 9개의 최우선순위군으로 최종 도출되었다. 현장에서 도출된 이와 같은 결과는 휴가와 휴직, 임금, 휴게시간과 관련한 근로조건들이 좀 더 전향적으로 개선될 필요성이 있음을 시사하며, 최우선순위를 구성하는 9개 항목 중 ‘쉽’과 관련된 항목이 6개에 해당한다는 사실을 주지할 필요가 있다.

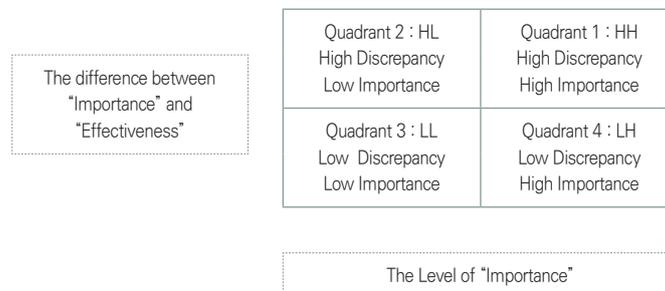
위 정책요구도의 분석에서 가장 우선시될 처우개선 사항은 교사들의 휴가 및 휴게시간과 관련되어 있으며, 이의 개선은 근본적으로 업무량 분석에 따른 인력구조 개편을 통해서만 가능한 것이다. 따라서 현재 교사들의 휴게시간 및 휴가를 보장

분석 방법은 Borich 요구도 산출 방법(Borich, 1980)과 The Locus for Focus 모델

Borich(1980)의 요구도 분석 모형은 지향하고 있는 가치의 필요수준(RCL: Required Competency Level)과 현재수준(PCL: Perceived Competency Level)의 상대적 비교를 통하여 이루어짐. 이러한 방법은 바람직한 수준에 가중치를 주어 분석하는 것으로서 요구분석 절차에 타당도를 높이는 방법으로 인정받고 있음(Zarafchani & Baygi, 2008).

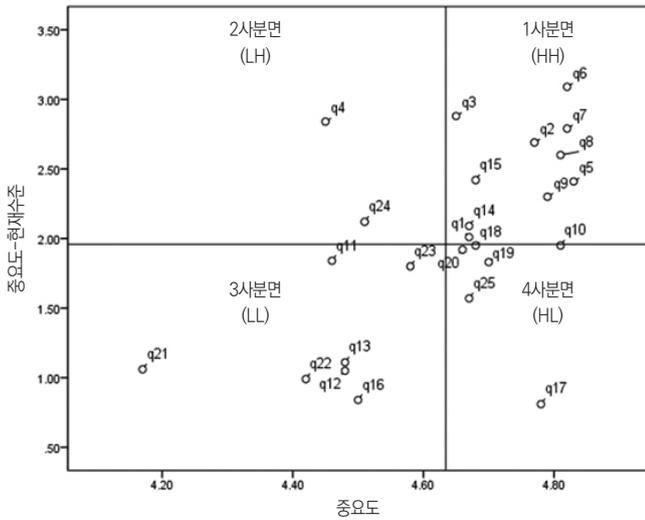
$$\text{요구도} = \frac{\sum(RCL - PCL) \times \overline{RCL}}{N}, \quad \overline{RCL} \text{은 } RCL \text{ 평균, } N \text{은 전체 사례 수임.}$$

The Locus for Focus 모델은 중요도와 요구도의 평균을 기준으로 네 가지 사분면에 각 항목의 값을 시각적으로 위치시킴으로써 분석에 활용하는 방법임. 가로축은 바람직한 수준을 의미하는 ‘중요도’ 값을 의미하며, 세로축은 바람직한 수준과 현재 수준의 차이 값으로 ‘정책요구 수준’을 의미함(Mink, Shults & Mink, 1991). 1사분면의 경우 바람직한 수준이 평균값보다 높고, 두 수준의 차이 역시 평균값보다 높은 HH 분면으로 우선순위가 가장 높은 영역이라고 볼 수 있으며, 중요도와 요구도가 동시에 높은 first quadrant 그룹을 시각적으로 보여줄 수 있음.



이 논문에서는 Borich 요구도와 The Locus for Focus 모델의 결과를 상호 보완적으로 분석함. 즉, Borich 요구도는 중요도 자체가 크지 않으면 중요도와 필요성의 차이가 간과될 수 있고 The Locus for focus 모델에서는 중요도가 중요도와 현재수준의 차이에 비해 상대적으로 너무 크거나 작으면 우선순위가 낮아지는 특성이 있어서 두 가지 기준을 보완하여 사용해 분석의 타당성을 높일 수 있기 때문임(조대연, 2009).

[그림 6] The Locus for Focus 모델을 사용한 근로조건 및 환경 요소



<표 2> 보육교사 근로조건 및 환경 필요도를 반영하는 9개의 최우선순위군 내용(순위별)

Rank(LF)	근로조건 및 환경 세부항목	중분류
1 (HH)	• 법정 연월차 미사용 시 보상	임금
2 (HH)	• 법정 연월차 사용 자율성(시기 및 신청) 확보	휴가·휴직
3 (HH)	• 교사 자격 수준에 따른 급여 지급	임금
4 (HH)	• 초과 및 주말 근무수당 지급	임금
5 (HH)	• 법정 유급 병가사용 보장	휴가·휴직
6 (HH)	• 법정 연월차 사용일수 보장	휴가·휴직
7 (HH)	• 휴게공간의 확보	휴게시간
8 (HH)	• 법정 산전후 휴가사용 보장	휴가·휴직
9 (HH)	• 명확한 직무 설계로 휴게시간 확보	휴게시간

하고 보육의 질을 개선하기 위한 적정한 필요인력을 산출하고, 이에 따른 고용량의 변화를 살펴보았다. 즉, 현재 휴게시간 보장, 연장반 전담교사 배치 그리고 교사 대 아동비(比) 축소 등의 정책적 욕구가 반영될 경우 아래와 같이 세 유형의 시나리오에 따른 고용량을 추정한다.

- 시나리오 1: 현재 법정 교사 1인당 아동 수를 축소하는 방안과 함께 보조교사 지원제도에서 4시간 제공의 한계점을 보완한 방안
- 시나리오 2: 영국의 연령별 기준을 도입하지만 단일반 구성이 아니라 2담임제로 안전성 확보까지 고려한 모델
- 시나리오 3: 이상적 모형으로 호주식 모델과 같이 현재 교사 1인당 아동 수를 대폭 축소하지만 연령별 배치기준보다

는 3세 이상과 미만으로 구분하여 2담임제+보조교사 1인 체제로 구성하는 방안(이 경우 보조교사는 상근 비담임)

시나리오 유형별 고용량 추계 시 다음과 같은 세 가지 고려사항이 반영되었다. 첫째, 어린이집 반별, 전체 규모를 고려한 인력 추계를 달리할 필요가 있다. 즉, 규모가 클수록 영아반이 많을수록 인력 활용이 용이할 수 있기 때문에 규모별 인력 추계를 고려한다. 둘째, 현재 보육교사의 보수교육 및 휴가 등을 보장하고 보육 공백에 따른 어린이집의 부담을 최소화하기 위해 대체교사를 지원하고 있다. 그런데 규모별로 필요로 하는 대체 인력이 상근 1인의 업무임에도 지속적으로 비상근인력을 충원하는 것은 서비스 질을 저하시킬 뿐만 아니라 고용환경에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 고용안정화를 위한 상근인력을 확보하도록 추계한다. 셋째, 비약적인 정교사 고용의 증가보다는 보조교사(4시간)의 정교사(8시간)화, 대체교사의 정교사화를 통한 처우 및 고용환경 개선 등의 변화를 예측한다. 즉, 제3장의 수요 분석을 반영할 경우 출생아 수가 급감하고 있는 인구 변화를 고려하여 교사 수를 추계, 교사 대 아동 수를 축소한다고 하더라도 교사 수와 예산의 급격한 증가가 나타나지는 않을 것으로 예상된다.

저출생으로 인한 인구감소를 고려한다면 필요로 하는 보육교사 수 또한 감소할 것이므로 앞서 제시한 연령별 어린이집 이용자 수 추계의 중위가정을 고려하여 보조교사를 제외한 담임 및 비담임 보육교사 수를 시나리오별로 추계한 결과는 <표 3>과 같다. 현재 법적 기준을 유지한 상태에서 만 0~5세 인구추계(중위가정)를 고려한 결과, 보육교사 수는 2019년 18만 4,000명에서 2028년 15만 6,000명까지 감소할 것으로 예측되었다. 하지만 시나리오별 교사 대 아동비를 축소·개선한다면, 시나리오 1의 경우 보조교사를 제외한 담임교사는 27만 명에서 23만 명으로, 시나리오 2의 경우 34만 명에서 28.8만 명으로, 시나리오 3의 경우 약 30만 명에서 25만 명으로 담임 및 비담임교사 수가 줄어든다. 특히 시나리오 3은 비담임교사를 포함한 수로 담임교사만을 놓고 보면, 20만 명에서 17만 명으로 감소해 현재 담임교사 및 보조교사 22만 2,000명으로 수요 충족이 가능하다. 다만, 8시간 상근인력에 따른 재정지원이 필요할 것이다.

〈표 3〉 만 0~5세 인구추계(중위가정)를 고려한 보육교사 수 추이

(단위: 명)

	현재 법적 기준 유지	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2019	184,991	271,887	343,408	300,275
2020	170,591	251,010	317,816	280,098
2021	158,785	235,223	296,632	262,060
2022	149,984	222,415	280,128	247,017
2023	143,707	212,714	268,198	236,303
2024	140,983	208,990	262,887	231,142
2025	142,451	211,826	265,069	231,763
2026	146,306	217,358	271,562	236,275
2027	150,985	223,900	279,745	242,734
2028	156,065	231,434	288,976	250,505

VI. 시사점 및 정책제언

본 장에서는 Borich 요구도 및 The Locus for Focus 모델을 통해 도출한 어린이집에 종사하고 있는 담임교사들의 처우개선 정책과제 중 최우선순위인 휴게시간, 휴가와 정당한 보상을 중심으로 정책제언을 제시하고자 한다. 또한 이들 보조 및 대체교사와 기타 보육교직원의 처우개선은 이러한 담임·보육교사의 근로환경 개선을 기반으로 적용을 확대해 나갈 필요가 있다.

먼저, 적절한 보상과 관련하여 정부 지원시설 해당여부에 따라 차이가 발생하지 않는 통일되고 체계화된 임금 가이드라인이 필요하다. 또한 정기적으로 지급되는 처우개선비는 통상임금에, 그리고 시간외수당 등은 「근로기준법」에 따라 적법하게 제공될 수 있도록 해 교직원이 노력한 만큼의 보상이 이루어져 인센티브를 제공할 수 있는 근로환경 조성이 필요할 것으로 판단된다.

다음으로, 초과근로 감소 및 휴게시간 사용 정착을 위해 보조교사의 비담임교사로의 제도 전환이 요구된다. 현재 어린이집 운영시간(오전 7:30~오후 7:30)과 보육교직원 근로시간 주 40시간(52시간 의무제 도입 예정) 준수에 따른 차이를 해결하고자 보조교사 지원이 이루어지고 있으나 이들 보조교사와 2020년 시행될 연장반 전담교사 모두 4시간 지원으로 현장 적용 시 책임소재의 문제와 우수 인력확보 어려움 등의 문제가 제기된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현재 휴게시간, 오후 연장반교사 도입 등 4시간 교사 확대 방안이 아닌 상근인력, 즉 ‘비

담임교사’ 도입 및 지원체제로 개편이 필요하다. 주 40시간 근무, 연월차 15일이 준수되기 위해서는 연간 평균 47.3일 지원인력이 필요하므로 현 보조교사(누리보조 포함) 4시간 지원에서 8시간 지원으로 확대할 필요가 있다. 즉 안정적 지원이 가능한 8시간 ‘비담임교사’ 체계를 도입할 필요성이 있다.

또한 보육교직원 휴가권 보장 및 보육공백 해결을 위한 규모별 인력지원 및 대체인력 활용이 필요하다. 연월차휴가 등 법정휴가의 자율적 활용 및 그에 따른 보육공백이 발생하지 않도록 하기 위해서는 규모별 인력구조와 대체인력 지원체제 개편이 필요하다. 80인 이상(보육교직원 16명 이상의 경우) 규모의 경우 연차휴가 15일 제공을 위해서는 상근 1인이 필요하며 80인 미만 규모의 경우, 대체교사의 안정적 지원을 위해 육아종합지원센터 또는 사회서비스원에서 정규직화하고 어린이집에 파견하는 형태의 운영체제 도입이 요구된다.

마지막으로, 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 보육교직원이 가장 필요로 하고 양질의 보육을 위해서 최우선적으로 되어야 할 근로환경 개선사항은 적절한 휴게시간 확보 및 휴가사용에 있어 자유로운 신청과 이에 대한 보장이 이루어지는 환경이다. 이를 위해 근본적으로 직무분석을 통한 적절한 교사 대 아동비와 반구조의 설계가 요구된다. 단기 개선전략으로 공간을 재구성하기에는 어려움이 있으므로 현재 교사 대 아동비만을 줄이는 방안을 제시한다. 이는 아동 수를 10% 이상 줄이는 방안이며, 그에 따라 보조교사의 경우는 현 3개 반당 1인 4시간 지원 원칙이지만 2개 반당 1인 8시간 상근을 원칙으로 지원할 필요가 있다. 특히 놀이 중심의 보육과정 개편에 따른 바깥 활동, 실내 활동 등이 효율적으로 이루어지기 위해서는 절대적으로 지원인력 활용이 요구된다. 중장기 개선전략(안)으로는 보육공간 확대와 교사 대 아동비 감소 그리고 ‘2담임제’ 원칙 등의 반별 구성(안)이 고려될 필요가 있다. 원담임체제가 지배적인 우리나라가 선진국과 같은 2, 3담임제로 바뀔 경우, 이에 따른 보육과정 등의 개편, 교사의 효율적 교수학습 방법 등 역량 강화 등도 요구될 것으로 보인다.

이러한 정책안에 대한 단계적 접근은 보육공백을 최소화하고 최근 코로나19로 다시 한번 드러난 어린이집 종사자들의 열악한 처우를 개선하는 데 시사점을 제시할 수 있을 것이다. 보육교사의 적정 휴게 및 휴가를 신청할 수 있는 권리와 이에 대한 정당한 보상은 이들 돌봄서비스 제공 인력의 직업 안전보건 위험 감소에 가장 기본적 조건이기 때문이다.

참고문헌

- 김길숙·문무경·이민경(2015), 『유치원·어린이집 교사 권익보호 실태 및 증진 방안』, 육아정책연구소.
- 김은설·이진화·김혜진·배지아(2014), 『유치원·어린이집 운영 실태 비교 및 요구 분석』, 육아정책연구소.
- 경향신문(2020.3.17), 「무급처리·연차 강제사용…코로나19 핑계로 어린이집 보육교사들 임금 ‘꼼수’ 삭감」, http://news.khan.co.kr/kh_news/
- 민중의 소리(2020.5.16), 「코로나19가 일으킨 ‘대란’의 희생자들」, <https://www.vop.co.kr/A00001488393.html>
- 보건복지부·육아정책연구소(2016), 「2015년 전국보육실태조사」, 보건복지부.
- _____(2019), 「2018년 전국보육실태조사」, 보건복지부.
- 신규수·부가청·김길숙·최효미·안현미·오혜인(2019), 『어린이집 종사자 처우개선의 고용효과』, 고용노동부·한국노동연구원.
- 저출산고령사회위원회(2018.12), 「“모든 세대의 삶의 질 제고 및 포용 국가 실현”을 위한 저출산·고령사회 정책 로드맵」.
- 조대연(2009), 「설문조사를 통한 요구분석에서 우선순위결정 방안 탐색」, 『교육연구』 35, pp.165-187.
- 통계청(2019), 「장래인구특별추계」.
- 한계례(2019), 「[세상 읽기] 직업으로서의 돌봄」, <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/895513.html>
- Borich, G. D.(1980), “A needs assessment model for conducting follow-up studies”, *The Journal of Teacher Education* 31(3), pp.39-42.
- Mink, O. G., J. M. Shultz, & B. P. Mink(1991), “Developing and managing open organizations: A model and method for maximizing organizational potential”, Austin: Somerset Consulting Group, Inc.
- Zarafshani, K., & A. H. A. Baygi(2008), “What can a Borich needs assessment model tell us about in-service training needs of faculty in a college of agriculture? The case of Iran”, *Journal of Agricultural Education and Extension* 14(4), pp.347-357.