



성평등 관점의 영유아 돌봄정책의 진단과 과제

유해미·박은정·김영미·김송이·김보미



성평등 관점의 영유아 돌봄정책의 진단과 과제

연구책임자 **유 해 미** (육아정책연구소 연구위원)
공동연구자 **박 은 정** (육아정책연구소 부연구위원)
김 영 미 (동서대학교 교수)
김 송 이 (서울시여성가족재단 연구위원)
김 보 미 (육아정책연구소 연구원)

2019 연구개발적립금사업 01

성평등 관점의 영유아 돌봄정책의 진단과 과제

발행일 2019년 12월

발행인 백선희

발행처 육아정책연구소

주소 06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층

전화 02) 398-7700

팩스 02) 398-7798

홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>

인쇄처 리드릭 02) 2269-1919

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-90485-08-1 93330



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

그간 정부는 저출산에 대응하기 위해 보육정책에 대한 투자에 지속적으로 늘려왔으며, 2013년부터는 모든 영유아에 대한 무상보육이 실현되기에 이르렀다. 보육서비스는 아동에게 생애초기의 출발선 평등을 보장함과 동시에 자녀를 둔 여성에게 노동권을 보장하는 필수적인 수단으로 알려져 있다. 여성고용률이 낮고 성별 임금격차가 두드러진 우리나라의 현실을 감안하면 성별에 따라 그 효과가 차별적으로 나타나지 않는 보육서비스는 성평등의 실현을 위해 일차적으로 주목할 정책이라고 할 수 있다.

이런 측면에서 이 연구에서는 영유아 돌봄정책 중 그간 가장 주력해온 어린이집에서 제공되는 보육서비스를 성평등 관점에서 진단해보고, 향후 과제를 모색하였다. 이를 위해 먼저 OECD 국가들의 영유아 돌봄정책들을 검토하여 한국적 특수성을 규명하고, 그 다음으로 보육서비스를 수요와 공급 측면을 구분하여 각각 젠더 차원의 쟁점 위주로 진단하였다. 세부적으로는 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 보장을 위한 국공립어린이집의 확충을 서울시의 사례를 중심으로 다루어 시사점을 도출하고, 어린이집 이용시간이 맞벌이 가구의 근로시간에 부합하는지를 규명하고 개선 방향을 제시하였으며, 보육교사의 처우 및 근로여건과 전문성 수준을 파악하고 개선 과제를 모색하였다. 이들 논의가 어린이집 보육서비스가 여성의 노동권을 강화하고, 나아가 불평등한 성별 역할을 해소하는 데 기여하기를 기대해 본다.

마지막으로 이 연구에 참여해주신 외부 공동연구진과 연구 전반에 걸쳐 고견을 주신 전문가들께 감사를 전하며, 단, 보고서 내용은 연구진의 의견이며 육아정책연구소의 공식 입장이 아님을 밝혀 둔다.

2019년 12월
육아정책연구소
소장 백 선 희



요약	1
I. 서론	15
1. 연구 목적 및 필요성	17
2. 연구 범위 및 내용	20
3. 연구 방법	22
II. 연구의 배경	25
1. 성평등 관점에서 본 영유아 돌봄정책	27
2. OECD 국가들의 영유아 돌봄정책 현황과 성과	37
3. 한국 유자녀 부모의 노동권과 부모권 보장	73
4. 성평등 관점의 영유아 보육사업 관련 제도 현황	86
III. 성평등 관점의 영유아 돌봄정책 진단	119
1. 국공립어린이집 확충과 일·가족 양립 지원: 서울시 사례를 중심으로	121
2. 맞벌이 가구의 보육서비스 이용시간과 돌봄 사각지대 현황	143
3. 보육교사의 전문성 제고와 근로여건 개선	170
IV. 정책 제언	193
1. 종합 진단 및 방향	195
2. 세부 개선 과제	202
참고문헌	211
Abstract	223



표 목차

〈표 II-2-1〉 OECD 국가들의 15-64세 남녀 고용률 격차(2017)	49
〈표 II-2-2〉 OECD 국가들의 교육수준별 25-64세 남녀 고용률 격차(2016)	51
〈표 II-2-3〉 OECD 국가들의 유자녀(0-14세) 여성(15-64세)의 고용률(2014)	54
〈표 II-2-4〉 OECD 주요국의 자녀연령대별 유자녀 여성(15-64세) 고용률(2014)	55
〈표 II-2-5〉 OECD 주요국의 0-2세 유자녀 여성의 고용률(2014)	56
〈표 II-2-6〉 OECD 주요국의 교육수준별 유자녀 여성고용률(2014)	57
〈표 II-2-7〉 OECD 주요국의 0-14세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)	58
〈표 II-2-8〉 OECD 주요국의 0-2세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)	58
〈표 II-2-9〉 OECD 주요국의 3-5세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)	59
〈표 II-2-10〉 OECD 주요국의 6-14세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)	60
〈표 II-2-11〉 스웨덴의 보육교사 유형별 자격기준	61
〈표 II-2-12〉 스웨덴 유아교사 학위과정 전공 프로그램 사례: Gothenburg 대학	64
〈표 II-2-13〉 프랑스 유아교사 석사 학위 과정 프로그램	71
〈표 II-3-1〉 자녀연령별 부모의 고용률(2017)	74
〈표 II-3-2〉 영유아 자녀를 둔 부모의 취업상태(2018)	76
〈표 II-3-3〉 맞벌이 가구 비율(2017)	78
〈표 II-3-4〉 자녀출산·양육을 위해 부와 모가 직장을 그만둔 경험	79
〈표 II-3-5〉 부모의 자녀출산·양육으로 인한 경력단절 시기	80
〈표 II-3-6〉 자녀연령별 부모의 노동시간(2017)	80
〈표 II-3-7〉 육아휴직 이용률(2017)	81
〈표 II-3-8〉 부와 모의 육아휴직 경험	82
〈표 II-3-9〉 영유아 보육/교육기관 이용률(2013/2015/2017)	84
〈표 II-4-1〉 제1, 2차 저출산·고령사회 기본계획: 영유아 돌봄지원의 기본 방향과 목표의 변화	87
〈표 II-4-2〉 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정): 영유아 돌봄지원의 기본 방향과 목표	89
〈표 II-4-3〉 제 1, 2차 중장기보육 기본계획의 기본 방향과 목표	90
〈표 II-4-4〉 어린이집 입소 우선순위 대상자(2019)	101
〈표 II-4-5〉 보육교사 자격 기준(2019)	107
〈표 II-4-6〉 보육교사 일반직무교육	109

〈표 Ⅱ-4-7〉 보육교사 승급교육	111
〈표 Ⅱ-4-8〉 보육교사 특별직무교육	113
〈표 Ⅲ-1-1〉 중장기보육 기본계획의 ‘국공립어린이집 확충’ 과제	122
〈표 Ⅲ-1-2〉 중앙정부 보육계획의 추진 배경과 정책목표·전략	125
〈표 Ⅲ-1-3〉 서울시 국공립어린이집 확충 유형별 확충 현황(2012-2018) ...	128
〈표 Ⅲ-1-4〉 서울시 국공립어린이집 설치비에 대한 시비 지원 규모	130
〈표 Ⅲ-1-5〉 전국 및 서울시 어린이집 현황(2018. 12)	131
〈표 Ⅲ-1-6〉 서울시 어린이집 유형별 시설 수 변화 추이(2011-2018)	132
〈표 Ⅲ-1-7〉 서울시 어린이집 유형별 이용아동 수 변화 추이(2011-2018) ...	133
〈표 Ⅲ-1-8〉 서울시 시간연장보육 어린이집 현황(2018. 10)	140
〈표 Ⅲ-1-9〉 서울시 연령별 국공립어린이집 이용률(2011/2017)	142
〈표 Ⅲ-2-1〉 어린이집 입소 전 대기 경험 및 대기 기간	145
〈표 Ⅲ-2-2〉 어린이집 입소 우선순위 항목별 대기 현황(2017. 6)	146
〈표 Ⅲ-2-3〉 어린이집 입소대기 경험자의 대기 신청 기관	147
〈표 Ⅲ-2-4〉 맞벌이 가구와 다자녀 가구의 어린이집 입소대기 현황(2017. 6) ...	148
〈표 Ⅲ-2-5〉 맞벌이 가구와 다자녀 가구의 어린이집 자원 현황(2017. 6) ...	148
〈표 Ⅲ-2-6〉 기관유형별 평일 기준 하원시각(2014)	149
〈표 Ⅲ-2-7〉 퇴근시각 이전 기관 하원 비율 및 해당 사유(2014)	150
〈표 Ⅲ-2-8〉 영아 맞춤형보육제도 도입 직후 가정어린이집의 등·하원시각 변화 (2016)	150
〈표 Ⅲ-2-9〉 가정어린이집의 등·하원시각: 맞춤형/종일반 이용가구 비교(2016) ...	151
〈표 Ⅲ-2-10〉 영아 맞춤형 제도 이후 가정어린이집 총 이용시간(2016)	151
〈표 Ⅲ-2-11〉 영아 맞춤형/종일반 이용에 따른 가정어린이집 이용시간 변화 (2016)	151
〈표 Ⅲ-2-12〉 이용기관 및 모 취업여부별 영유아의 기관 이용시간 (등하원 시간 미포함)(2018)	152
〈표 Ⅲ-2-13〉 제 특성별 이용 영유아의 하원시각(2018)	153
〈표 Ⅲ-2-14〉 이용기관별 희망 등원시각(2018)	153
〈표 Ⅲ-2-15〉 이용기관별 희망 하원시각(2018)	154
〈표 Ⅲ-2-16〉 이용기관 및 모취업여부별 희망 이용시간(등·하원시간 미포함) (2018)	155
〈표 Ⅲ-2-17〉 자녀돌봄 공백 시간대: 평일 기준(2017)	156
〈표 Ⅲ-2-18〉 현재 기관 이용시간이 보육 필요시간 충족 여부(2017)	157

〈표 Ⅲ-2-19〉 아이돌봄서비스 병행 기관(2018)	158
〈표 Ⅲ-2-20〉 아이돌봄서비스 병행 이용 사유(2018)	159
〈표 Ⅲ-2-21〉 아이돌봄서비스 주이용시간 1) 주중: 시작시각(2018)	160
〈표 Ⅲ-2-22〉 아이돌봄서비스 주이용시간 1) 주중: 종료시각(2018)	161
〈표 Ⅲ-2-23〉 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2016-2018)	162
〈표 Ⅲ-2-24〉 설립주체별 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2018)	162
〈표 Ⅲ-2-25〉 전국 시·도별 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2018)	163
〈표 Ⅲ-2-26〉 지정/미지정 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2018)	164
〈표 Ⅲ-2-27〉 시간연장보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아 비율(전체/취업모) (2018)	164
〈표 Ⅲ-2-28〉 24시간보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아 비율(전체/취업모) (2018)	166
〈표 Ⅲ-2-29〉 휴일보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아 비율(전체/취업모) (2018)	167
〈표 Ⅲ-2-30〉 시간연장형 보육 참여 여부(2018)	168
〈표 Ⅲ-2-31〉 시간연장형 보육 참여 의향(2018)	169
〈표 Ⅲ-2-32〉 시간연장형 보육 참여 의향이 없는 이유(2018)	169
〈표 Ⅲ-3-1〉 어린이집 유형별 보육교직원(원장/보육교사) 성별 현황(2018) ..	173
〈표 Ⅲ-3-2〉 보육교사의 월평균 급여(2012/2015/2018)	175
〈표 Ⅲ-3-3〉 보육교사 평균 근무경력 및 평균 호봉(원장 응답) (2012/2015/2018)	175
〈표 Ⅲ-3-4〉 보육교직원 시간외수당 지급 여부/지급 방식(2015/2018)	176
〈표 Ⅲ-3-5〉 보육교사 1일 평균 근로시간(2015/2018)	177
〈표 Ⅲ-3-6〉 보육교사 휴게 장소(2018)	179
〈표 Ⅲ-3-7〉 어린이집 보육교직원(담임교사/대체교사/보조교사) 현황(2018)	181
〈표 Ⅲ-3-8〉 보조교사(비담임교사) 월 급여 및 담당업무(2018)	182
〈표 Ⅲ-3-9〉 산전후휴가/육아휴직 이용 가능 여부(2018)	184
〈표 Ⅲ-3-10〉 임신기/육아기단축근무 이용가능 여부 및 육아기단축근무 이용시간 (2018)	184
〈표 Ⅲ-3-11〉 보육교사 급수별 현황(2018)	185
〈표 Ⅲ-3-12〉 보육교사의 최초 자격 취득 기관(2015/2018)	187
〈표 Ⅲ-3-13〉 보육교사의 최초 보육교사 자격 취득 시 학력	187
〈표 Ⅲ-3-14〉 보육교사 보수교육 현황(2017)	188

〈표 IV-1-1〉 국고 지원 보육예산(2012-2019)	196
〈표 IV-1-2〉 보육아동 연령 분포(2011-2018)	197
〈표 IV-1-3〉 시·도별 어린이집 공급률/이용률/정원충족률(2011-2018)	199
〈표 IV-1-4〉 시·군·구 보육 공급률 및 이용률 평균(2018)	200



그림 목차

[그림 Ⅰ-2-1] 성평등 관점의 영유아 돌봄정책 진단의 영역 및 세부 항목	22
[그림 Ⅱ-1-1] 사회경제적 변환과 사회적 위험구조의 변화	31
[그림 Ⅱ-1-2] 영유아 돌봄정책의 국외사례 분석틀	37
[그림 Ⅱ-2-1] OECD 국가들의 GDP 대비 공공가족지출 현황(2015)	39
[그림 Ⅱ-2-2] OECD 국가들의 GDP 대비 보육·교육서비스 지출 현황 (2015)	40
[그림 Ⅱ-2-3] OECD 국가들의 공공가족지출 대비 아동연령대별 지출 비중 추이 (2003-2013)	42
[그림 Ⅱ-2-4] OECD 국가들의 아동연령대별 공공 가족지출 비중(2013)	42
[그림 Ⅱ-2-5] OECD 국가들의 영유아에 대한 지출 현황(2013)	43
[그림 Ⅱ-2-6] 한국의 영유아 대상 재정지출 추이(2003-2013)	44
[그림 Ⅱ-2-7] OECD 국가의 0-2세 보육서비스 등록률(2016)	45
[그림 Ⅱ-2-8] OECD 국가들의 0-2세 보육서비스 주당 평균 이용시간 (2016)	45
[그림 Ⅱ-2-9] OECD 국가들의 3-5세 보육서비스 등록률(2016)	47
[그림 Ⅱ-2-10] 스웨덴 여성 고용률과 보육서비스 이용률 추이(1965-2010)	48
[그림 Ⅱ-2-11] OECD 국가들의 남녀 파트타임 고용률(2016)	51
[그림 Ⅱ-2-12] OECD 국가들의 관리직 여성고용 비율(2017)	53
[그림 Ⅱ-2-13] OECD 국가들의 남녀 임시고용 비율(2016)	53
[그림 Ⅱ-3-1] 자녀연령에 따른 모의 취업률 추이(2015-2017)	75
[그림 Ⅱ-3-2] 자녀연령에 따른 부모의 고용격차 추이(2015-2017)	75
[그림 Ⅱ-3-3] 영유아 자녀를 둔 부와 모의 취업상태(2018)	77
[그림 Ⅱ-3-4] 막내자녀의 영유아 구분에 따른 부와 모의 취업상태(2018)	77
[그림 Ⅱ-3-5] 자녀출산·양육을 위해 경력단절 경험이 있는 여성 비율	79
[그림 Ⅱ-3-6] 성별 육아휴직자 추이(2003-2017)	81
[그림 Ⅱ-3-7] 부모의 육아휴직 사용률 추이(2010-2017)	82
[그림 Ⅱ-3-8] 육아기 근로시간 단축제도 이용자수 추이(2011-2017)	83
[그림 Ⅱ-3-9] 여성 고용률과 영유아 보육교육기관 이용률 추이(2000-2018)	85
[그림 Ⅱ-4-1] 제3차 저출산·고령사회기본계획의 추진 방향 및 전략	89
[그림 Ⅱ-4-2] 제3차 중장기보육 기본계획의 비전 및 정책과제	91

[그림 Ⅱ-4-3] 시간연장보육 개념	103
[그림 Ⅲ-1-1] 2012~14년 서울시 국공립어린이집 확충 계획 주요 내용: 국공립 확충 서울모델	127
[그림 Ⅲ-1-2] 서울시 국공립어린이집 1,000개소 확충 계획의 추진 목표	129
[그림 Ⅲ-1-3] 서울시국공립어린이집 이용부모 영역별 만족도	137
[그림 Ⅲ-1-4] 서울시국공립어린이집 보육교사 근무환경 만족도	137
[그림 Ⅲ-1-5] 서울시 국공립어린이집 이용시간에 대한 부모 만족도	139

1. 서론

가. 연구 목적 및 필요성

□ 연구의 필요성

- 보육서비스는 일·가정 양립과 여성고용 증진을 통해 성평등을 실현하기 위한 주된 정책적 수단이며 성별에 따라 차별적인 결과를 초래하지 않은(성)중립적인 제도로서, 성평등 관점에서 우선적으로 진단해볼 필요가 있음.
- 성평등 관점에서 보육서비스의 효과를 기대하기 위해서는 수요자 측면에서 믿을 수 있는 보육서비스의 접근성과 근로시간에 부합하는 보육서비스 이용 시간을 보장하고, 공급자 측면에서 보육교사의 전문성 제고와 처우개선이 전제되어야 함.

□ 연구 목적

- 이 연구는 영유아 돌봄정책을 보육서비스 이용과 공급 차원을 포괄하여 성평등 관점에서 진단하고 개선 과제를 도출함.

나. 연구 범위 및 내용

□ 연구 범위

- 영유아 돌봄정책 중 서비스 지원에 한정하고, 어린이집의 보육서비스를 중점적으로 다룸.

□ 연구 내용

- OECD 국가 비교 연구를 통해 성평등 관점에서 기관보육의 정책적 함의와 효과 검토
- 영유아 돌봄정책에 대한 정부 정책의 기본 방향 및 전략 파악
- 서울시 국공립어린이집 확충 사업 추진 현황 및 성과 규명을 통해 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고를 위한 시사점 도출

- 영유아를 둔 맞벌이 가구의 어린이집 이용시간 및 이용 양상 분석을 통해 서비스 이용시간과 근로시간의 부합 정도를 진단하고 보육 수요에 맞는 서비스 제공과 돌봄 공백 해소 방안 모색
- 성평등 관점에서 보육교사의 처우 및 현황, 보육교사 양성 현황, 보육교사 성평등 인식 제고를 위한 전반적 상황을 파악하여 보육 분야 일자리의 질의 수준을 진단하고 보육교사의 전문성 제고를 위한 방안 모색

다. 연구 방법

□ 인터넷 자료 조사

- OECD 국가의 보육서비스 이용 및 공급 수준에 관한 자료, 노동시장 내 젠더 불평등을 파악할 수 있는 OECD와 통계청 자료를 통해 각국별 현황을 파악하고 우리나라의 특수성을 규명함.

□ 문헌연구

- 정부 주요계획/세부사업 추진 계획/관련 규정 검토: 저출산고령사회기본계획, 중장기보육 기본계획 등에서 돌봄서비스 확대 배경, 주요 계획 및 전략, 정책 과제 등을 파악하고, 2019년 보육사업안내에서 현행 규정 및 개정 사항을 파악함.
- 전국보육실태조사결과 검토: 맞벌이 가구의 보육서비스 이용 및 보육교사의 근로여건 등을 파악하기 위해 2018년 전국보육실태조사를 중심으로 선행연구의 주요 결과를 검토함.

□ 통계자료 분석

- 각 년도 보육통계 분석: 국공립어린이집 공급, 다양한 보육서비스 공급 추이, 보조교사 및 대체교사 현황 및 추이 등을 파악함.

2. 연구의 배경

가. 성평등 관점에서 본 영유아 돌봄정책

□ 성별분업 규범과 복지정책

- 젠더 이데올로기 및 젠더레짐을 반영한 사회정책 또는 복지정책 연구들에서 돌봄의 역할과 책임이 여성에게 부과됨으로써 여성의 노동권과 사회권이 제약 받는 현실이 지적됨.
- 여성의 노동시장 참여, 성별분업 규범의 해체를 위해 여성 취업을 지원하고 아동 돌봄에 적극적인 투자를 하는 것은 이미 시대적 과업임.

□ 새로운 사회적 위험의 등장과 돌봄 지원 강조

- 노동시장과 가족의 변화로 발생한 새로운 사회적 위험에 대한 복지국가의 대응 논의에서 여성고용 지원은 성평등뿐만 아니라 가구 및 아동의 빈곤 예방, 일·가족 갈등 완화, 출산율 제고를 위해서도 필수적임.

□ 영유아 돌봄정책과 여성고용

- 국가별 여성고용 수준, 특히 어린 자녀를 둔 여성들의 고용수준에 상당한 편차가 존재하며, 보육서비스는 여성고용에 결정적인 역할을 함.

□ 영유아 돌봄정책과 성평등

- 일·가정 양립 및 자녀양육을 위한 지원 제도 이용이 주로 여성에 초점이 맞춰져 있어서, 여전히 가사 및 양육노동은 여성의 몫으로 남아 있음.
- 최근에 남성의 양육 참여를 위해 부성휴가, 아버지 쿼터 등의 조치가 육아휴직제도에 도입되었으며, 부모의 자녀돌봄 공유를 위해서는 노동시간 단축 및 유연화와 보편적인 양질의 보육서비스가 필요함.

□ 성평등 관점의 영유아 돌봄정책의 국외사례 분석틀

- 영유아 돌봄정책을 성평등 관점에서 검토하기 위해 양육자-소득자 모델을 구성하는 보육서비스에 대한 보편적 접근성 보장, 양질의 공공 보육서비스 보장, 남성의 동등한 양육참여 지원의 측면에서 국가별 영유아 돌봄정책을 분석함.

나. OECD 국가들의 영유아 돌봄정책 현황과 성과

□ OECD 국가들의 영유아 돌봄에 대한 공적지출 및 제도 현황

- 한국은 2013년 무상보육 실시 등 보육서비스 확대 중심으로 양육지원제도가 발달하여 서비스 지출 비중이 1.01%로 높아졌지만, OECD 국가들과 비교해 보면 GDP 대비 공공가족지출은 1.43%로 낮은 수준이며, 현금급여 비중은 0.18%로 매우 낮고, 출산휴가급여 및 육아휴직급여 이용자가 한정적임.

- OECD 국가들의 아동연령대별 공공가족지출을 보면 영유아에 대한 지출이 상대적으로 낮게 나타나지만, 한국은 무상보육 시행으로 영유아에 대한 지출 비중이 낮지 않고 아동연령대별로 균등한 편임.
- 2003년에서 2013년까지 한국의 급여형태별 영유아 지출 추이를 보면, 보육 서비스 지출 확대가 전체 지출 확대를 주도해왔으며, 가정양육수당 도입으로 현금급여도 상당히 증가했음.

□ OECD 국가들의 영유아 보육·교육서비스 이용 현황

- 2016년 기준 한국의 0-2세 보육서비스 등록률은 53.4%로 높은 편이었지만, 영아 보육에서 서비스 이용시간도 매우 중요하며 촘촘히 연계된 정책 구축으로 돌봄 공백을 해소하는 문제가 보다 중요할 수 있음.
- 2016년 기준 OECD 국가들의 유아(3-5세) 보육·교육서비스의 등록률을 보면 프랑스와 영국이 거의 100%로 매우 높고, 대부분 국가들은 95% 정도였으며, 한국은 93.4%임.

□ 영유아 돌봄정책의 성과: OECD 국가들의 여성고용 현황

- OECD 국가들과 비교했을 때 한국의 남녀고용 격차는 터키 다음으로 가장 크게 나타났으며, 학력 수준이 높아질수록 남녀고용 격차가 커지는 유일한 국가임.
- 한국의 관리직 여성고용 비율은 12.5%로 OECD에서 가장 낮았으며, 여성 임시직 노동자 비율과 남녀 임시직 비율 격차도 높은 편임.
- 스웨덴, 덴마크에서 풀타임 노동을 하는 유자녀 여성 비율이 높게 나타났고, 고학력 여성은 어린 자녀가 있더라도 고용을 계속 유지하고 있으나 저학력 여성들은 고용유지와 노동시장 진입에 어려움이 있음.
- 유자녀 부부의 고용패턴을 보면, 부부의 풀타임 비율이 높은 스웨덴과 덴마크를 제외한 다른 대부분의 국가들에서는 ‘풀타임+비근로’ 형태 비율이 높게 나타나, 부부의 고용지원을 위해서는 영아에 대한 돌봄지원이 무엇보다 중요함을 보여줌.

□ 돌봄서비스 인력의 양성 및 전문성 제고

- 성평등 측면에서 주목할 만한 국가로서 스웨덴, 노르웨이, 프랑스 3개국의 보육교사 양성체계를 살펴본 결과, 유아교사에 대한 자격 조건을 강화하여 전문성을 향상시키고, 담임교사 이외에도 다양한 전문 보육 인력을 체계적으로 양

성하고 배치하였으며, 노르웨이는 채용 시 남성 보육교사 우대 정책을 실시하고 있고 프랑스는 유아교사 학위 과정에 성 고정관념 철폐에 관한 내용을 포함시킴.

- 많은 국가들에서 연수 및 보수교육을 통해 보육교직원을 위한 전문성 개발 기회를 제공하고 있으며, 급여 개선 및 업무량 조절, 경력 종사자 또는 복직 교직원 우대 조치, 근무조건 모니터링 등을 통해 근로여건 개선 및 전문성을 갖춘 경력자를 지원하기 위한 제도를 도입하고 있음.

다. 한국 유아녀 부모의 노동권과 부모권 보장

□ 자녀의 연령이 어릴수록 부모의 고용격차가 크지만, 2015년 이후 6세 이하 자녀를 둔 여성의 고용률은 상승하고 있음.

- 막내 자녀의 연령이 높아질수록 맞벌이 가구의 비율이 높아지며, 여성은 자녀의 연령이 어릴수록 노동시간이 짧은 것으로 나타났고, 한국 남성의 긴 노동시간 문제를 재확인함.

□ 전국보육실태조사에 따르면 자녀의 출산과 양육으로 인해 경력단절을 경험한 여성 비율이 2009년 24.6%에서 2018년 40.3%로 크게 증가하였으며, 자녀 생후 3개월 이전에 경력 단절 비율이 약 87%임.

- 여성 육아휴직자 수는 2003년부터 2017년까지 15년 동안 10배 증가하고 남성은 100배 이상 증가하였으나 남성 육아휴직자 수는 여전히 낮은 수준이며, 고용보험을 기반으로 한 육아휴직제도의 이용자 사각지대 문제가 있으며 이용자격이 있어도 이용하지 못하는 경우가 많음.

- 육아기 근로시간 단축제도 역시 성별 격차가 현격하게 나타남.

□ 여성고용률과 영유아 보육기관 이용률 추이를 통해 보육서비스 지원이 영유아 자녀를 둔 여성의 고용을 견인하지 못했음을 확인함.

라. 성평등 관점의 영유아 보육사업 관련 제도 현황

□ 정부 주요계획 및 관련 사업 추진 현황

- 제1차 저출산·고령사회기본계획에서는 국공립어린이집 확충과 여성 노동권 보장이 강조된 반면, 제2차에서는 자녀 양육비용 지원 확대를 부각하여 여성의 자녀 양육을 지원하였으며, 제3차에서는 부모들이 믿고 맡길 수 있는 맞춤형

형 보육의 확립과 공공 및 민간의 자녀돌봄 여건 확충에 초점을 두었고, 현 정부는 출산율 목표 달성을 위한 출산장려정책에서 국민의 삶의 질 개선과 성평등 확립에 집중하는 것으로 방향을 전환함.

- 제1차와 제2차 중장기보육 기본계획에서는 여성의 경제활동 참여 지원과 저출산 대응을 위한 아동에 대한 조기투자가 강조되었으며, 제3차 계획에서는 그간의 한계를 극복하기 위해 보육의 공공성 강화, 보육서비스 품질 향상, 부모 양육지원 확대를 목표로 보육지원체계 개편을 시도함.
- 믿을 수 있는 어린이집 공급 확대, 즉 국공립어린이집 확충과 고용친화적 보육서비스 공급 및 지원, 보육교직원 처우개선과 전문성 제고 부문에 각종 세부 사업들이 있음.

□ 보육의 우선 제공 대상과 어린이집 운영시간 관련 규정

- 맞벌이 가구의 어린이집 우선입소 적용을 확대 실시하며, 다양한 보육지원 형태로 시간연장형 보육인 시간연장·야간·24시간·휴일보육을 제공하며, 지원 대상별로는 만 0-2세 보육료 지원, 만 3-5세 누리과정 보육료 지원, 다문화 보육료 및 장애아 보육료를 지원함.

□ 보육교사 처우개선 및 전문성 제고 관련 규정

- 보육교사 처우개선 관련 규정으로는 교사근무 환경개선비 지원, 농촌 보육교사 특별근무수당 지원, 보조교사 지원, 대체교사 지원, 호봉인정, 누리과정 담당교사 지원 등이 있음.
- 보육교사 자격 기준은 「영유아보육법」 제21조에 규정되어 있고, 보수교육은 제23조, 제23조의2에 의거하여 실시하며, 관련 지침(보육사업안내)에 해당 내용이 명시되어 있음.

□ 국공립어린이집 설치

- 국공립어린이집은 「영유아보육법」 제10조에 의거하며, 동법 제15조에 따른 설치기준을 충족하여야 함.
- 국공립어린이집 확충 방식은 국공립시설 신축, 기존 시설의 국공립 전환, 장기임차 방식의 국공립 전환 등이 있음.

3. 성평등 관점의 영유아 돌봄정책 진단

가. 국공립어린이집 확충과 일·가족 양립 지원: 서울시 사례를 중심으로

□ 성평등과 국공립어린이집 확충의 정책적 함의

- 국공립어린이집 확충은 취업부모가 노동시간 동안 믿고 맡길 수 있는 보육서비스 및 돌봄 공백을 최소화하기 위한 보육서비스 확충의 의미를 지니며, 국공립어린이집 확충 정책은 일·가족 양립지원 및 부모(특히 여성)의 경제활동 참여 제고, 아동발달 도모 등을 목표로 함.

□ 서울시 국공립어린이집 확충 현황

- 서울시는 2012~2018년까지 총 1,273개소 국공립어린이집을 확충하여 매년 목표치 이상을 달성하였으며, 민간·가정어린이집 전환 등을 중심으로 민관의 협력을 통해 추진되었으나, 서비스 질 관리 및 운영 주체의 공공성 확보 등이 중요한 정책과제로 남아있음.
- 최근 5년간 전체 어린이집 시설 수와 이용아동 수는 감소하였지만, 국공립, 협동, 직장어린이집이 증가하였으며 국공립어린이집 수는 2011년 대비 2배 이상 늘었고 이용 아동수도 55.4% 증가함.
- 서울시는 '서울시보육서비스지원센터'를 운영 중이며, 적격의 위탁체 선정을 위해 '서울시 국공립어린이집 위탁체 공통심사 기준'을 마련하고, 어린이집 관리시스템 사용 의무화 및 상시 모니터링을 통한 관리 강화, 국공립어린이집 운영 가이드 라인 개발 및 적용, 보육과정 컨설팅 등 국공립어린이집 서비스 질 제고를 위해 노력하고 있음.
- 서울시는 사회서비스원에서 국공립어린이집을 운영하여 기존 민간 위탁 방식의 한계를 개선하고 보육의 공공성 및 서비스 질 제고를 도모함.

□ 성평등 관점의 서울시 국공립어린이집 확충 성과

- 2017년 서울시여성가족재단의 연구에 따르면, 영유아 부모들은 국공립어린이집 확충 이후 국공립어린이집에 대한 지리적 접근성이 향상된 것으로 인식하였으며, 보육교사도 국공립어린이집의 노동환경이 더 우수하다고 인식함.
- 동일한 연구에서 '어린이집 면적 적당', '교사 1인당 아동 수 적정' 항목에서 부모 만족도가 상대적으로 낮게 나타나 서울시 차원에서 개선 계획을 발표하였으나, 중앙정부 차원에서 관련 지침의 개선이 요구됨.

- 서울시 국공립어린이집 이용시간이 상대적으로 길게 나타났으며, 국공립어린이집은 서비스 질이 우수하고 장시간 보육이 안정화되어 있어 시간연장보육의 내실화를 위해 거점형 시간연장 어린이집 정책을 시행함.
- 서울시 국공립어린이집 확충은 부모의 일·가족 양립, 아동 발달에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타남.

나. 맞벌이 가구의 보육서비스 이용시간과 돌봄 사각지대 현황

□ 성평등과 어린이집 운영시간의 정책적 함의

- 보육서비스의 여성고용 효과는 근로시간에 부합하는 보육서비스 접근성을 보장하고, 맞벌이 가구 및 비전형적 근로가구의 보육 욕구 충족을 위해 종일제 보육(07:30~19:30) 이외 시간대의 다양한 서비스가 공급되어야 함.

□ 맞벌이 가구의 어린이집 입소대기 현황

- 2018년 전국보육실태조사 결과에 의하면, 어린이집 입소대기 경험이 있다고 응답한 비율은 2018년 기준 33.5%였고, 대기 기간은 7.4개월에 달함. 상대적으로 취업모의 대기 비율이 높고 대기 기간이 길고, 대기 중인 가구 중 부모가 모두 취업 중인 영유아의 대기 비율이 가장 높은 비중을 차지하여, 실수요층이 원하는 시기에 어린이집 접근성을 보장받지 못하는 실정임.
- 맞벌이 가구와 다자녀 가구가 국공립어린이집 입소에서 경합하는 양상을 보이는데, 기관보육의 고유한 목표가 여성의 노동권 보장을 반영하여 맞벌이 가구의 어린이집 우선입소 기회를 보다 강화할 필요가 있음.

□ 근로형태별 보육서비스 이용시간과 돌봄 사각지대

- 2018년 기준 어린이집 총 이용시간은 7시간 24분으로 법정 근로시간에 미치지 못하고 미취업모와 취업모의 이용시간은 약 1시간 차이에 그쳤으며, 희망 이용시간은 8시간 42분으로 현재에 비해 1시간 이상 길고, 취업모의 희망 이용시간은 8시간 54분으로 나타남.
- 자녀 돌봄의 공백이 야기되는 시간대는 평일 기준 오후 5시부터 7시까지는 41.6%로 가장 높은 비율을 차지하며, 취업모의 경우는 오후 7시 이후 저녁 시간대가 20.9%로 높게 나타남.
- 어린이집 이용과 병행하여 개인양육서비스를 이용하는 현상이 보편화 되고 있으며, 주된 이유로는 어린이집 등 기관의 등하원서비스가 필요하기 때문임

것으로 파악됨.

- 아이돌봄서비스의 이용시간대는 오후 4시부터 6시까지가 가장 높은 비중을 차지하며 특히 맞벌이 가구에서 등원과 하원서비스를 위해 이용되고, 저소득 가구의 경우는 야간돌봄 수요가 높게 나타나므로 해당 수요에 대응할 필요성이 제기됨.

□ 다양한 보육서비스 공급 및 이용

- 시간연장보육 등 다양한 보육서비스의 공급 수준은 담보 상태이며, 지역 간 공급 수준 격차가 큰 것으로 나타남.
- 시간연장보육은 전체 아동 중 3.3%가 이용하고 국공립어린이집에서 보육하는 비율이 높고, 취업모 가정 영아의 이용률은 59.6%, 유아의 이용률은 24.4%로 나타남.
- 24시간보육 어린이집의 비율은 0.3%이고, 취업모의 이용률은 영아의 경우 44.1%, 유아의 경우 19.8%이며, 휴일보육 어린이집의 비율은 1.5%이며 취업모 이용률은 영아는 55.9%, 유아는 27%로 나타남.

다. 보육교사의 전문성 제고와 근로여건 개선

□ 성평등과 보육교사 처우개선 및 전문성 제고의 정책적 함의

- 돌봄 노동의 사회적 인정과 정당한 경제적 가치 평가는 특히 여성 편중 현상이 심한 보육 분야에서 보육교사의 전문성 제고와 보육서비스 질 개선을 위해 중요하며, 보육교사의 처우개선은 보육교사 전문성 제고는 물론, 보육서비스의 질과 직결됨.
- 보육교사 처우는 시설유형별 격차가 현저히 나타나기 때문에 격차 해소 방안이 요구됨.

□ 보육교사 현황 및 처우

- 우리나라 남성 보육교사는 전체 보육교사 중 1% 미만이며 국공립어린이집에서 가장 낮은 남성 보육교직원 비율을 보이므로 공보육 기관에서의 젠더 관점 강화와 더불어 남성 교사의 유입을 위한 처우 개선이 필요함.
- 최근 보육교사의 급여 수준 상승은 최저임금 증가폭에 못 미치며, 급여 수준 개선을 위해 특히 민간과 가정어린이집의 기본급 상승과 경력에 따른 호봉 책정이 요구되며, 학력에 따른 보상체계 및 시간외수당의 보장체계의 마련이

요구됨.

- 보육교사의 초과 근로시간은 2015년에 비해 2018년에 30분 이상 감소하였으며, 초과 근로의 이유로는 행정 업무가 가장 큰 비중을 차지하므로 행정 업무 간소화 노력이 지속적으로 요구됨.
- 보육교사의 휴게시간 및 휴게장소 보장이 제대로 이루어지고 있지 않아, 실효성 제고 방안이 요구됨.
- 대체교사 및 보조교사의 공급 수준은 특히 민간어린이집에서 낮게 나타남.
- 보육교사는 임신, 출산, 자녀양육으로 인해 경력단절 비율이 높고, 절반 이상이 일·생활 균형에 어려움을 겪고 있으며, 특히 민간과 가정어린이집에서 산전후휴가, 육아휴직, 임신기·육아기단축근무제도의 실제 이용가능성이 낮게 나타남.

□ 보육교사 양성 현황

- 3급 보육교사의 비율은 민간과 가정어린이집에서 높게 나타남.
- 민간과 가정어린이집 보육교사는 학점은행제 및 사이버 대학 자격 취득 비율이 높고, 학력 수준이 상대적으로 낮으며, 가정어린이집은 보수교육 이수율도 낮게 나타남.
- 보육교사의 보수교육 이수율은 일반직무의 경우는 기본과 심화 모두 92.8%로 높으나, 특별직무의 경우는 매우 낮은 수준에 그침.

□ 보육교사의 성평등 인식 제고

- 현재 보육교사 양성교육과 보수교육에 보육교사의 성평등 인식 제고를 위한 교육 내용이 부재함.
- 학술적 논의부터 보육서비스 현장, 정책적 논의에 이르기까지 보육 분야 전반에 걸쳐 성인지 관점을 강화할 필요가 있으며, 보육교사의 성인지 역량 강화가 보육교사의 전문성 제고의 한 축을 구성하여야 함.

4. 정책 제언

가. 종합 진단 및 방향

- 그간 정부의 육아지원은 영유아기 보육교육서비스의 비용지원에 집중투자되었으며, 그로 인해 해당 서비스의 이용률은 급증하였으나 여성의 경력단절 예방과 노동시장 진입을 유도하는 데는 한계를 지닌 것으로 진단됨.
 - 영유아기 재정투자 수준과 영유아 보육·교육서비스 재정투자 수준이 OECD 국가 대비 낮지 않으나, 성별 고용 격차는 가장 심한 수준을 보임.
 - 보육료 지원의 확대를 양육비 부담 완화 측면에서 추진함에 따라 ‘믿을 수 있는’ 보육시설의 접근성이 낮고, 맞벌이 가구의 근로시간에 부합하는 서비스 이용을 보장하지 못하고 있음.
- 다른 한편 영유아 보육·교육서비스 이용의 보편화는 가정내에서 자녀를 양육하는 전업모의 자녀돌봄을 사회화하여 여성의 ‘돌보지 않을 권리’를 강화한 측면이 있음.
- 성평등 관점에서 보육서비스 개선의 방향은 서비스의 격차 해소하여 형평성을 제고하는 것임.
 - 국공립어린이집의 확충은 믿을 수 있는 어린이집의 접근성과 직결되므로 지속적으로 추진하되, 지역적 공급 수준의 격차를 완화하려는 중앙정부의 노력이 요구됨.
 - 근로시간에 부합하는 보육서비스 이용은 종일제보육의 내실화와 더불어 이외 시간에 근로하는 부모들을 위한 다양한 서비스의 접근성을 제고하되, 이때 특히 비전형적인 근로시간에 일하는 비율이 높고 지원인력이 부족하여 어린이집 의존도가 높은 저소득층 가구의 요구에 주목할 필요가 있음.

나. 세부 개선 과제

- 과제 1: 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고와 선도적 운영
 - 국공립어린이집 공급 수준의 지역적 격차 완화를 위해 중앙정부 차원의 진단과 대응방안의 마련이 요구되며, 지역 여건에 부합하는 서비스 질 관리 체계의 구축, 종일제보육과 시간연장형보육의 접근성 제고, 서비스 질 제고를 위한 선도적 운영 모형 개발 및 시범적용 등을 모색함.

□ 과제 2: 근로시간에 부합하는 다양한 서비스의 접근성 제고

- 맞벌이 가구의 우선입소 배점을 상향 조정하고, 보육지원체계 개편을 통한 종일제보육의 접근성을 보장하기 위해 연장반 교사 채용을 지원하며, 질 높은 연장반의 안정적 운영을 위한 연장반교사 공급 체계의 구축과 거점형 시간연장형보육 운영 등을 모색함.

□ 과제 3: 돌봄 분야의 일자리 질 개선과 사회적 인식 제고

- 휴게시간 등 기본권 보장의 기관유형별 격차를 완화하고, 연장반 교사 등 지위의 다양화에 따른 최소자격 기준과 재교육 체계를 구축하며, 보육교사의 젠더 감수성 제고를 위해 양성과정 및 보수교육 내용을 개편하고, 일·생활 균형 지원을 위한 상시 대체인력풀 구축, 장기근속수당 지원 등을 모색함.

I

서론

- 01 연구 목적 및 필요성
- 02 연구 범위 및 내용
- 03 연구 방법

I. 서론

제1장에서는 이 연구의 목적과 필요성, 연구 범위 및 내용 그리고 연구 방법을 제시하였다. 이때 연구범위는 돌봄정책 중 성평등 관점에서 그 효과가 중립적이라고 평가되는 보육서비스에 한정하되, 특히 그간 재정투자 수준이 가장 높은 어린이집의 보육서비스를 중점적으로 다루었다.

1. 연구 목적 및 필요성

아동에 대한 사회적 돌봄의 확대는 성평등 사회의 실현을 위한 일차적인 과제로 강조되어왔다. 전통적인 성 역할에 기반하여 출산 이후 자녀양육의 책임을 여성이 전적으로 떠안게 될 경우 여성의 경력단절이 야기되고 남성 1인 생계부양자 가구는 지배적인 가족유형으로 재생산되기 때문이다. 부모로서 자녀를 양육할 권리와 자녀 출산 이후로도 계속해서 일할 수 있는 권리를 남녀가 동시에 보장받을 수 있는 성평등한 사회는 아동에 대한 양육의 책임을 개별 가족 또는 여성에게 한정하지 않고, 사회적 책임을 확대함으로써 가능하다.

아동돌봄에 대한 사회적 책임은 부모가 일하는 동안 자녀를 대신하여 돌보는 대체서비스로서 보육서비스와 부모가 직접 자녀를 돌볼 경우 임금에 대한 손실을 사회가 보존하는 방식 모두 포함된다. 주지하는 바와 같이 노동권 보장을 위한 보육서비스를 제공하거나 부모권을 보장하기 위해 돌봄시간을 지원하는 제도로 구분할 수 있다. 그 밖에도 가정에서 자녀를 양육할 경우 그 대가를 지급하는 가정양육수당이 포함된다. 성평등 관점에서 가정양육수당은 여성이 가정 내에서 자녀를 양육하는 결과를 야기하므로 성역할 재생산의 우려를 안고 있으며, 자녀돌봄 시간지원 제도는 여성 위주로 이용될 경우 젠더 측면에서 부정적 효과를 내포한다. 이를테면 육아휴직 기간이 적절한 경우는 자녀를 둔 여성이 고용을 유지하는 데 도움이 되나, 휴직기간이 길어질 경우는 여성의 고용유지율과 임금수준을 하락시켜, 전통적

인 가정 내 성별 분화를 심화시킨다고 지적된다(Misra, Budig, & Boeckman, 2011: 28). 또한 장시간 양육휴가는 여성들이 상근직 보다는 시간제 일자리에 근무하도록 유도하는 효과를 지닌다(Misra et al, 2011: 27). 육아기 근로시간 단축 제도 즉 전일제 노동을 시간제 노동으로 조정하는 제도는 여성이 주로 이용할 경우 영아 자녀의 돌봄에서 젠더 불평등을 고착화하는 단점을 지닌다고 지적된다(Kenworthy, 2009: 203). 이처럼 자녀돌봄 시간지원은 제도 설계 방식과 성별 제도 이용률은 물론 성별 제도 이용기간 등에 따라 서로 젠더 차원의 효과가 상이할 수 있다. 특히 우리나라와 같이 성별 임금 격차가 두드러진 경우는 가구소득의 손실을 최소화하기 위해 여성 위주로 제도가 활용되므로 여성고용 측면에서 그 효과가 우려되는 측면이 있다. 젠더 효과 측면에서 이 같은 논의들을 종합하면, OECD 국가 중 가장 낮은 수준의 여성고용률을 보임과 동시에 성별 임금 격차가 가장 두드러진 우리나라에서 보육서비스는 성평등 실현을 위해 가장 주목할 정책적 수단임에 분명하다. 다시 말해 보육서비스는 성별에 따른 차별화된 효과를 내포하지 않으므로 성평등 관점에서 그 효과를 진단할만하다고 여겨진다.

그런데 보육서비스의 정책 효과 즉 자녀의 출산에도 불구하고 경력단절 없이 육아와 직장생활의 병행이 가능토록 하는 여성고용 측면의 효과를 기대하기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다. 즉 보육서비스의 접근성 즉 지리적 접근성과 비용 접근성, 보육의 질 그리고 근로시간에 부합하는 서비스 운영시간이 그것이다. 이는 한마디로 보육서비스의 “실제 이용가능성”을 의미한다. 구체적으로 접근성의 보장은 집 근처에 보육시설이 설치되어 있고, 이들 기관의 서비스 이용비용이 저렴하여 저소득층 가구도 비용부담 없이 이용할 수 있음을 의미한다. 이런 측면에서 지난 10여년 이상 우리나라의 보육정책은 저출산의 주된 원인으로 지목되는 과도한 양육비를 완화하기 위해 보육료 지원에 주력해왔다고 할 수 있다. 그러나 이 과정에서 보육의 질은 상대적으로 간과되었다. 보육 인프라가 민간 위주로 확대되어 무상보육 실시 이후 5년이 경과된 현재에도 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고는 보육정책의 최우선 과제로서, 현 정부 들어 국공립어린이집 이용률 제고는 국정과제로 설정되기에 이르렀다.

또한 근로시간에 부합하는 보육서비스 제공하기 위해 어린이집을 12시간(07:30~19:20) 동안 종일 운영하도록 규정하고 있으나, 어린이집 하원시각은 무

상보육 이후로도 점차 당겨지는 경향을 보인다. 2012년 영아 무상보육에 이어 2013년부터 0~5세아 보편적 보육지원으로 부모의 퇴근시간보다 이른 하원이 보편화되기 때문이다. 그 결과 전일제 맞벌이 가구의 경우는 어린이집 이용에도 불구하고 조부모 등에 의한 개인양육서비스를 추가로 이용하는 경향이 두드러진다.

이처럼 여성고용 측면에서는 믿을 수 있는 보육시설의 접근성이 보장되고, 이들 기관을 근로시간에 맞게 이용할 수 있어야 한다는 점이 핵심적인 전제조건이라고 할 수 있다. 특히 우리나라와 같이 여성의 정규직 비율이 낮고 성별 임금 격차도 심각하여 휴직제도를 원활하게 이용하지 못할 경우는 산전후휴가 직후에 직장에 복귀해야 하므로 어린 자녀를 믿고 맡길 만한 보육시설의 접근성은 경력단절을 예방하기 위해 일차적으로 요구된다 하겠다. 이와 동시에 이들 기관을 근로시간에 맞게 이용할 수 있도록 실제로 종일제 보육을 이용할 수 있고, 나아가 다양한 근로시간에 부합하는 시간연장형 보육서비스의 접근성도 요구된다.

다른 한편 돌봄서비스의 공급 측면에서 돌봄 인력은 성별분업에 따라 자녀돌봄이 여성의 역할로서 규정되고, 그 가치가 평가절하되어 급여 수준 등 처우가 열악하며, 그로 인해 해당 분야의 여성편중 현상이 두드러진다. 따라서 보육교사들의 전문성을 제고하여 처우를 개선함으로써 질 높은 일자리로 자리매김 할 수 있도록 지속적인 노력이 요구된다. 이러한 노력은 돌봄 부문의 일자리가 여성의 역할로 규정되어 성역할을 재생산하는 상황을 해소할 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 보육의 질적 수준 제고를 기할 수 있다.

따라서 이 연구에서는 무상보육의 실시에도 불구하고 여성의 경력단절 현상이 지속되므로 영유아 돌봄정책을 성평등 관점에서 진단한 후, 그 효과를 제고할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 그간 지속적으로 확대된 보육사업을 성평등 관점에서 진단하되, 보육서비스 이용과 공급 차원 모두를 포괄하여 개선 과제를 도출하였다. 앞서 제시한 바와 같이 보육서비스는 일·가정 양립지원 효과의 측면에서 성별에 따라 차별화된 영향을 미치지 않으므로, 구체적으로는 수요자 측면에서 1) 믿을 수 있는 어린이집의 접근성과 2) 근로시간에 부합하는 보육서비스 이용시간의 보장, 그리고 공급 측면에서 3) 보육교사의 전문성 제고와 처우개선으로 구분하여 다루었다.

2. 연구 범위 및 내용

우선 이 연구의 범위는 영유아 돌봄정책 중 서비스 지원에 한정하되, 어린이집의 보육서비스를 위주로 다룬다. 주지하는 바와 같이 기관보육은 여성의 경력단절 예방을 위해 필수적으로 요구되는 대표적인 일·가정 양립지원 정책으로, 특히 어린 자녀를 둔 일하는 여성이 휴직제도를 이용할 의향이 없거나 또는 이용하지 못할 경우 여성고용 유지를 위해 필수적으로 요구되는 제도이다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 영유아 돌봄정책 중 휴직제도 등 자녀돌봄시간 지원제도는 성별임금 격차가 두드러진 경우 여성 위주로 이용되어 젠더 차원에서 한계를 지니기 때문이다. 게다가 그간 우리나라에서는 지난 10년 이상 저출산 대응을 위해 기관보육에 대한 지원에 주력해왔으므로 이 같은 노력을 성평등 관점에서 진단해보는 것이 일차적으로 요구된다고 본다.

이에 따라 어린이집에서 제공하는 보육서비스를 성평등 관점에서 진단하기 위한 연구내용을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 보육서비스 진단에 앞서 성평등 관점에서 기관보육의 정책적 함의와 효과에 관한 논의들을 파악하고, OECD 국가들의 보육서비스 공급 및 이용 현황과 성과를 파악하여 우리나라의 특수성을 규명한다. 즉 영유아 돌봄정책 중 기관보육이 성평등 측면에서 갖는 정책적 함의와 효과성 측면에서 주요 전략으로 공공성 제고의 필요성을 확인한다. 또한 OECD 국가들의 영유아 돌봄지원에 대한 재정투자 비중과 기관보육 공급 및 이용 현황과 성과 측면에서 여성고용률과 고용패턴 등을 우리나라와 비교하고 그 함의를 도출한다. 또한 돌봄서비스의 공급자 측면에서 OECD 국가들의 보육인력의 자격 및 전문성 제고 전략을 검토하고, 시사점을 도출한다.

둘째, 영유아 돌봄정책의 기본 방향 및 전략을 검토한다. 즉 ‘저출산·고령사회 기본계획’과 ‘중장기보육 기본계획’ 등 주요 기본계획에서 영유아 돌봄정책의 배경 및 목표가 어떻게 변화되었는지와 그에 따른 정책 과제들을 확인하고 이를 성평등 관점에서 진단하였다. 이에 더하여 어린이집 보육사업 관련 세부사업 내용 등과 관련 지침 개정 사항 등을 파악한다. 특히 이 연구에서 주목하는 국공립어린이집 확충, 어린이집 운영 및 이용시간, 그리고 보육교사의 전문성 제고와 처우개선 관련

내용을 위주로 살펴본다. 이때 제도 현황과 더불어 주요 연혁을 포괄하여 검토하였다.

셋째, 믿을 수 있는 돌봄기관의 접근성 제고를 위해 국공립어린이집 공급 및 이용 추이를 분석하고, 서울시의 국공립어린이집 확충 사업 추진 현황을 파악하며, 그 성과를 규명하여 시사점을 도출한다. 특히 국공립어린이집은 단지 믿을 수 있는 어린이집의 확대에 그치지 않고, 성평등 측면에서 종일제보육을 내실화하고 취약 보육 즉 영아보육과 시간연장형보육의 접근성과 질을 보장하고, 인건비 등이 지원 되는 공보육 인프라로서 보육서비스의 질을 전반적으로 선도하고, 부모참여 등에서 성평등한 관점을 견지할 필요가 있다.

넷째, 영유아를 둔 맞벌이 가구의 어린이집 이용 실태와 애로사항을 파악하고 개선방안을 도출한다. 특히 어린이집 이용가구의 서비스 이용시간 및 이용 양상을 분석하고, 이들 서비스 이용시간이 근로시간에 얼마나 부합하는지를 진단하고, 보육 수요에 맞는 어린이집 이용과 돌봄 공백 해소 방안을 모색한다. 나아가 어린이집의 보육서비스 이용시간 이외에도 유아의 경우는 유치원의 등하원시각과 총 이용시간, 그리고 어린이집과 병행하여 이용되는 가정내보육서비스(아이돌봄서비스, 민간 육아도우미 등) 이용 행태를 포괄적으로 다루어 보육서비스 전반에서 어린이집 보육서비스의 함의를 도출하였다.

다섯째, 기관유형별 보육교사의 근로시간 및 급여, 그리고 이외 근로 여건 등을 통해 일자리 질의 수준을 진단하고, 보육교사의 전문성 제고를 위한 재교육 이수 현황과 대체교사 지원 등의 실태를 파악하고 개선방안을 도출한다. 또한 보육교사의 일자리 질 문제 이외에도 이들의 성평등 인식 즉 양성과정 및 재교육 과정에 성인지 관련 교육내용이 얼마나 포함되어 있는지, 그리고 이들의 젠더 감수성에 대한 선행연구 결과 등을 조사하여 보육과정 운영과 일과 전반에서 아동을 대상으로 한 성차별적 요소가 내포되어 있는지를 추가적으로 검토하였다.

이상의 연구내용을 종합하여 연구범위를 명료화하고, 이들 영역별로 성평등 관점의 진단을 위한 분석 영역과 세부 항목을 제시하면 이하 [그림 I-2-1]과 같다.

[그림 1-2-1] 성평등 관점의 영유아 돌봄정책 진단의 영역 및 세부 항목

분석 영역	분석 항목
<p>수요자 1: 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립어린이집의 공급 목표의 설정과 확충 - 국공립어린이집의 균형 배치 - 국공립어린이집 확충에 따른 질 관리 체계 구축 - 선도적 운영과 공공성 제고: 취약보육 운영, 성평등한 부모참여 제도 운영, 서비스 질 제고 → 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고를 통한 여성의 경력단절 예방
<p>수요자 2: 근로시간에 부합하는 어린이집 이용시간 보장</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 맞벌이 가구의 어린이집 우선입소 보장 - 어린이집의 종일제보육 운영 - 다양한 근로형태에 부합하는 시간연장형 보육의 접근성 - 어린이집의 긴급보육에의 대응 → 근로시간에 부합하는 어린이집 이용가능성 제고와 돌봄 사각지대 해소
<p>공급자: 보육교사의 전문성 제고와 근로여건 개선</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 보육교사의 처우 및 근로여건 - 보육교사의 전문성 개발 지원 여건 및 수준 - 보육교사의 젠더 감수성 → 보육교사의 전문성 제고를 통한 돌봄 부문의 일자리 질 개선과 보육과정의 젠더 감수성 제고
<p>↓</p> <p>성평등 관점의 영유아 돌봄정책 과제 도출</p>	

3. 연구 방법

이 연구는 과제 예산의 제약으로 별도 설문조사 등을 통한 실증근거의 마련에 한계를 지니므로, 기존의 선행연구 결과와 실태조사 결과를 토대로 성평등 관점에서 보육사업을 진단하기 위한 근거를 조사하고, 보육통계 등 기술통계 분석을 근거로 관련 현황을 파악하였다.

가. 인터넷 자료 조사

OECD 국가의 보육서비스 이용 및 공급 수준에 관한 자료(OECD Family Database 등)를 조사하여 각국별 현황을 파악하고, 우리나라의 특수성을 규명한다.

OECD와 통계청 자료를 조사하여 노동시장 내 젠더불평등 현상을 파악하고, 우

리나라 여성고용의 특성과 추이 변화 및 양상을 규명한다.

나. 문헌연구

1) 주요 기본계획/세부사업 추진 계획/관련 규정 검토

성평등 관점에서 보육사업의 방향성을 진단하기 위해 저출산고령사회기본계획과 중장기보육 기본계획 등에서 아동에 대한 사회적 돌봄 확대의 배경 및 주요 전략 등을 검토한다.

보다 세부적으로는 공보육 인프라 확충, 어린이집 운영시간 및 비용지원, 그리고 보육교직원 근로여건 개선과 전문성 강화에 관한 정책과제와 주요 계획 등을 파악한다. 또한 보육사업 관련 지침(보육사업안내)을 통해 현행 규정 및 개정 사항을 파악한다.

2) 전국보육실태조사결과 검토

맞벌이 가구의 어린이집 이용시간 및 요구와 보육교사의 근로여건 등을 파악하기 위해 2018년에 전국지역의 영유아를 둔 가구와 어린이집을 대상으로 각각 조사된 전국보육실태조사 보고서의 주요 결과를 검토한다. 이외에도 맞벌이 가구의 보육서비스 이용 및 요구 관련 선행연구 분석결과를 다룬다.

다. 통계자료 분석

각 년도 보육통계를 분석하여 국공립어린이집 공급과 다양한 보육서비스(시간연장형보육 등) 공급 추이, 보조교사 및 대체교사 현황 및 추이 등을 파악한다.

라. 전문가 간담회

공보육 인프라 확충 및 지역적 격차 해소, 어린이집의 종일제보육 내실화 및 다양한 서비스의 접근성 제고, 그리고 보육교사의 전문성 제고와 일자리 질 개선을 위한 개선과제의 타당성을 제고하기 위해 전문가 자문회의를 개최하여 관련 의견을 수렴한다.

II

연구의 배경

- 01 성평등 관점에서 본 영유아 돌봄정책
- 02 OECD 국가들의 영유아 돌봄정책 현황과 성과
- 03 한국의 유자녀 부모의 노동권과 부모권 보장
- 04 성평등 관점의 영유아 보육사업 관련 제도 현황

II. 연구의 배경

제2장에서는 우선 성평등 관점에서 영유아 돌봄정책의 함의와 효과에 관한 논의들을 살펴보고, OECD 국가들의 보육서비스 공급 및 이용 현황과 성과를 파악하여 우리나라의 특수성을 규명하고, 보육교사 자격요건과 전문성 강화 노력을 다루었다. 다음으로는 한국의 영유아를 둔 부모의 노동권과 부모권 보장 수준을 통해 성평등 관점에서 영유아 돌봄정책의 한계점을 지적하였다.

1. 성평등 관점에서 본 영유아 돌봄정책

영유아 돌봄정책이 성평등 관점에서 진단하기 위해, 성별분업의 해소를 통한 2인 생계부양자 모델과 보편적 돌봄제공자 모델의 실현에서 영유아 돌봄정책이 갖는 함의에 대한 논의들을 검토하였다. 여성고용의 측면에서 보육서비스의 실제 이용 가능성 즉 서비스 질과 저렴한 이용비용이 전제되어야 하며, 이때 계층 간 형평성이 담보되어야 함을 제시하였다.

가. 성별분업 규범과 복지정책

‘남성은 생계부양자, 여성은 가사·양육담당자’라는 성별분업 이데올로기는 오랫동안 사회 내에서, 그리고 국가의 사회정책 내에서 성불평등 현실을 유지·강화하는 지배적 규범으로 작동해 왔다. 실제 남성 다수가 안정적 취업으로 충분한 소득을 벌여 가족생계를 실질적으로 책임져 왔는지 여부와는 별개로¹⁾, 성별분업 규범은 여성에게 전적으로 가사와 양육의 책임을 지우면서 여성의 노동시장, 공적 영역 진

1) 황정미는 최선영과 장경섭(2012)의 연구 등을 토대로, 한국에서는 남성이 가족을 부양해야 한다는 규범과 문화적 태도는 일반화되어 있지만, 한국의 산업자본주의 하에서 남성 부양자 한 명의 소득으로 가족의 생계를 영위하는 삶은 일부 계층에게만 국한되었다고 설명한다(황정미, 2018: 23). 이는 결과적으로 생계형 취업 혹은 무급가족종사자로 일했던 여성들의 존재를 비가시화하고, 일을 하면서도 가사노동과 양육으로 이중부담을 짊어져야 했던 여성들의 삶을 간과하게 만든다.

출을 가로막고 성불평등을 유지·강화하는 기제로 작동해 왔다.

성역할 이데올로기는 국가정책에 의해 유지·강화되기도 한다. 그동안 많은 페미니스트 연구자들은 국가의 가부장성을 비판해 왔는데(Orloff, 1996; Pateman, 1988), 가족임금체계, 노동의 성별 분리, 돌봄의 사회화에 대한 미흡한 지원 등을 근거로 들었다.

하지만 다른 한편으로 특정 제도가 젠더 관계를 규정하는 방식은 유동적이며, 정치·경제적 조건의 변화과정을 통해 제도는 변화할 수 있고, 변화된 제도는 기존의 젠더 관계를 변형시키고 여성의 삶을 변화시킬 수 있다. 북유럽 국가 사례를 예로 들면서, 노르웨이 정치학자 헬가 헤르네스(Helga Hernes)는 저서 ‘복지국가와 여성 권력(Welfare State and Women Power)’에서 국가가 출산·양육 등을 공적 이슈로 만들고 정책적으로 지원함으로써 여성에게 모성을 강요하지 않고 자아실현을 가능하게 할 수 있다고 주장했다(Hernes, 1987: 15).

세인즈베리(Sainsbury, 1999: 78)는 국가의 사회정책에 반영된 젠더 이데올로기에 따라 ‘남성 생계부양자(male breadwinner)’, ‘젠더 역할 분리(separate gender role model)’, ‘개인 소득자-양육자(individual earner-carer)’ 세 가지의 젠더 정책레짐(gender policy regime)²⁾을 제시하였다. 해당 사회의 정책이 기반한 모델에 따라 여성들의 삶과 젠더관계와 성평등에 상이한 영향을 미친다고 보았다.

먼저, ‘남성 생계부양자 모델’에 기반한 정책은 엄격한 성별분업에 기반하고 있으며, 홀벌이가족에게 보다 관대한 사회보장 급여를 제공함으로써 성별분업을 강화한다. 남성생계부양자 정책모델에서 기혼여성은 남편의 부양을 전제로 하여 ‘아내’로서의 지위에 기반한 수급권을 갖고, 가사와 육아를 전담한다(김영미, 2007: 23). 둘째, ‘젠더역할 분리 모델’은 남성 생계부양자 모델과 동일하게 남녀의 차이를 강조하지만, 차이점은 여성의 돌봄노동에 대해 사회적으로 가치를 인정하고 보상을 한다는 것이다. 마지막으로 ‘개별 소득자-양육자’ 모델은 성별에 관계없이 남녀 모두 노동자가 되고 양육자가 될 수 있도록 지원한다. 이때 정책지원 단위는 ‘가족’이 아니라 ‘개인’이 되고, 어린 자녀나 노인, 장애인 등 가족구성원에 대한 돌봄은 공공서비스의 확대를 통해 이루어지거나 시민권에 기반한 수당 지급을 통

2) 사회적 권리가 개인화된 정도, 복지급여 수급권이 성별분업에 근거하는 정도, 돌봄에 대한 국가개입 범위와 방식, 동등한 유급노동 접근성 정도를 기준으로 3가지 레짐으로 구분하였다(Sainsbury, 1999: 78).

해 지원된다(김영미, 2007: 22-23; Sainsbury, 1999 재인용).

이와 같은 연구들은 가부장적 사회에서 돌봄(특히, 영유아 양육)의 역할과 책임이 전적으로 여성에게 지워져 있는 현실이 여성의 노동권, 사회권을 제약하고 있음을 지적한다. 전후 복지국가가 복지정책 확대를 통해 사회적 위험으로부터 시민을 보호하고 시민의 사회적 권리(social right)를 확장해 왔지만, 남성중심적이었음을 비판한다. 남성 생계부양자 모델에 근거해 실시된 가족임금과 가족 단위의 사회보장 수급권은 여성들의 노동시장 참여를 제약했고, 여성에게 돌봄의 책임을 부여했지만 돌봄 노동에 대한 가치를 인정하지 않았다. 젠더 역할 분리 모델에서는 돌봄노동에 대한 가치인정과 보상을 하지만, 성별분업 규범을 강화하고 성불평등을 유지·강화한다는 비판을 피할 수 없다. 성별분업 관념이 유지되고 성차별이 해소되지 않은 사회에서 돌봄노동에 대한 가치인정과 보상은 유급노동보다 낮을 수밖에 없고, 여성의 자율성과 독립성을 보장할 수 있는 수준에는 미치지 못하는 게 현실이다.

세인즈베리의 연구와 유사하게 프레이저(Fraser, 2000: 13-27)도 가족임금에 기초한 남성 생계부양자 모델의 사회정책은 더 이상 지지될 수 없다는 전제 하에, 탈산업사회의 대안적 복지국가 모델을 세 가지로 제시했다. 보편적 생계부양자(Universal Breadwinner)모델, 돌봄제공자 동등(Care-giver parity)모델, 보편적 돌봄제공자(Universal Care-giver)모델이 이에 해당한다(Fraser, 2000: 13-27). 보편적 생계부양자 모델은 노동시장 참여를 통해, 돌봄제공자 동등모델은 돌봄제공자에 대한 급여 지원을 통해, 보편적 돌봄제공자 모델은 남녀가 모두 돌봄제공자이자 노동자가 되게 함으로써 성평등을 추구한다(Fraser, 2000: 13-27; 김영미, 2007: 158 재인용).

코르피(Korpi, 2000: 144-7)도 유사한 방식으로 젠더레짐³⁾을 제시했는데, 그는 가족을 대상으로 하는 사회보험, 조세정책, 사회서비스 등 다양한 젠더정책의 특성에 초점을 맞춰 이 정책들이 남녀의 유급노동을 지원하는 정도, 무급노동의 부담을 국가가 책임지는지 아니면 시장을 통해 완화되는지에 따라 세 가지 젠더정책 이념형을 제시했다. 2인 소득자형(Dual earner), 가족지원형(General family support), 시장지향형(Market-oriented)이 그것이다.

3) 젠더레짐(gender regime)은 남녀 간의 사회적 관계와 역할 규범, 정체성이 구체적인 현실 속에서 특정하게 제도화된 방식을 의미한다(장지연, 2009: 494-496).

2인 소득자형은 광범위한 돌봄서비스를 포함한 공공서비스 제공, 가족에 대한 관대한 급여보장 등을 특징으로 한다. 북유럽국가들이 이에 해당한다. 가족지원형은 돌봄서비스는 극히 미약한 대신 전업주부에 대한 조세혜택(tax break), 가족수당, 양육수당 지급 등을 특징으로 한다. 독일, 오스트리아, 프랑스 등 유럽대륙 국가들이 이에 해당한다. 시장지향형은 저소득층 위주의 잔여적인 이전급여(transfer) 보장, 공적 서비스 지원 부재, 시장을 통한 탈가족화 등을 특징으로 한다. 주로 미국, 영국 등의 국가가 해당한다(Korpi, 2000: 144-147; 김영미, 2009: 288 재인용).

산업화 과정에서 경제적 필요에 의해, 그리고 여성의 교육수준 향상으로 취업에 대한 열망이 높아지면서 여성 취업은 증가했다. 여성의 교육수준 향상과 고용 증가는 ‘여성 역할의 혁명적 변화’, ‘여성 생애주기의 남성화’를 보여주는 대표적 근거로 제시되었다. 물론 여전히 상당수 국가들에는 남녀 간 고용격차가 존재하지만, 중요한 것은 대다수 여성들이 평생고용을 당연하게 받아들이고, 여성들의 취업 결정에 배우자의 유무나 소득수준이 미치는 영향력이 약화되고 있다는 것이다(Esping-Andersen, 2014: 41-47).

하지만 여전히 돌봐야 할 어린 자녀의 존재는 여성의 경력단절에 영향을 미치면서 성평등을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 여성의 역할 변화, 성별분업 규범의 해체에 대한 요구는 거스를 수 없는 시대적 요구이고, 여성취업을 지원하고 아동돌봄에 적극적으로 투자하는 것은 성평등뿐만 아니라, 사회의 공정성과 지속가능성을 위해서도 필요한 시대적 과제가 되었다. 국가가 ‘탈가족화’를 통해 가족의 돌봄부담을 완화하는 데 적극적으로 나서지 않는다면, 여성들은 자녀돌봄을 위해 취업을 포기하게 되고 이는 가구 빈곤, 아동빈곤으로 이어질 수 있다. 또한 아동돌봄·교육의 공적 투자가 미약할 경우, 이는 가구소득, 부모의 학력수준에 따른 양극화로 이어져 불평등을 재생산할 수 있다(Esping-Andersen, 2014: 270-272).

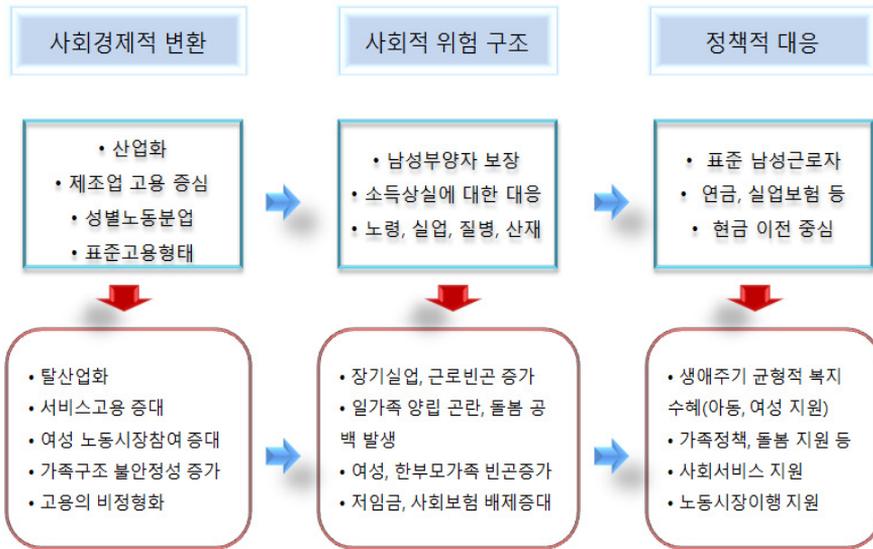
나. 새로운 사회적 위험의 등장과 돌봄지원 강조

과거 복지황금기의 복지국가들은 산업사회에서 발생하는 실업, 질병, 은퇴, 빈곤 등의 사회적 위험에 대해 소득보장 중심의 사회보험제도를 통해 해결해 왔다. 하지만 금융자본의 세계화, 노동시장의 불안정성 및 실업의 증가, 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화, 가족구조의 변화 등 새로운 사회경제적 변화는 새로운 사회적

위험들(new social risks)을 등장시켰다(안상훈 외, 2013:1-2).

저출산·고령화 심화로 인한 노동세대의 부담 증가, 연금개혁에 따른 퇴직세대의 불안 증가, 지식기반 사회가 초래하는 극심한 노동시장 양극화와 근로빈곤의 확대, 고령 만성질환에 대한 사회적 비용 증가, 일·가정 양립의 어려움 증가, 재정압박에 따른 정부역할의 한계 노정 등 기존의 소득보장 중심의 복지국가로는 더 이상 감당할 수 없는 사회적 위험들이 발생하였다(Bonoli, 2007; Taylor-Gooby, 2004; 안상훈 외, 2013:2 재인용).

[그림 II-1-1] 사회경제적 변환과 사회적 위험구조의 변화



자료: Bonoli, 2007; Taylor-Gooby, 2004; 안상훈 외, 2013: 2 재인용.

노동시장과 가족의 변화로 발생하는 새로운 사회적 위험들은 후기 산업사회의 새로운 사회적 의제로 등장했다. 테일러구비는 신사회위험이 사회적 의제로 제기된 과정을 다음의 네 가지로 설명하였다(Taylor-Gooby, 2004: 2-5).

첫째, 기혼여성의 노동시장 참여가 증가했고, 여성의 전적인 책임으로 부과되었던 자녀 돌봄의 문제, 일·가족 양립의 문제를 사회적으로 해결해야 할 필요성을 제기했다. 경기악화로 인한 남성 실업률 증가는 맞벌이의 필요성을 증가시켰고, 여성의 교육수준 향상, 고용평등에 대한 요구와 열망 증가도 기혼여성의 노동시장 참

여를 촉진하는 동인으로 작용했다. 둘째, 인구 고령화 심화로 인한 노인인구 증가 또한 돌봄 문제를 사회적으로 해결해야 할 필요성을 제기했다. 노인 돌봄 문제는 두 가지 차원의 문제를 발생시켰는데, 하나는 여성들의 노동시장 참여로 인해 더 이상 딸, 며느리가 감당할 수 없는 노인에 대한 돌봄을 누가 담당할 것인가의 문제이다. 다른 하나는 돌봄 책임이 여성에게 맡겨져 여성의 고용기회를 막거나 경력단절을 초래하고, 그 결과 가족의 빈곤위험을 높일 수 있다는 문제이다. 특히, 저소득 가구의 경우 이러한 위험이 발생할 가능성이 크다(Taylor-Gooby, 2004: 2-5; 김영미, 2007: 4-5 재인용).

셋째, 시장의 불안정성 증가, 노동시장 유연성 증가, 서비스산업화 등으로 인해 저숙련 노동자들의 사회적 배제 위험과 장기빈곤의 위험 가능성이 커졌는데, 이는 기존의 사회보장체계가 이 문제를 해결하는 데 한계에 봉착했다는 사실로 인해 위험은 배가되었다. 과거 실업문제는 남성 중심의 이슈였지만, 여성의 노동시장 참여 증가로 인해 더 이상 실업은 남성만의 문제가 아니게 되었다. 하지만 자녀양육은 여성에게 책임 지워진 상황에서, 출산·양육으로 인한 경력단절, 노동시장 복귀 후 저임금, 불안정한 비정규 일자리를 갖게 되는 현실은 여성들의 빈곤위험을 증가시켰다. 넷째, 과거와 비교해 노동시장의 불안정성 증가, 가족의 불안정성 증가로 인해 복지욕구(need), 복지지출 확대 필요성은 증가한 데 반해, 복지국가의 지출 제약으로 인해 공공성 확대보다는 민간서비스가 확대되어 결과적으로 양질의 돌봄서비스에 대한 접근성을 떨어뜨렸다.

복지국가의 새로운 사회적 위험에 관한 논의들은 남성 생계부양자 지원 중심의 정책이 '성평등'이라는 당위적 이유뿐만 아니라, 개별 가족들의 삶의 현실과 사회경제적 상황을 고려했을 때도 유효하지 않음을 보여준다. 여성고용을 지원하는 것은 성평등뿐만 아니라, 불안정고용과 실업 위험이 상존하는 상황에서 가구 빈곤을 예방하고 가구의 적절한 생활수준을 유지하기 위해서도, 아동빈곤을 예방하거나 완화하기 위해서도, 일·가족 갈등을 완화해 출산율을 제고하기 위해서도 필요한 정책 과업이 되었다.

다. 영유아 돌봄정책과 여성고용

2000년대 중반 이후부터 OECD 회원국들은 여성고용(특히, 어린 자녀가 있는

여성) 증가를 지속적인 경제성장, 지속가능한 복지국가(사회보장체제)를 위한 핵심 요소로 간주하고 있다(OECD, 2007). 2000년 유럽 이사회는 ‘성장과 고용을 위한 리스본 전략(Lisbon Strategy for Growth and Jobs)’으로 2010년까지 모든 회원국의 여성 고용률을 60% 이상으로 향상시키는 것을 정책목표로 공식화 한 바 있다. 이를 위해 보육서비스 확대, 부모휴가 개혁, 유연한 노동시간 확보 등 정책 개혁이 필요하다고 하였다(Lewis, J., Knijn, T., Martin C. and Ostner, I., 2008). 2010년 유럽의 새로운 전략에서는 20-64세 고용비율을 75% 이상으로 높이는 것, 특히 여성들을 노동시장에 더 많이 포함하는 것을 중요한 목표로 제안하였다(European Union, 2010). 하지만 국가별로 여성고용 수준은 상당한 편차가 존재하고, 특히 어린 자녀를 둔 여성들의 고용수준은 다른 여성들과 큰 격차를 보인다.

이는 여성고용과 일·가족 양립을 지원하는 정책 수준의 격차에 기인한다고 할 수 있다. 양질의 영유아 보육서비스, 출산휴가 및 육아휴직의 보장, 유연하고 짧은 노동시간을 포함한 가족친화적 노동환경 조성 등의 정책적 지원이 얼마나 잘 이루어지고 있는가가 관건이다. 이 중에서 보육서비스 정책은 여성고용에 결정적인 역할을 한다. 자녀 출산 후 노동시장 복귀 여부를 결정하고 그 시기를 결정하는 것은 개인의 일과 양육에 대한 가치나 선호, 배우자의 수입, 가족·친지 등 양육조력자의 유무와 함께 양육지원정책도 중요한 영향을 미친다. 즉, 육아휴직 이용가능성과 이용기간, 급여 수준, 보육서비스 이용가능성 및 접근성, 이용시간, 질적 수준, 이용료 부담수준, 근무환경의 가족 친화성, 방과후 보육서비스의 이용가능성 등 매우 다양한 요인들의 영향을 받는다(김영미, 2015: 114-5).

보육서비스의 질적 수준이 낮을 경우, 아동 발달에 대한 염려로 인해 부모들은 보육서비스 이용을 기피하고, 이는 결과적으로 부모(특히, 여성)의 노동시장 복귀를 지연시킬 수 있다. 보육서비스 제공시간이 짧을 경우, 그로 인해 보육서비스 이용시간과 근무시간 간에 공백이 생길 수 있고, 이는 여성고용의 장애요인으로 작용할 것이다. 풀타임 노동 중인 부모에게 전일제 보육서비스 이용이 가능하지 않을 경우, 부모는 추가적으로 아이를 맡길 방법을 찾거나 노동시간을 줄이거나 그것도 여의치 않을 경우 직장을 그만둘 수밖에 없을 것이다(김영미, 2015: 118-9).

예컨대 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽국가들은 종일제보육이 기본이다. 1주일 중 5일, 하루 5~6시간 동안 보육기관을 이용할 수 있고, 반일제 혹은

시간제 보육서비스를 이용할 경우 부모의 노동시간 단축 및 조정이나 방과후 돌봄 서비스로 보완한다. 따라서 이들 국가에서 대부분의 여성들은 경력단절 없이 풀타임 노동에 종사할 수 있다.

높은 보육서비스 이용 비용도 보육서비스의 접근성을 떨어뜨려 여성고용의 장애 요인으로 작용할 수 있기 때문에, 양질의 보육서비스를 저렴하게 이용할 수 있는 것은 매우 중요하다. 특히, 높은 비용은 저소득가구 영유아의 보육서비스 이용을 저해하고, 이는 저소득가구 여성의 고용에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 덴마크 학자 Simonsen(2005)의 연구결과에 따르면, 보육서비스 비용이 100유로 감소한다면 어머니 고용률이 0.8% 높아졌다. 이는 저렴한 양질의 보육서비스가 어머니들의 직장 복귀를 촉진하고, 결과적으로 생애소득 증가로 이어져 국가의 세수 증대에 기여한다. 이에 대해 에스핑 안데르센은 보육서비스에 투자한 비용은 여성들이 근로하고 납부하는 소득세를 통해 회수될 수 있다고 주장하며 보육에 대한 적극적 투자를 강조했다(Esping-Andersen, 2014: 222).

한편, 보육기관 미이용 또는 모의 미취업을 조건으로 지급하는 양육수당은 여성의 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있는데, 그 효과는 국가별로 다른 양육지원정책과의 관계, 급여 수준, 소득계층에 따라 상이하다. 부모휴가(육아휴직), 교육·보육서비스 체계가 잘 갖춰져 있고, 이미 여성고용 수준이 높은 국가들의 경우, 양육수당이 여성 고용에 미치는 부정적 영향은 적고 부모의 양육에 대한 선택권을 확대하는 긍정적 효과를 가질 수 있다(김영미, 2015: 121).

스웨덴이 대표적 사례인데, 스웨덴은 논란 끝에 2009년부터 양육수당(child-raising allowance) 제도를 실시했으나, 주된 목적은 부모휴가와 직장 복귀 간의 전환을 원활하게 하는 것이었다. 부모휴가를 이미 250일 사용한 1, 2세 아동을 둔 부모에 한하여 직접 양육할 경우 지급하는데, 부모휴가급여와 동시에 수급할 수 없으며, 가구 내 다른 가구원이 일을 하거나 학업 중이어야 한다(Duvander, Haas and Hwang, 2014). 2013년 기준 유아학교(preschool)를 다니는 1세 아동이 49.3%, 2세 아동이 88.5%로 양육수당 수급비율은 많지 않았다(EU, 2010).

반면, 부모휴가(육아휴직) 또는 교육·보육서비스 체계가 잘 갖춰져 있지 않은 경우, 특히 자녀가 어린 영아일 때 모의 직접양육을 강조하는 문화에서는 아동양육수당 이용비율도 높을 수 있고, 그로 인해 여성고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이

높다.

핀란드의 경우, 다른 북유럽 국가들과는 달리 3세 미만의 어린 자녀는 직접 양육하는 방향으로 정책이 설계되어 있는데, 3세 미만 영아의 공공보육시설 이용률은 낮고, 부모휴가가 끝난 후부터 3세 생일 전까지 양육휴가를 연장해 쓰면서 직접 양육할 경우 양육수당(home care allowance)을 받을 수 있다(Salmi & Lammi-Taskula, 2014). 2012년 의회에서 여성고용 증진과 예산 절감을 위해 지급연령 축소가 제안되었는데, 보육서비스 수요 급증으로 이어져 지자체의 재정 부담을 초래할 것이라는 우려로 반대의견이 존재했다. 결국 2013년 9월에 가정양육(휴가)수당을 부모가 동등하게 1년씩 사용하는 것으로 변경했는데, 여기에는 성평등을 위한 목적도 있었지만, 여성의 노동시장 복귀 시기를 앞당기기 위한 목적도 있었다(김영미, 2015: 123).

라. 영유아 돌봄정책과 성평등

과거 수 십 년 동안 여성의 노동시장 참여는 지속적으로 증가해 왔고, 낸시 프레이저가 말한 ‘보편적 생계부양자(Universal Breadwinner)’ 모델로는 어느 정도 진전했다. 사람들은 더 이상 성별분업 규범을 수용하지 않고, 평등한 성역할을 내면화하는 방향으로 가고 있다(Ciabattari, 2001; Fan and Marini, 2000; Loo and Thorpe, 1998; Stickney and Konrad, 2007). 즉, ‘여성 생애주기의 남성화’는 한계적이지만 상당한 성과를 얻은 것은 분명하다.

하지만 인식 변화에도 불구하고, 현실에서는 가사노동과 양육노동의 상당 부분이 여전히 여성의 몫으로 남겨져 있다. 즉, 프레이저가 말한 ‘보편적 돌봄제공자(Universal Care-giver)’ 혹은 세인즈베리가 말한 ‘개인 소득자-양육자(individual earner-carer)’ 모델은 요원하다. Hochschild와 Machung(1989)의 표현에 따르면, 유급노동의 세계는 혁명적인 전환과정을 겪고 있는데, 무급노동의 세계는 ‘지연된 혁명’(stalled revolution)의 상태가 지속되고 있는 것이다(김영미, 2012: 212-213).

그동안 선진 복지국가들은 부모휴가(육아휴직) 보장이나 파트타임 근로, 유연한 근무시간, 재택근무 등 가족 친화적 근무환경 조성, 보육서비스 제공 등은 주로 여성의 일·가정 양립에 초점을 맞추었다. 이로 인해 여성의 노동시장 참여는 증가했지만, 자녀양육을 위한 휴가나 근무시간 조정을 주로 여성이 함으로써 격차는 계속

유지되어 왔다. 따라서 최근에는 남성의 행위(양육의 공유)를 변화시키는 것에 정책적 초점이 옮겨가고 있다.

대표적인 정책으로는 부성휴가(paternity leave)와 부모휴가 내 ‘아버지 쿼터(daddy quota)’를 두는 등 아버지의 육아휴직 사용을 촉진하는 조치를 들 수 있다. 이러한 휴가정책은 부모역할 공유 및 책임분담이라는 상징적 의미가 강하고, 실질적으로 부모가 자녀돌봄을 공유하기 위해서는 전반적인 노동시간 단축, 유연화를 통해 ‘부모시간’을 보장하는 것, 일하는 부모가 보편적으로 이용할 수 있는 양질의 보육서비스가 필요하다.

마. 성평등 관점의 영유아 돌봄정책의 국외사례 분석들

앞서 살펴본 바와 같이 성평등의 실현을 위해서는 ‘양육자-소득자 모델’을 지향하는 영유아 돌봄정책이 주된 정책 수단임을 알 수 있다. 영유아 돌봄정책의 수준과 지원방식에 따라 여성고용을 지원하는 성평등 효과가 상이할 수 있다. 물론 양육자-소득자 모델은 영유아 돌봄정책만으로 구성되지 않으며, 출산과 양육을 지원하는 다양한 휴가정책들, 노동시간 단축 및 노동시간의 유연한 조정 등의 정책들, 노동시장 내 성별분리와 차별을 해소하기 위한 다양한 고용평등정책들과의 정합성 및 연계를 요한다. 하지만 이 연구에서는 영유아 돌봄정책에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 이하 [그림 II-1-2]는 국가별 영유아 돌봄정책을 성평등 관점에서 검토하기 위한 분석틀이다.

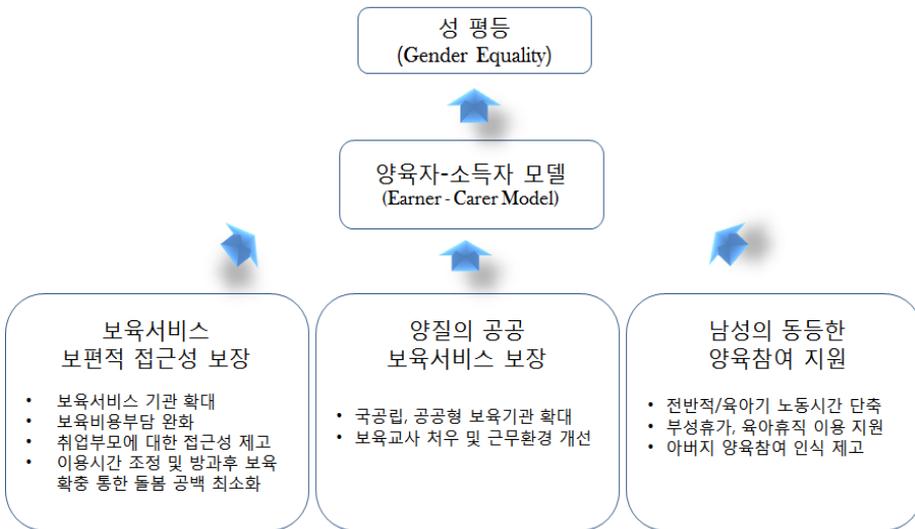
첫째, 보육서비스에 대한 보편적 접근성을 보장함으로써 가족(여성)의 돌봄 부담을 얼마나 완화하고 있는가? 구체적으로 근거리에서 이용할 수 있도록 하고 있는가, 이용비용 부담을 완화하여 서비스 접근성을 높이고 있는가, 그 결과 많은 영유아가 보육서비스를 이용하고 있는가? 돌봄 공백을 없애기 위해 서비스 시간 조정, 근무시간 조정, 방과후 보육서비스 제공 등을 하고 있는가?

둘째, 영유아 돌봄지원의 방식은 국가의 공적책임 확대를 통해서인가, 아니면 시장에서의 서비스 확대를 통해서인가? 즉, 국공립 보육시설은 어느 정도의 비중을 차지하는가, 양질의 보육서비스 제공의 주된 요건이 되는 보육교사의 처우와 근무환경은 어떠한가, 이를 위해 국가는 얼마나 재정투입을 하고 있는가?

셋째, 남성의 동등한 양육참여 지원을 위해 국가와 기업, 사회는 얼마나 적극적

노력을 하고 있는가? 이와 같은 정책적 지원을 통해 여성(특히, 어린 자녀가 있는 여성)은 얼마나 노동시장에 참여하고 있는가? 부모들은 자녀돌봄에 얼마나 참여하고 있는가?

[그림 II-1-2] 영유아 돌봄정책의 국외사례 분석틀



2. OECD 국가들의 영유아 돌봄정책 현황과 성과

OECD 국가들의 사례를 통해 영유아 돌봄정책 현황 및 그 성과를 파악하여 한국적 특수성과 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 OECD 국가들의 가족정책 현황과 성과에 대한 자료들을 축적한 Family Database 자료를 활용하였다.

가. OECD 국가들의 영유아돌봄에 대한 공적지출 및 제도 현황

1) OECD 국가들의 공공가족지출 현황

먼저, 국가가 영유아 돌봄지원을 통한 탈가족화에 얼마나 적극적인지 보여주는 공공가족지출 현황을 살펴보면, [그림 II-2-1]과 같다. 2015년 기준, GDP 대비 공공가족지출 비중은 프랑스가 3.68%로 가장 높고, 그 다음으로 영국(3.6%), 스웨덴(3.54%), 덴마크(3.44%), 아이슬란드(3.4%), 핀란드(3.11%), 독일(3.06%) 순이었다.

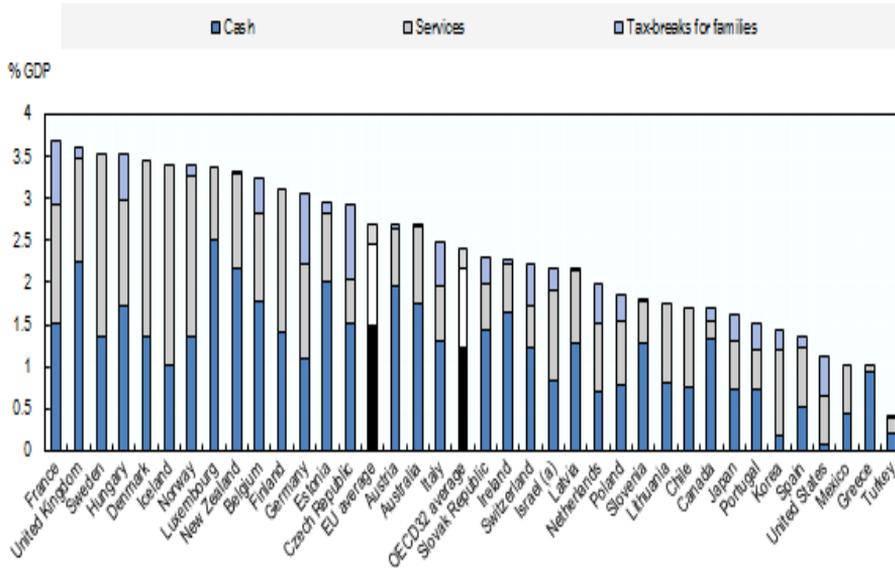
한국은 1.43%로 하위권에 속한다. 2013년 전 소득계층에게 보육료 및 유아학비가 지원되는 소위 '무상보육'이 시행된 이후, 보육·유아교육 예산은 급증했다. 하지만 다른 국가들과 비교하면 상당히 낮은 수준에 속한다. 한국보다 지출수준이 낮은 국가는 그리스, 스페인 등 남부유럽 국가들, 멕시코, 터키 등 보수적인 성역할 규범이 유지되는 국가들, 돌봄서비스에 대한 국가의 책임이 미약하고 서비스가 시장화된 미국 등이다.

이하의 [그림 II-2-1]은 총지출수준과 함께 급여형태별 비중도 제시한다. 가족지출은 ① 현금급여(아동수당, 양육수당, 휴가급여 등), ② 서비스(보육·유아교육 등), ③ 조세혜택(자녀 등 피부양자에 대한 인적공제, 보육비용 등에 대한 소득공제) 세 가지로 구분된다. 앞서 살펴본 Korpi(2000: 144-147)의 젠더정책레짐에 따르면, 2인소득자형은 관대한 급여를 지원하고 보편적인 돌봄서비스를 제공했고, 가족지원형은 주로 현금급여 제공과 조세혜택 지원을 하고 서비스 발달은 미약했다. 시장지향형은 잔여적 이전급여, 서비스 지원 부재로 사람들은 주로 시장에서 서비스 상품을 구입해야 한다고 설명했다.

[그림 II-2-1]에 제시된 국가별 특징을 살펴보면, 북유럽국가들은 서비스 지출 비중이 높았고, 현금급여 수준도 어느 정도 높아 현금급여-서비스 간의 균형을 이루고 있다. 서비스 지출 비중은 아이슬란드가 2.38%로 가장 높았는데, 스웨덴(2.18%), 덴마크(2.08%), 노르웨이(1.9%), 핀란드(1.7%) 순으로 모두 북유럽국가들이었다. 반면, 현금급여 지출 비중이 가장 높은 국가는 룩셈부르크(2.51%)이었고, 영국(2.25%)·뉴질랜드(2.16%)·에스토니아(2.01%)·오스트리아(1.95%) 순이었다. 조세지원 수준이 높은 국가는 독일(0.84%), 프랑스(0.74%)였다.

[그림 II-2-1] OECD 국가들의 GDP 대비 공공가족지출 현황(2015)

단위: %



주: 네덜란드, 뉴질랜드는 2011년, 폴란드는 2014년 자료
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD Social Expenditure Database(<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>).

한국은 상대적으로 서비스 지출 비중이 1.01%로 높은데 이는 2013년 무상보육 실시 등 보육서비스 확대 중심으로 양육지원정책이 발달한 데 기인한다. 현금급여 비중은 0.18%로 낮은데, 출산휴가급여와 육아휴직급여는 이용자 수가 극히 한정적이고, (가정)양육수당 역시 대상자수가 많지 않고 지원금액도 높지 않은 데 기인한다. 더욱이 대표적인 현금급여로서 아동수당이 2018년 도입되었고(소득·재산 기준 상위 10% 제외), 2019년 1월부터 6세 미만 모든 아동에게 월 10만원이 지급되기 시작했다기 때문이다.

무상보육 시행, 아동수당 실시 등 양육지원정책의 확대는 돌봄을 사회화함으로써 여성고용을 지원하고 성불평등 완화에 기여할 여지를 확장했다. 하지만 여전히 낮은 여성고용율과 임신·출산·양육으로 인한 경력단절 문제, 제도의 확장에도 불구하고 취업 부모들은 여전히 돌봄 공백을 경험하고 있고 보육서비스의 질에 대한 불신은 여전히 있다. 과거 극히 미미한 수준이었던 공공가족지출수준이 급증했지만,

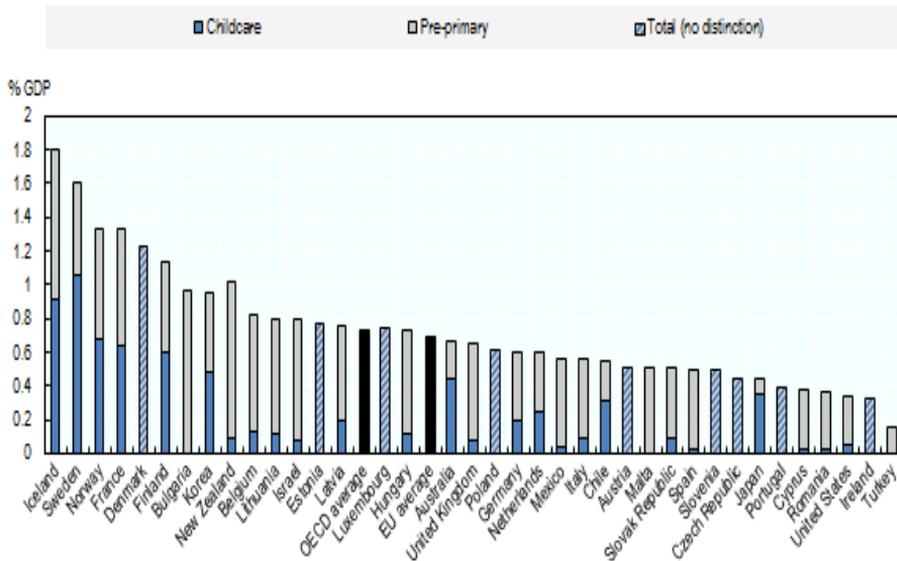
다른 OECD 국가들과 비교해보면 여전히 낮은 수준이고, 세계 최저 수준의 출산율을 감안한다면 더 적극적인 재정투입이 필요한 상황이다.

2) OECD 국가들의 보육·교육서비스 지출 현황

[그림 II-2-2]는 OECD 국가들의 보육서비스, 유아교육서비스 부문의 재정 지출 수준을 제시한다. 2015년 기준, 보육서비스와 유아교육서비스에 대한 지출수준은 아이슬란드가 GDP 대비 1.8%로 가장 높았다. 다음으로 스웨덴(1.6%), 노르웨이(1.3%), 프랑스(1.3%), 덴마크(1.2%), 핀란드(1.1%) 순이었다. 한국도 GDP 대비 1%로 보육·교육서비스 지출에 한정한다면 상위권에 속한다. 이는 2013년부터 시행된 무상보육의 결과라고 할 수 있다.

[그림 II-2-2] OECD 국가들의 GDP 대비 보육·교육서비스 지출 현황(2015)

단위: %



주: 일부 국가들의 경우 영유아보육서비스 제공과 재원부담에서 지방정부가 핵심역할을 수행하는데, 북유럽국가들의 경우 이러한 지출이 포함되었는데, 일부 연방국가의 경우 포함되지 않았을 수 있음. 상세한 내용은 OECD Family DB의 해당지표 설명 참조

자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
원자료 출처는 OECD Social Expenditure Database and Eurostat

보육서비스와 유아교육서비스의 상대적 비중을 살펴보면 아이슬란드, 노르웨이, 프랑스, 핀란드, 한국 등 보육·교육서비스 지출 수준이 높은 국가들은 두 서비스의 비중이 유사하였다. 스웨덴은 다른 국가들과 차이를 보이는데, 영유아 보육서비스 지출 비중이 1.1%로 유아교육서비스 지출 비중(0.5%)의 2배이다. 스웨덴은 OECD 국가들 중 영유아 보육서비스에 가장 많은 지출을 하는 국가임을 보여준다. 영국, 독일, 이탈리아, 스페인 등의 국가들은 영유아 보육서비스 지출수준은 낮은 데 비해, 유아교육서비스 지출 수준은 높았다. 상대적으로 영유아 보육서비스 지원이 여성고용 지원 효과가 더 큰 만큼, 보육과 유아교육 중 어느 부문에 재정을 더 투자하는가는 여성고용, 성평등에도 상이한 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

3) OECD 국가들의 아동 연령대별 공공지출 비중

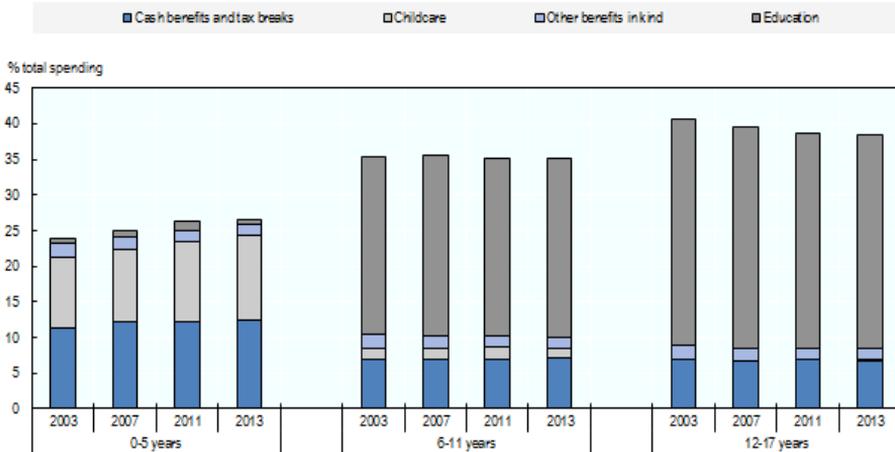
[그림 II-2-3]과 [그림 II-2-4]는 OECD 국가들의 공공가족지출이 아동의 연령대별, 급여형태별로 어떻게 이루어지고 있는지 제시한다. [그림 II-2-3]을 살펴보면, 0세부터 17세까지의 아동 중, 12-17세 아동에게 전체 지출의 약 40%, 6-11세 아동에게 약 35%, 0-5세 아동에게 약 25%의 지출이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 전체 아동에 대한 지출 중, 영유아에 대한 지출이 상대적으로 가장 낮음을 알 수 있다. 이는 영유아 돌봄에 대한 책임이 개별 가족(여성)에게 지워져 있는 현실을 보여주며, 이는 여성의 풀타임 고용을 가로막는 요인으로 작용함을 짐작케 한다. 6세 이상의 아동에 대한 재정투자는 주로 교육 부문에서 이루어진다.

[그림 II-2-4]는 아동 연령대별 공공가족지출 비중을 개별 국가별로 비교, 제시한다. 0-5세 영유아에 대한 지출 비중이 높은 국가에서 낮은 국가 순으로 제시되어 있다. 아이슬란드는 0-5세, 6-11세, 12-17세 아동에 대한 지출 비중이 상당히 균등한데, 이는 상대적으로 영유아 지출 비중이 낮은 상당수 국가들과 비교해 영유아에 대한 지출비중이 높음을 의미한다.

한국도 무상보육 실시로 영유아에 대한 지출 비중이 낮지 않고, 아동 연령대별로 유사한 비중을 보이고 있다. 스위스, 미국, 그리스, 포르투갈 등의 국가들은 영유아 지출 비중이 상당히 낮다.

[그림 II-2-3] OECD 국가들의 공공가족지출 대비 아동연령대별 지출 비중 추이(2003-2013)

단위: %



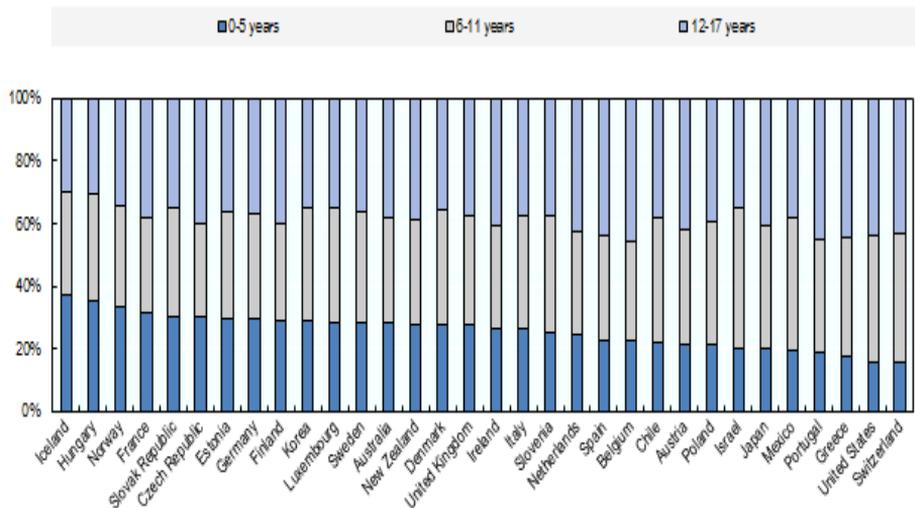
주: The indicator is calculated using the Age-Spending Profiles methodology used in Doing Better for Families(OECD, 2011)

자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)

원자료 출처는 OECD Social Expenditure Database and OECD Education Database

[그림 II-2-4] OECD 국가들의 아동연령대별 공공 가족지출 비중(2013)

단위: %



자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)

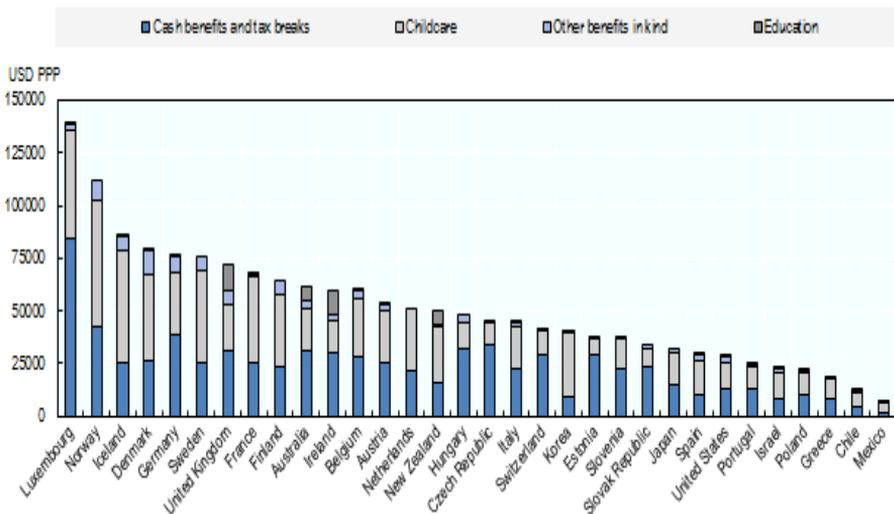
원자료 출처는 OECD Social Expenditure Database and OECD Education Database

[그림 II-2-5]는 영유아 대상의 공공지출 수준을 국가별로 제시한다. USD PPP 기준으로 룩셈부르크가 영유아에 대한 지출수준이 가장 높는데, 현금급여가 총지출의 절반 이상을 차지하고 있다. 다음은 노르웨이, 아이슬란드, 덴마크, 독일, 스웨덴 순이다. 이중 북유럽국가들은 상대적으로 보육서비스 지출비중이 높은 데 반해, 독일은 현금급여 비중이 높은 편이다.

[그림 II-2-6]은 한국의 영유아 지출 추이를 급여형태별로 제시한다. 2003년부터 2013년까지 영유아에 대한 재정지출이 급증했음을 보여준다. 2013년 무상보육이 시행되기 전에도 소득하위 70%까지 보육료를 지원하는 등 점진적으로 보육료 지원범위를 확대하면서 지출이 확대되어왔다. 급여형태별로 보면, 주로 보육서비스가 지출 확대를 주도해 왔고, 가정양육수당 도입으로 현금급여도 상당히 증가했음을 알 수 있다.

[그림 II-2-5] OECD 국가들의 영유아에 대한 지출 현황(2013)

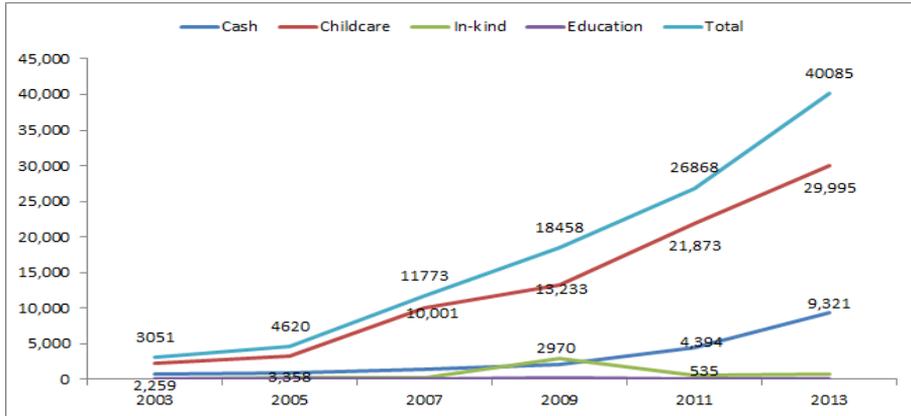
단위: USD PPP



자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD Social Expenditure Database and OECD Education Database

[그림 II-2-6] 한국의 영유아 대상 재정지출 추이(2003-2013)

단위: USD PPP



자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD Social Expenditure Database and OECD Education Database

나. OECD 국가들의 영유아 보육·교육서비스 이용 현황

보육서비스에 대한 접근성을 얼마나 보장하고 있는지 즉, 얼마나 많은 영유아가 돌봄서비스를 이용하고 있는지, 이를 통해 영유아 돌봄 부담이 얼마나 완화 또는 탈가축화 되었는지를 국가 간 비교를 통해 살펴본다.

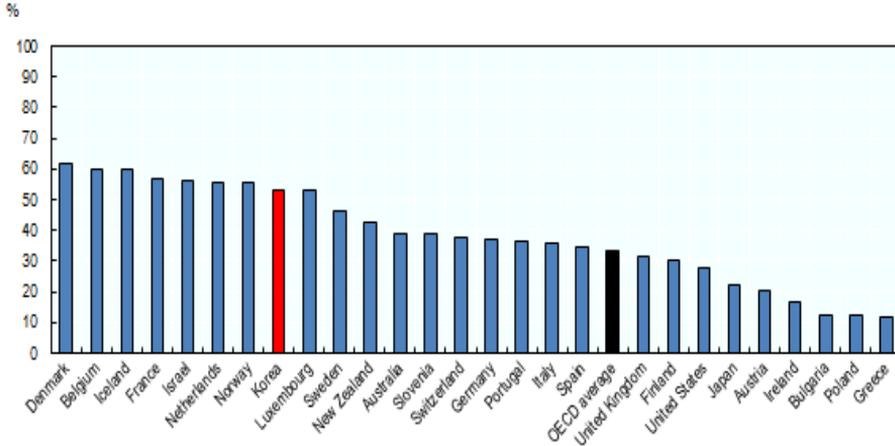
1) OECD 국가들의 영아(0-2세) 보육서비스 이용 현황

[그림 II-2-7]은 OECD 국가들의 0-2세 보육서비스 이용 현황을 보여준다. 2016년 기준으로 영아 보육서비스 등록률은 덴마크가 61.8%로 가장 높다. 다음으로 벨기에(59.8%), 아이슬란드(59.7%), 프랑스(56.7%), 이스라엘(56.3%), 네덜란드(55.9%), 노르웨이(55.3%), 한국(53.4%), 룩셈부르크(53.1%) 순이다. 30% 이하로 등록률이 낮은 국가에는 일본(22.5%), 오스트리아(20.2%), 아일랜드(16.6%), 그리스(11.5%) 등이 속했다.

보육서비스의 접근성을 검토할 때, 서비스 이용률과 함께 이용시간도 중요하다. 국가별로 아동양육에 대한 가치, 노동시장 구조 및 상황, 성별 분업 상황 등에 따라 보육서비스 이용 연령과 이용시간 등은 상이하며(김영미, 2015: 141), 규정상의 이용시간과 실제 이용시간 간에도 간극이 존재한다.

[그림 II-2-7] OECD 국가의 0-2세 보육서비스 등록률(2016)

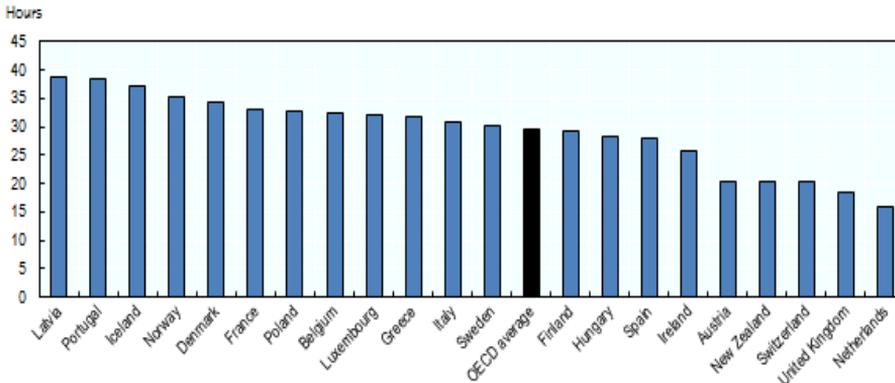
단위: %



주: 미국은 2011년, 스위스는 2014년, 일본은 2015년 기준
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 스위스, 영국, 불가리아는 OECD estimates based on EU-SILC. 미국은 US Census Bureau. 다른 국가들은 OECD Education at a Glance 2018: OECD Indicators.

[그림 II-2-8] OECD 국가들의 0-2세 보육서비스 주당 평균 이용시간(2016)

단위: 시간



자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD estimates based on EU-SILC

위의 [그림 II-2-8]은 영유아의 보육서비스 이용시간을 제시한다. 2016년 기준으로, 주당 평균이용시간이 가장 긴 국가는 라트비아로 38.8시간이고, 그 다음으

로 포르투갈(38.3시간), 아이슬란드(37.2시간), 노르웨이(35.2시간), 덴마크(34.3시간), 프랑스(33시간), 폴란드(32.6시간), 벨기에(32.4시간) 순이었다. 스웨덴은 30.2시간, 핀란드는 29.1시간으로 30시간 내외였고, 영국(18.3시간)과 네덜란드(16시간)는 20시간 미만으로 짧았다.

보육서비스 이용시간은 절대적 수치만으로 그 성과를 판단할 수 없으며, 일차적으로는 노동시간과 직접적으로 관련이 있다. 단적으로 노동시간이 길다면 그에 상응하는 장시간 보육이 요구되기 때문이다. 또한 선택지 측면에서 보육서비스 이외 영유아 돌봄지원도 보육서비스 이용시간에 영향을 미친다. 즉 노동시간정책, 부모휴가(육아휴직) 지원 규정과 이용가능성 등과 얼마나 유기적으로 연계되어 돌봄 공백(care gap)이 없는지를 따져볼 필요가 있다. 예컨대 덴마크의 경우는 부모휴가, 아동수당, 양육수당 등의 정책들이 보육서비스와 촘촘히 연계되어 돌봄 공백을 해소하고 있다.

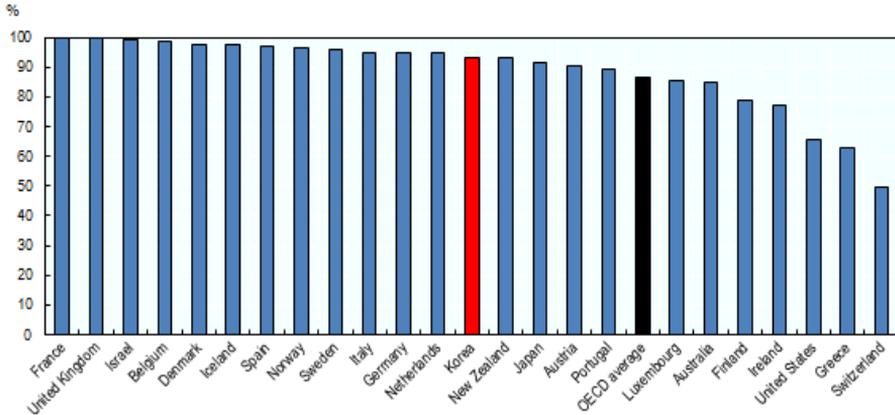
생후 32주(8개월) 동안은 출산휴가, 부모휴가를 사용해 부모가 직접 자녀를 돌본다. 출산휴가는 출산 전 4주, 출산 후 14주이고, 부성휴가(paternity leave)는 출산 후 14일(2주)이며, 아동이 48주가 되기 전까지 출산휴가, 부성휴가 포함 총 32주의 부모휴가를 쓸 수 있다. 부모가 동시에 휴가를 사용할 수 있고, 파트타임으로 일하면서 휴가를 유연하게 사용할 수 있으며, 임금의 100%를 급여로 보장한다(급여상한액 존재)(Blocksgaard and Rsstgaard, 2014). 부모휴가가 끝날 무렵인 26주부터 6세까지는 종일제로 운영되는 보육·교육서비스(ECCEC)를 이용할 수 있는 자격을 권리로 규정하고 있다. 주로 3세까지는 어린이집(nursery), 가정보육(childminder care)을 이용하고, 3세가 되면 유치원을 이용한다. 배정 예정이었던 보육기관에 다니지 못하게 되면, 지자체는 민간 보육기관 이용에 따른 부모의 비용 또는 다른 지자체에 있는 기관이용 비용을 제공해야 한다. 보육료 비용부담은 부모가 총운영비용의 25%, 지자체가 75%를 부담하는데, 가구소득에 따라 추가 지원이 이루어진다(김영미, 2015: 150).

2) OECD 국가들의 유아(3-5세) 보육·교육서비스 이용 현황

[그림 II-2-9]는 OECD 국가들의 유아(3-5세) 보육·교육서비스 등록률을 제시한다.

[그림 II-2-9] OECD 국가들의 3-5세 보육서비스 등록률(2016)

단위: %



주: 미국은 2011년, 스위스는 2014년, 일본은 2015년 기준.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD Education at a Glance 2018: OECD Indicators. 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 스위스, 영국, 불가리아는 OECD estimates based on EU-SILC. 미국은 US Census Bureau

프랑스와 영국은 100%의 유아가 보육·교육서비스 기관에 등록되어 있다. 대부분의 국가들이 95% 가량의 유아들이 기관을 이용하고 있었다(이스라엘 99.3%, 벨기에 98.7%, 덴마크 97.6%, 아이슬란드 97.4%, 스페인 96.9%, 노르웨이 96.7%, 스웨덴 95.9%, 이탈리아 94.9%, 독일 94.9%, 네덜란드 94.6%). 한국은 93.4%, 일본은 91.8%이고, 핀란드(79%), 그리스(63.1%), 스위스(49.8%) 등은 상대적으로 그 비율이 낮았다.

다. 영유아 돌봄정책의 성과: OECD 국가들의 여성고용 현황

OECD 국가들의 여성고용 현황을 살펴보면, 초기에는 여성의 경제활동 참여가 보육서비스 증가에 대한 요구로 이어졌지만, 이후 공공 보육서비스의 발전은 여성의 노동시장 참여와 노동시간 증가를 견인하는 역할을 수행하였다.

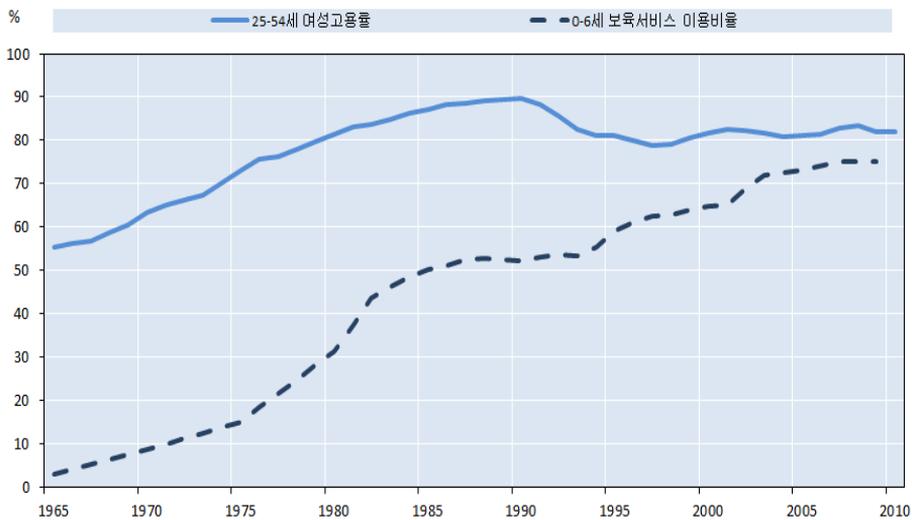
[그림 II-2-10]은 스웨덴의 여성 고용률과 보육서비스 이용률 추이를 제시하는데, 스웨덴 등 북유럽국가들은 증가하는 여성고용을 지원하기 위한 목적으로 보육서비스를 확대해 왔음을 보여준다(김영미, 2015: 117).

영유아 돌봄정책은 여성고용 효과를 지니지만, 여성고용 수준에 영향을 미치는

요인은 보육서비스 이외에도 다양하다. 노동시장 요인(여성고용에 대한 수요, 노동시장 성별 분리 및 차별 등)과 규범적 요인(기업과 사회 내 성역할 규범과 인식 등)이 더 증대한 영향을 미칠 수도 있다. 이는 보육서비스가 여성고용을 위한 충분조건은 아니지만, 필요조건임을 의미한다.

[그림 II-2-10] 스웨덴 여성 고용률과 보육서비스 이용률 추이(1965-2010)

단위: %



자료: 여성고용률은 OECD Labour Force Statistics, 보육서비스 이용 비율은 1965-2002의 경우 the Swedish authorities, 2003-09는 NOSOSCO(OECD, 2012: 212에서 재인용)

1) OECD 국가들의 남녀고용 격차 현황

〈표 II-2-1〉은 OECD 국가들의 15-64세 남녀 고용 격차를 제시한다. 남녀고용 격차가 가장 적은 스웨덴(2.9%)부터 가장 큰 터키(38.5%)까지 국가별 남녀고용격차는 상당한 편차를 보인다. 영유아 보육서비스 이용률이 높고 공공가족지출 수준도 높은 북유럽국가들은 남녀가 동등하게 노동시장에 참여하고 있었다. 남녀고용 격차는 5% 내외에 불과했다. 한국은 성별 고용 격차가 19.4%로 터키 다음으로 큰 것으로 나타난다.

〈표 II-2-1〉은 노동시간을 고려해 풀타임 기준으로 환산한 고용률을 함께 제시

하고 있는데, 모든 국가에서 그 격차가 증가했다. 이는 상당수 여성들이 파트타임 노동 등 남성보다 짧은 시간 일을 하고 있음을 의미한다. 풀타임으로 환산했을 때 격차가 늘어나긴 하지만, 여전히 스웨덴의 경우 그 격차가 9%로 OECD 국가들 중에서 가장 작다. 프랑스, 독일, 오스트리아, 스위스 등 중부유럽 국가들은 고용격차는 10% 미만으로 크지 않았으나, 풀타임으로 환산하자 그 격차가 20% 이상으로 확대되었다. 이들 국가들의 여성고용 형태에서 파트타임이 상당한 비중을 차지하고 있음을 말해준다. 한국 역시 풀타임 환산 기준 성별 고용 격차는 29.4%로 터키를 제외한 국가들 중 가장 컸다.

〈표 II-2-1〉 OECD 국가들의 15-64세 남녀 고용률 격차(2017)

단위: %

국가명	고용률			풀타임 환산 고용률		
	남성	여성	남녀격차	남성	여성	남녀격차
스웨덴	78.3	75.4	2.9	74.3	65.3	9.0
핀란드	71.6	68.5	3.1	68.9	59.7	9.3
노르웨이	75.7	72.4	3.2	-	-	-
아이슬란드	88.1	83.3	4.8	94.5	72.7	21.8
덴마크	76.9	71.5	5.4	67.6	55.4	12.1
캐나다	76.3	70.6	5.7	-	-	-
포르투갈	71.1	64.8	6.3	73.3	61.7	11.6
프랑스	68.9	61.7	7.1	68.6	53.1	15.5
독일	78.9	71.5	7.4	76.9	54.5	22.4
오스트리아	76.2	68.2	8.0	77.2	54.3	22.9
벨기에	67.5	58.7	8.8	69.0	49.5	19.5
스위스	84.3	75.2	9.1	82.7	55.1	27.7
네덜란드	80.4	71.3	9.1	70.3	44.6	25.6
영국	79.6	70.4	9.1	81.3	56.1	25.2
오스트레일리아	77.9	68.1	9.8	77.5	53.1	24.4
뉴질랜드	81.9	72.0	9.8	85.5	59.7	25.8
아일랜드	72.6	62.3	10.3	72.6	49.7	22.8
미국	75.4	64.9	10.5	76.4	59.4	17.0
스페인	67.6	56.5	11.1	68.0	49.0	19.0
일본	82.9	67.4	15.5			
이탈리아	67.1	48.9	18.2	67.5	40.2	27.3
그리스	62.7	44.4	18.3	69.4	43.3	26.1
한국	76.3	56.9	19.4	86.9	57.5	29.4
터키	70.7	32.2	38.5	86.3	33.1	53.2

- 주: 1) 풀타임 환산(The full-time equivalent) 고용률은 15-64세 고용률 × 고용 중인 사람(자영자, 임금근로자 모두 포함)의 통상적인(usual) 주당 평균노동시간 ÷ 40으로 계산한 것임.
2) 미국은 임금노동자의 노동시간만 포함됨. 한국은 실제(actual) 주당 평균노동시간으로 측정
3) 국가 순서는 고용률 남녀격차 수치를 기준으로 오름차순으로 제시함.
- 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
원자료 출처는 OECD Employment Database.

[그림 II-2-11]은 OECD 국가들의 남녀 파트타임 고용률을 제시한다. 여성 파트타임 고용률이 가장 높은 국가는 네덜란드로 59.8%에 달한다. 다음으로 스위스(44.9%), 오스트레일리아(38.4%)가 높았고, 한국은 16.5%로 상대적으로 파트타임 비율이 낮았다. 성별 격차를 보면 네덜란드가 41.1%로 가장 차이가 크고, 스위스(33.5%), 독일(27.8%), 오스트리아(26.1%), 영국(25.9%), 일본(25.2%) 순이었다.

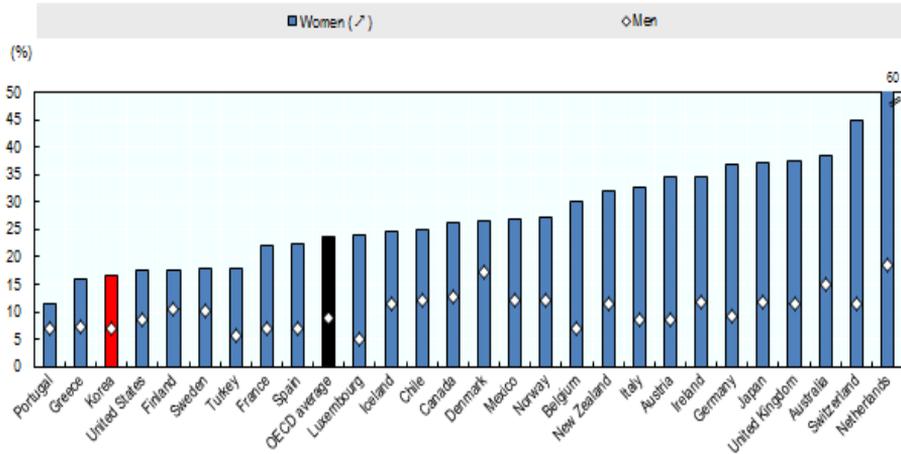
파트타임 노동은 노동시장 지위의 불안정성과 취약성을 보여주고, 여성에게 파트타임 노동이 집중되어 있다는 것은 노동시장 내 성별분리를 보여주는 근거라 할 수 있다. 하지만 파트타임 노동은 한계적이거나 일과 돌봄을 병행할 수 있는 현실적 대안으로 여겨지기도 하며, 상당수 유럽 국가들(대표적으로 네덜란드)은 여성고용 증진을 위해 파트타임 고용을 활성화하고 파트타임 고용과 풀타임 고용 간의 임금·사회보장제도 상의 제도적 차별을 없애는 조치들을 실시하기도 했다. 파트타임 고용이 갖고 있는 양면성(혹은 딜레마)으로 인해, 여성 파트타임 고용 활성화를 통한 일·가족 양립지원은 많은 논쟁을 초래해 왔고 현재도 그러하다.

남녀 고용 격차를 교육수준별로 살펴보면, <표 II-2-2>와 같다. 대다수 국가들에서 전문대학 졸업 이상의 고학력의 경우, 남녀고용격차는 저학력, 중간학력에 비해 크게 줄었다. 독일의 경우 고학력과 중간학력의 남녀고용 격차가 비슷했고, 오히려 중간학력 고용격차가 더 작은 것으로 나타났다.

한국은 유일하게 학력수준이 높아질수록 남녀 고용 격차가 커지는 국가로 확인되었다. 여성고용률 자체로만 본다면 고학력 여성이 63.8%, 중간학력 여성이 61.7%, 저학력 여성이 58.3%로 저학력 여성의 고용률이 가장 낮다. 하지만 학력수준에 따른 남성 내부 고용격차가 더 크게 나타나, 남녀고용격차는 고학력에서 가장 높게 나타났고, 이는 OECD 국가들 중 최고 수준이다. 교육이 고용으로 이어지지 못하고 있는 것, 고학력 여성의 고용률이 낮은 수준에 머물러 있다는 것은 국가적 손실이라고 할 수 있다. 동시에 저학력 여성들의 낮은 고용률은 비취업이 경제적 취약성, 빈곤으로 이어질 수 있다는 점에서 문제이다.

[그림 II-2-11] OECD 국가들의 남녀 파트타임 고용률(2016)

단위: %



주: 1) 파트타임은 주 직장(main job)에서의 주당 노동시간이 30시간 미만인 노동자로 정의함.
 2) 일본, 한국의 경우, 통상(usual) 노동시간 대신 실제 노동시간을 기준으로 측정함.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD Employment Database

<표 II-2-2> OECD 국가들의 교육수준별 25-64세 남녀 고용률 격차(2016)

단위: %

국가명	저학력			중간학력			고학력		
	남성	여성	격차	남성	여성	격차	남성	여성	격차
노르웨이	66.9	54.5	12.4	82.8	75.7	7.1	89.6	88.2	1.4
스웨덴	72.9	60.0	12.9	88.3	82.9	5.5	90.4	88.8	1.6
덴마크	70.9	51.2	19.7	84.1	77.4	6.7	88.4	83.9	4.5
아이슬란드	82.1	71.5	10.5	92.6	84.5	8.2	95.9	91.1	4.8
핀란드	58.6	42.5	16.1	76.6	70.9	5.7	87.7	82.8	4.9
오스트리아	60.6	49.9	10.8	80.4	72.5	7.8	89.2	83.6	5.5
네덜란드	73.5	49.5	24.0	85.4	74.6	10.8	91.7	86.0	5.7
프랑스	60.7	45.5	15.2	76.8	68.9	7.8	88.3	82.6	5.7
벨기에	55.2	37.2	18.1	79.8	65.9	13.9	88.3	82.6	5.7
캐나다	63.7	44.5	19.2	79.4	67.3	12.1	85.9	79.6	6.3
독일	68.4	52.8	15.6	85.0	78.3	6.7	91.7	84.7	7.1
스페인	65.1	44.7	20.4	77.0	63.4	13.6	85.0	77.5	7.5
뉴질랜드	81.3	64.6	16.7	89.9	74.9	15.1	92.9	85.1	7.8
아일랜드	62.3	35.2	27.1	81.6	62.5	19.1	89.5	81.0	8.5

국가명	저학력			중간학력			고학력		
	남성	여성	격차	남성	여성	격차	남성	여성	격차
스위스	75.1	60.8	14.3	86.7	77.5	9.2	92.0	83.5	8.6
이탈리아	66.7	35.5	31.3	81.0	60.8	20.1	85.7	77.1	8.7
영국	71.2	54.5	16.7	86.4	75.3	11.1	90.0	81.3	8.7
오스트레일리아	66.7	51.8	15.0	85.1	69.0	16.1	89.2	79.8	9.4
미국	66.5	43.1	23.4	75.9	63.6	12.3	87.0	77.5	9.5
그리스	62.9	35.4	27.5	72.1	46.5	25.5	78.1	66.4	11.7
일본	-	-	-	-	-	-	94.1	74.2	19.9
터키	75.7	29.3	46.5	81.6	34.0	47.6	84.4	63.6	20.8
한국	77.3	58.3	19.0	84.4	61.7	22.7	88.9	63.8	25.1

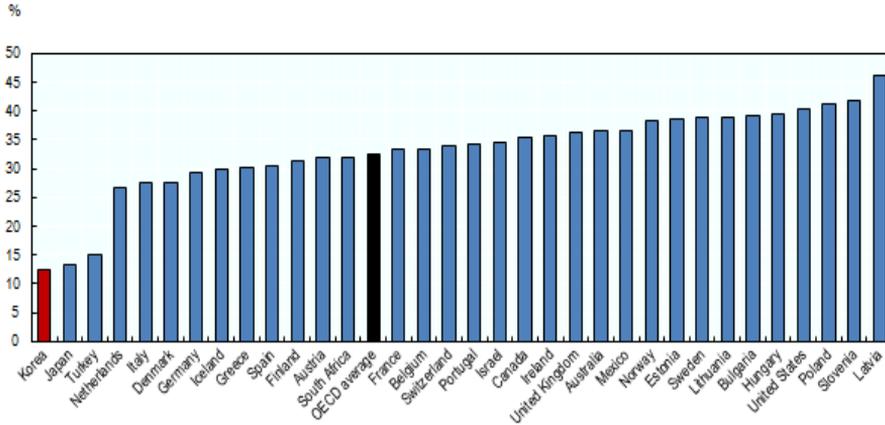
주: 1) 프랑스는 2015년 자료임.
 2) 학력 구분은 ISCED 분류체계를 따랐으며, 저학력은 2011 ISCED level 0-2에 해당(초등·중학교) 중간학력은 level 3-4(고등학교)에 해당하며, level 5-8에 해당(전문대학, 대학, 석박사 등)
 3) 국가순서는 고학력 남녀 고용격차 수치를 기준으로 오름차순으로 정리함.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD Education at a Glance

[그림 II-2-12]는 OECD 국가들의 관리직 여성고용 비율을 제시한다. 2017년 기준으로 한국은 12.5%로 OECD 국가들 중 가장 수치가 낮다. 이는 OECD 평균인 32.5%에 한참 미달하는 수준이며, 현재 노동시장 내 여성의 지위를 극명하게 보여준다. 사회주의에서 전환한 동유럽 국가들(라트비아 46.2%, 슬로베니아 41.7%, 폴란드 41.3%, 헝가리 39.4%)을 제외하더라도, 미국 40.5%, 스웨덴 39%, 노르웨이 38.4%, 프랑스 33.4%, 핀란드 31.4% 등 다수 국가들이 30% 이상의 수준을 보이고 있다.

[그림 II-2-13]은 OECD 국가들의 남녀 임시고용 비율을 제시한다. 2016년 기준으로 여성 임시직 노동자 비율이 가장 높은 국가는 칠레(28.3%)이고, 스페인(26.4%), 한국(24.3%), 네덜란드(22.1%) 순이었다. 대부분 국가에서 남성보다 여성의 임시직 비율이 더 높는데, 그 격차는 핀란드가 5.2%, 일본이 4.7%로 가장 크고, 다음이 한국으로 4.2% 포인트 차이를 보였다.

[그림 II-2-12] OECD 국가들의 관리직 여성고용 비율(2017)

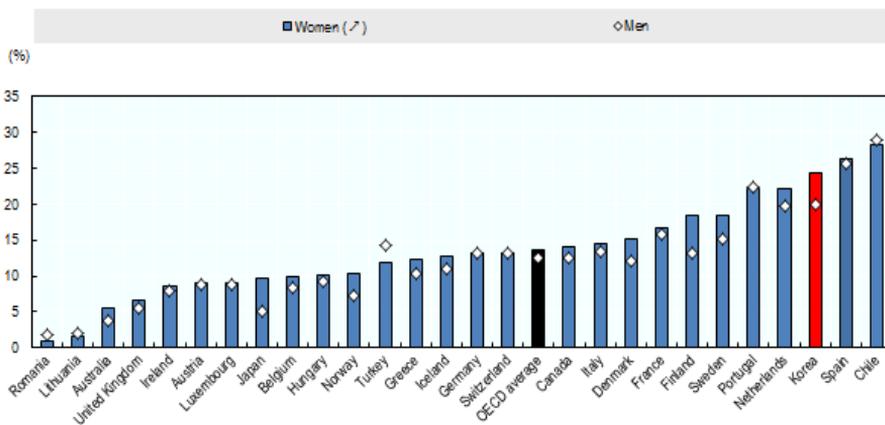
단위: %



주: 1) 지표의 영문 명칭은 women's share of managerial employment. 국제표준직업분류(SCO)에서 카테고리 08인 매니저(managers)에 해당하는 사람들 중, 여성의 비율을 측정함.
 2) 캐나다는 2014년, 오스트레일리아는 2016년 자료임.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 ILO (2018), "ILOSTAT Database", ILO Department of Statistics

[그림 II-2-13] OECD 국가들의 남녀 임시고용 비율(2016)

단위: %



주: 1) 지표의 영문 명칭은 proportion of employees in temporary employment, by sex.
 2) 오스트레일리아 자료는 2015년 자료임.
 3) 여성 임시직 노동자 비율을 기준으로 오름차순으로 정리함.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 OECD Employment Database

2) OECD 국가들의 유자녀 여성고용 현황

영유아 돌봄정책의 효과, 그리고 국가가 여성의 돌봄 부담을 얼마나 적극적으로 지원하고 있는지는 어린 자녀가 있는 여성의 고용률을 통해 보다 직접적으로 확인할 수 있다. <표 II-2-3>은 OECD 국가들의 유자녀 여성 고용률을 제시한다.

<표 II-2-3> OECD 국가들의 유자녀(0-14세) 여성(15-64세)의 고용률(2014)

단위: %

국가명	유자녀 여성 고용률	노동시간 형태별 유자녀 여성 고용률		
		풀타임	파트타임	기타
스웨덴	83.1	-	-	-
덴마크	82.0	72.2	9.6	0.1
스위스	77.5	-	-	-
오스트리아	75.7	35.3	40.5	0.0
포르투갈	75.7	68.4	5.4	1.9
네덜란드	74.8	24.0	50.8	0.0
룩셈부르크	74.8	48.6	23.9	2.3
캐나다	73.7	56.8	16.8	-
핀란드	73.6	63.6	7.2	2.8
벨기에	72.4	49.9	22.1	0.3
프랑스	72.2	55.7	15.5	1.0
독일	69.0	30.0	39.0	0.0
영국	67.1	33.0	33.3	0.8
미국	65.7	53.1	12.4	0.3
일본	63.2	-	-	-
뉴질랜드	63.2	36.0	27.2	-
오스트레일리아	62.9	-	-	-
아일랜드	60.2	35.2	24.4	0.6
스페인	59.5	43.2	14.9	1.4
이탈리아	55.3	34.8	20.4	0.1
그리스	52.2	43.1	9.2	0.0

주: 1) 덴마크, 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임.

2) 일본은 전체 연령대 기준, 스웨덴은 15-74세 기준임. 캐나다는 0-15세, 스웨덴은 0-18세, 미국은 0-17세 아동을 둔 여성 고용률 수치임.

3) 파트타임은 주당 노동시간 30시간 미만, 풀타임은 30시간 이상 노동으로 정의. 기타는 노동시간에 대한 정보가 제공되지 않은 사람의 비율임.

자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)

스웨덴의 유자녀 여성 고용률은 83.1%로 스웨덴에서는 어린 자녀가 있다는 것이 여성의 고용, 경력에 전혀 장애가 되지 않음을 확인할 수 있다. 덴마크 역시

82%로 매우 높은데, 이 중 72.2%가 풀타임 노동을 하고 있다. 다른 유럽 국가들의 경우 70% 내외 수준으로 높긴 하나, 파트타임 비율이 상당히 높다. 남유럽국가들은 60% 미만으로 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈표 II-2-4〉는 자녀연령대를 세분화하여 여성고용률을 제시한다. 덴마크는 0-14세 자녀가 있는 여성의 고용률이 82%인데, 0-2세 영아가 있어도 75.8%의 여성들이 경력단절 없이 고용상태에 있었다. 자녀연령이 높아지면서 여성 고용률도 상승했다. 이와 같은 결과는 앞서 살펴본 것처럼 부모휴가의 사용, 부모휴가 시기와 연결해 누구나 보육서비스를 이용할 수 있도록 보편적으로 보장함으로써 돌봄 공백(care gap)을 없애고자 한 정책적 노력에 기인한다고 할 수 있다. 덴마크는 어린 자녀가 3명 이상인 여성도 79%가 일을 계속 하고 있는 것으로 나타났다. 핀란드, 프랑스, 독일 등의 국가들은 영아를 둔 여성의 고용률은 50% 내외로 낮지만, 3세 이상의 자녀를 둔 여성의 고용률은 70% 이상으로 높음을 알 수 있다. 그리고 자녀가 3명 이상이 될 경우 고용률이 낮아지나, 2명인 경우 70% 중반의 고용률을 보이고 있다. 이는 일과 돌봄의 병행을 지원하는 정책 덕분이라 할 수 있으며, 이러한 현실은 자녀가 2명까지 있더라도 경력단절이 발생하지 않으니 2명까지 자녀를 가져도 된다는 출산에 대한 긍정적 시그널로도 작용할 수 있다.

〈표 II-2-4〉 OECD 주요국의 자녀연령대별 유자녀 여성(15-64세) 고용률(2014)

단위: %

구분	0-14세 유자녀 여성 고용률	자녀연령대에 따른 유자녀 여성 고용률			0-14세 자녀수에 따른 유자녀 여성 고용률		
		0-2세	3-5세	6-14세	1명	2명	3명 이상
덴마크	82.0	75.8	79.9	86.4	79.7	85.4	79.0
스위스	77.5	70.9	75.9	82.3	81.6	75.6	68.3
오스트리아	75.7	66.4	74.7	81.6	79.6	75.7	57.5
네덜란드	74.8	73.5	73.0	76.3	73.5	78.6	67.7
핀란드	73.6	51.6	78.3	89.2	76.4	76.7	60.6
프랑스	72.2	59.1	76.4	78.8	77.2	74.7	50.2
독일	69.0	51.5	70.3	77.7	73.7	67.5	46.3
일본	63.2	47.4	60.8	72.2	-	-	-
이탈리아	55.3	53.6	54.6	56.4	58.3	53.5	37.4

주: 1) 덴마크, 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임.

2) 일본은 전체 연령대 기준, 스웨덴은 15-74세 기준임. 스웨덴은 0-18세 아동 기준임.

자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)

〈표 II-2-5〉는 영아를 둔 여성의 고용상황을 보다 세분화하여 제시한다. 오스트리아는 31.3%가 육아휴직 중인 것으로 나타나는데, 그만큼 긴 육아휴직을 보장하고 있음을 보여준다. 독일도 13.1%가 육아휴직 중인 것으로 나타났다. 덴마크는 68%가 근무 중이었는데, 이는 자녀가 어릴 때부터 양질의 보육서비스를 광범위하게 이용할 수 있기 때문이라 할 수 있다.

〈표 II-2-5〉 OECD 주요국의 0-2세 유자녀 여성의 고용률(2014)

단위: %

구분	0-2세 유자녀 여성 고용률	근무 중	출산휴가 중	육아휴직 중
덴마크	75.8	68.0	7.7	0.1
네덜란드	73.5	65.2	7.7	0.7
포르투갈	73.2	64.2	9.0	0.0
오스트리아	66.4	31.2	3.9	31.3
벨기에	65.7	60.4	4.2	1.0
아일랜드	60.9	48.2	12.3	0.4
스페인	59.7	54.3	4.2	1.2
영국	59.3	44.8	14.0	0.5
프랑스	59.1	51.5	7.5	0.1
폴란드	58.5	40.3	14.2	4.0
미국	55.8	53.3	2.5	-
이탈리아	53.6	44.9	7.4	1.3
핀란드	51.6	38.2	12.2	1.2
독일	51.5	34.5	3.8	13.1

주: 덴마크, 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 유럽 국가들은 European Union Labour Force Survey. 미국은 U.S. Current Population Survey

〈표 II-2-6〉은 교육수준별로 유자녀 여성의 고용률을 제시한다. 모든 국가에서 고학력 여성은 어린 자녀가 있더라도 고용을 계속 유지하고 있음을, 저학력 여성들은 어린 자녀가 있을 경우 노동시장에서 어려움을 겪고 있음을 보여준다.

오스트리아, 벨기에, 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아 등 유럽 국가들은 저학력과 고학력 여성의 고용률 격차가 30% 이상 크게 나타나고 있고, 벨기에에는 무려 50% 이상 차이를 보인다. 학력 수준과 가구소득 수준의 높은 상관성을 감안할 때, 이는 영유아 돌봄정책을 수립·시행할 때, 가구 혹은 개인의 특성을 적극적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다. 보육서비스가 보편적으로 제공되지 않을 경우, 부담해야

하는 보육비용이 높을 경우, 저학력, 저소득 가구의 여성들은 일·돌봄 갈등을 경험하고 돌봄을 위해 일을 포기해야 하는 상황에 이를 수 있다.

〈표 II-2-6〉 OECD 주요국의 교육수준별 유자녀 여성고용률(2014)

단위: %

구분	0-15세 유자녀 여성 고용률	교육수준별 유자녀 여성고용률		
		저학력	중간학력	고학력
오스트리아	75.7	53.6	78.2	83.5
포르투갈	75.7	67.0	77.3	86.5
네덜란드	74.8	50.2	75.7	86.6
핀란드	73.6	47.2	69.9	80.8
벨기에	72.4	37.7	71.4	88.0
프랑스	72.2	44.7	70.4	85.9
독일	69.0	40.8	73.0	80.1
영국	67.1	43.3	66.3	80.2
미국	65.7	41.0	61.8	75.3
이탈리아	55.3	34.3	59.9	78.5

주: 1) 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임. 스웨덴은 0-18세 아동을 둔 15-74세 여성고용률 수치임. 미국은 0-17세 자녀를 둔 여성 수치임.

2) 학력 구분은 ISCED 분류체계를 따랐으며, 저학력은 2011 ISCED level 0-2에 해당(초등·중학교) 중간학력은 level 3-4(고등학교)에 해당하며, level 5-8에 해당(전문대학, 대학, 석박사 등)함.

자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)

원자료 출처는 유럽국가들은 European Union Labour Force Survey, 미국은 U.S. Current Population Survey

3) OECD 국가들의 유자녀 부부의 고용패턴

〈표 II-2-7〉은 어린 자녀를 둔 부부의 고용패턴을 보여준다. 이는 한 가구 안에서 일과 돌봄을 어떻게 분담하고 있는지 보여준다. 2014년 기준으로 스웨덴과 덴마크는 각각 68.3%, 68.2%가 부부 모두 풀타임으로 일하는 것으로 나타났다. 그 비율은 핀란드, 프랑스가 50%대로 감소하고, 독일은 25.1%로 매우 낮다. 유럽대륙 국가들은 어린 자녀가 있는 경우 상당수가 부부 중 1명은 풀타임, 1명은 파트타임 노동을 하고 있었다. 네덜란드는 그 비율이 50.68%로 절반 이상을 차지했고, 독일과 오스트리아도 39%로 높았다. 부부 중 1명만 풀타임으로 일을 하고, 1명은 일을 하지 않는 1인 생계부양자 가구의 경우, 이탈리아가 37.71%, 미국이 34.85%, 스페인이 33.59%로 높았다. 부부 모두 일을 하지 않고 있는 비율은 스페인이 10.24%, 이탈리아가 8.67%로 높았는데, 이들 국가의 경제적 상황을 반영해 주는

결과이기도 하다. 부모의 비근로는 가구빈곤, 아동빈곤을 초래할 수 있는 심각한 문제이다.

〈표 II-2-7〉 OECD 주요국의 0-14세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)

단위: %

구분	부부 풀타임	풀타임 + 파트타임	풀타임 + 비근로	부부 비근로	기타
스웨덴	68.32	9.78	14.25	3.76	3.89
덴마크	68.20	10.60	16.32	3.07	1.82
포르투갈	59.20	5.10	23.28	4.21	8.22
핀란드	55.72	7.34	25.70	3.72	7.52
프랑스	50.45	15.17	23.56	5.60	5.22
미국	45.17	12.62	34.85	4.17	3.19
스페인	34.43	12.39	33.59	10.24	9.34
영국	31.33	31.38	23.79	5.14	8.36
오스트리아	30.65	39.97	20.78	4.10	4.50
이탈리아	29.62	17.78	37.71	8.67	6.22
독일	25.14	39.78	26.63	4.26	4.19
오스트레일리아	23.28	34.32	28.75	6.01	7.64
네덜란드	20.76	50.68	19.79	3.51	5.26

주: 1) 덴마크, 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임.

2) 미국은 0-17세 유자녀 부부의 고용자료임.

자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>) (2019. 9. 19. 인출)

원자료 출처는 유럽국가들은 EU-LFS, 오스트레일리아는 Australian Bureau of Statistics, 미국은 U.S. Current Population Survey.

〈표 II-2-8〉은 0-2세 영아를 둔 부부의 고용패턴을, 〈표 II-2-9〉는 유아(3-5세)를 둔 부부의 고용패턴을, 〈표 II-2-10〉은 6-14세 자녀를 둔 부부의 고용패턴을 각각 제시한다.

〈표 II-2-8〉 OECD 주요국의 0-2세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)

단위: %

구분	부부 풀타임	풀타임 + 파트타임	풀타임 + 비근로	부부 비근로	기타
스웨덴	61.21	9.19	20.22	5.47	3.92
덴마크	63.87	8.56	21.21	4.52	1.83
포르투갈	58.36	5.47	25.01	3.75	7.41
핀란드	36.31	7.87	44.14	5.04	6.64
프랑스	41.48	12.71	31.98	7.82	6.01
미국	38.30	12.00	41.34	4.52	3.85

구분	부부 풀타임	풀타임 + 파트타임	풀타임 + 비근로	부부 비근로	기타
스페인	37.13	12.94	31.01	10.33	8.60
영국	29.35	28.17	27.90	5.47	9.12
오스트리아	30.22	31.51	28.88	4.83	4.56
이탈리아	32.22	15.86	38.37	8.04	5.51
독일	25.10	24.24	40.08	6.41	4.17
뉴질랜드	22.38	22.80	44.43	6.71	3.52
네덜란드	26.35	43.33	21.74	3.51	5.07

주: 1) 덴마크, 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임.
 2) 미국은 0-17세 유자녀 부부의 고용자료임.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 유럽국가들은 EU-LFS, 오스트레일리아는 Australian Bureau of Statistics, 미국은 U.S. Current Population Survey

〈표 II-2-9〉 OECD 주요국의 3-5세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)

단위: %

구분	부부 풀타임	풀타임 + 파트타임	풀타임 + 비근로	부부 비근로	기타
스웨덴	72.36	8.70	12.42	2.82	3.70
덴마크	71.69	8.63	15.40	1.81	2.47
포르투갈	61.39	5.06	22.65	3.56	7.33
핀란드	61.97	6.79	19.55	4.53	7.17
프랑스	55.51	15.20	20.03	4.91	4.35
미국	43.26	12.33	37.89	3.75	2.77
스페인	32.20	12.36	33.92	11.00	10.52
영국	25.62	33.90	26.60	5.88	8.01
오스트리아	21.01	47.79	21.23	3.72	6.24
이탈리아	29.70	17.70	38.23	8.41	5.97
독일	24.44	42.72	24.11	4.42	4.30
뉴질랜드	30.04	29.02	32.45	5.20	3.42
네덜란드	17.31	52.82	20.77	3.67	5.42

주: 1) 덴마크, 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임.
 2) 미국은 0-17세 유자녀 부부의 고용자료임.
 자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)
 원자료 출처는 유럽 국가들은 EU-LFS, 오스트레일리아는 Australian Bureau of Statistics, 미국은 U.S. Current Population Survey.

스웨덴과 덴마크는 영아가 있더라도 부부 모두 풀타임으로 일을 하는 비율이 60% 이상으로 높다. 이 두 나라는 유아를 둔 부부의 경우 그 비율이 70%대로 약 10% 포인트 정도 높게 나타났다. 대부분의 국가들에서 영아를 둔 경우 ‘풀타임+비근로’ 형태의 비율이 높았는데, 비근로는 거의 여성일 가능성이 높다. ‘풀타임+파트

타임'의 비율 역시 영아를 둔 경우 더 비율이 높다. 부부의 고용지원을 위해서는 영아에 대한 돌봄지원이 무엇보다 중요함을 말해준다.

〈표 II-2-10〉 OECD 주요국의 6-14세 유자녀 부부의 고용패턴(2014)

단위: %

구분	부부 풀타임	풀타임 + 파트타임	풀타임 + 비근로	부부 비근로	기타
스웨덴	72.27	10.83	10.13	2.80	3.97
덴마크	69.67	12.88	13.33	2.60	1.52
포르투갈	58.66	4.95	22.75	4.68	8.96
핀란드	69.14	7.15	13.04	2.24	8.42
프랑스	54.48	16.93	19.20	4.32	5.07
미국	49.08	13.02	30.74	4.14	3.02
스페인	33.89	12.08	34.99	9.81	9.23
영국	36.43	32.91	18.39	4.41	7.85
오스트리아	35.10	41.94	15.45	3.80	3.71
이탈리아	28.23	18.81	37.14	9.13	6.70
독일	25.46	47.59	19.86	2.93	4.16
뉴질랜드	39.56	29.35	23.12	4.36	3.49
네덜란드	18.57	54.52	18.15	3.45	5.32

주: 1) 덴마크, 핀란드는 2012년, 독일은 2013년 자료임.

2) 미국은 0-17세 유자녀 부부의 고용자료임.

자료: OECD Family Database(<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2019. 9. 19. 인출)

원자료 출처는 유럽 국가들은 EU-LFS, 오스트레일리아는 Australian Bureau of Statistics, 미국은 U.S. Current Population Survey

라. 돌봄서비스 인력의 양성 및 전문성 제고

보육교사의 전문성 제고를 통한 일자리 질 개선의 과제를 도출하기 위한 주요 국가의 최소 자격기준과 전문성 제고 노력 등을 살펴보았다.

1) 주요 국가의 보육교사 양성체계

성평등 측면에서 주목할 만한 국가로서 스웨덴, 노르웨이, 프랑스 3개국의 보육교사의 양성체계를 살펴본 바는 다음과 같다.

가) 스웨덴

스웨덴의 유아교육 및 보육은 전체 교육과정인 통합교육시스템의 일부이다(Loh

mander, 2017: 3). 1996년 이후로 교육연구부(Utbildningsdepartementet)가 전반적인 영유아 보육서비스를 관할하고 있으며, 국가교육청(Skolverket)과 국립 학교감사국(Skolinspektionen)이 모든 유아교육 및 보육 서비스를 위한 지원과 질 관리를 담당하고 있다(Lohmander, 2017: 3). 0-6세 아동을 대상으로 하는 유아교육시설은 1-5세 영유아를 대상으로 하는 피르스콜라(förskola)와 개방형 피르스콜라(Öppen förskola), 6세 아동을 대상으로 하는 유아 학급(förskoleklass), 6세부터 의무학교 연령을 포괄하여 방과전후에 서비스를 제공하는 여가시간센터(fritidsverksamhet/fritidshem)로 나눌 수 있다(Lohmander, 2017: 3-4).

(1) 보육교사 유형별 자격취득 기준

유아교육 및 보육 인력은 크게 유아교사(Förskollärare), 보조교사(Barnskötare), 가정보육사, 연장학습 초등교사(전 레크레이션 교사)로 나눌 수 있다(김은설·안재진·최윤경·김의향·양성은·김문정, 2009: 73; 최윤경·김윤환·이혜민, 2015a: 26).

〈표 II-2-11〉 스웨덴의 보육교사 유형별 자격기준

구분	자격기준	양성기관 및 기간	근무지
유아교사	- 관련 학과에서 학사학위 취득	- 대학: 아동 및 청소년 관련 학과 - 3년 6개월(7학기)	- 피르스콜라 - 개방형 피르스콜라 - 유아학급 - 여가시간센터
보조교사	- 고등학교에서 관련 프로그램 이수 - 성인교육기관에서 보조교사 과정 이수	- 고등학교: 보육 및 여가시간 관련 교육 프로그램 이수, 3년 - 성인교육기관: 보조교사 과정 이수, 1년	- 피르스콜라 - 개방형 피르스콜라 - 유아학급/가정보육 - 취학전 영유아 대상 육아지원기관
가정보육사	- 권고사항은 있으나 공식적 자격 요건 없음	- 지자체가 운영하는 교육 기관: 90~100시간 훈련 과정	- 가정보육/ 유아학급 : 공립 가정보육사 : 사립 가정보육모
연장학습 초등교사 (전 레크레이션 교사)	- 관련 학과에서 학사학위 취득	- 대학: 아동 및 청소년 관련 학과, 아동 관련 여가시간 교육 및 실용/예술 과목 전공 - 3년(6학기)	- 여가시간센터 - 학교 내 유아학급 - 초등학교

자료: 최윤경 외(2015a), 스웨덴의 육아정책 (II): 교사정책을 중심으로, p.28 & Lohmander(2017), "Sweden-ECEC Workforce Profile", In Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe, pp.3-9를 바탕으로 재구성.

2011년부터는 국가교육청으로부터 교원 자격을 취득한 교사만 유치원과 학교에 근무할 수 있으며, 2013년 12월부터는 교원자격을 가진 유치원교사만 정규직으로 채용된다(Lohmander, 2017: 7). 2011년 이후를 기준으로 교사 유형별 자격기준 및 역할을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 유아교사는 3년 반(7학기) 동안 고등교육 기관 아동 및 청소년 관련 학과에서 0~7세 초기 아동 교육을 전공하여 학사학위를 취득하여야 하며, 학점은 ECTS 학점 기준 210학점을 이수해야 한다(Lohmander, 2017: 7). 보조교사 양성과정보다 이론이 강조되지만, 실습도 함께 이루어진다. 유아교사는 영유아 교육기관뿐만 아니라 학령기 아동을 대상으로 하는 여가시간센터에서도 근무할 수 있고, 초등학교 저학년 교사들과도 여러 형태로 협력한다(김은설 외, 2009: 74).

둘째, 보조교사는 9년간의 학교 의무교육을 마친 후 보육 및 여가시간 관련 교육 프로그램이 있는 고등학교에서 3년간 학업(15주 실습시간 포함)을 이수한 경우 보육사(Childcare Worker)로 일할 수 있다(Lohmander, 2017: 8). 시험에 통과하고 스웨덴어와 영어 강좌를 이수한 학생들은 교육대학에 지원할 수 있는 입학자격도 부여된다(Lohmander, 2017: 8). 지자체가 운영하는 성인교육기관에서도 보조교사를 양성한다(최윤경 외, 2015b: 25). 성인교육기관은 우리나라의 보육교사교육원과 유사하며, 1년 동안 보조교사 과정을 이수해야 한다(최윤경 외, 2015b: 25). 보조교사는 주교사를 지원하는 보조적인 역할을 담당하며, 영유아 보육기관에서 근무할 수 있으나 학령기 아동 대상인 여가시간센터에서는 근무할 수 없다(최윤경 외, 2015b: 25-26).

셋째, 가정보육사는 지자체에 고용되어 관리·감독하에 급여를 받는 ‘공립 가정보육사’와 지자체의 인가를 통해 설립되지만 관리·감독이나 공적 규제에서 자유로운 ‘사립 가정보육모’로 구분된다(최윤경 외, 2015b: 26). 가정보육사는 유아교사나 보조교사와 같이 정규 교육과정을 밟지 않고, 90~100시간 정도 지자체가 운영하는 기관에서 훈련을 받은 후 자택에서 보육 서비스를 제공할 수 있다(김은설 외, 2009: 75). 가정보육사들에게도 자격 취득을 위해 보조교사 교육과정을 권고하고 있으나, 중앙정부에서 제시하는 별도의 지침이나 의무적인 요건은 없다(최윤경 외, 2015b: 26).

넷째, 이전 레크레이션 교사(Leisure Time Pedagogue)는 연장학습 초등교사(Primary Teacher-Extended School)로 명칭이 변경되었다(Lohmander, 2017:

4). 연장학습 초등교사는 교사양성을 위한 고등교육 기관에 아동 및 청소년 관련 학과에서 3년(6학기) 동안 6~12세 학령기 아동의 여가시간 교육 및 실용/예술 과목을 전공하여 학사 학위를 취득하여야 하며, ECTS 기준 180학점을 이수하여야 한다(Lohmander, 2017: 8-9). 자격 취득 이후에는 여가시간센터, 유아학급, 초등학교 등에서 근무할 수 있다(Lohmander, 2017: 9).

한편, 스웨덴의 영유아 교원의 직급체계는 교사와 원장으로 구분할 수 있다(최윤경 외, 2015b: 23). 피르스콜라의 원장은 본인이 직접 신청하거나 다른 피르스콜라 원장이나 공무원이 추천하면 지자체의 보육위원회에서 자격심사를 통해 선출한다(최윤경 외, 2015a: 27). 유아교사 자격증을 소지하고 있으며, 유아교육 기관에서 경력이 있어야 한다(최윤경 외, 2015a: 27).

(2) 유아교사 양성기관 및 교육내용

앞서 살펴본 바와 같이 스웨덴의 유아교육 및 보육 인력은 크게 4가지 유형으로 구분되지만, 여기서 모든 인력의 양성과정을 다루는 대신 유아교육기관에서 주된 역할을 담당하는 유아교사의 양성기관 및 교육과정만을 살펴보고자 한다.

스웨덴의 유아교육 기관에서 정교사가 되기 위해서는 대학에서 관련 전공을 이수하고 학사학위를 취득하여야 한다(최윤경 외, 2015b: 35). 스웨덴의 학사과정은 일반학위과정과 미술·실용·공연·예술 학위과정, 전문학위과정으로 나뉘는데, 유아교사의 전공 과정은 전문학위과정에 포함되어 있다(최윤경 외, 2015b: 28-29). 전문학위과정의 학위취득 요건은 정량적 요건과 정성적 요건으로 구분된다(최윤경 외, 2015b: 29).

영유아 교사의 자격을 취득하기 위한 정성적 요건은 4가지 분야로 지식·이해, 기술·능력, 판단·접근법, 독립연구(논문)이다(최윤경 외, 2015b: 31-32). 정량적 요건을 살펴보면, 유아교사 전문학위과정은 기본적으로 ECTS 학점제 기준으로 210학점을 취득하여야 하며, 일반적으로 7학기가 소요된다(최윤경 외, 2015b: 30). 이는 우리나라 학점제 기준으로 약 140학점에 해당한다(최윤경 외, 2015b: 30). 스웨덴의 대학들은 고등교육법(Higher Education Act)과 자격취득 관련 법령에 따른 가이드라인에 영향을 받지만 기본적으로 높은 자율성을 지니므로 구체적으로 특정한 교육과정에 대한 통일된 정보는 거의 제공하지 않는다(Lohmander,

2017: 10). 유아교사 학위 과정의 한 사례로 Gothenburg 대학의 유아교사 교육 과정을 제시하면 <표 II-2-12>와 같다.

<표 II-2-12> 스웨덴 유아교사 학위과정 전공 프로그램 사례: Gothenburg 대학

구분	학점	교과 내용
교육학	60학점	<ul style="list-style-type: none"> • 학습, 발달, 교수법 • 교과 이론, 조직, 후속 조치, 학습 및 발달 사정 • 리더십, 특수 교육, 사회 관계, 갈등 해결 • 과학 이론, 연구 방법론, 평가, 개발 업무
초기 아동 교육 분야 전공	105학점	<ul style="list-style-type: none"> • 아동 학습, 의사소통, 문해 • 아동 수학 학습 • 놀이, 학습, 발달 및 보육 • 보육사, 유아학급, 여가시간센터, 학교와 협업 • 심미적 학습 과정 • 자연, 환경, 기술
학위논문	15학점	<ul style="list-style-type: none"> • 졸업 시 학위논문 제출
현장 실습	30학점	<ul style="list-style-type: none"> • 실습 지도를 받을 수 있는 현장에서 실습 • 4개 모듈로 구성

자료: Lohmander(2017), "Sweden-ECEC Workforce Profile", In Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe, p. 10.

나) 노르웨이

노르웨이는 국가 차원에서 보육의 질적 보장을 위한 포괄적 규정이 마련된 상태에서 영유아 교육 및 보육 체계가 구축되어 있다(Engel, Barnett, Anders & Taguma, 2015). 다른 국가와 비교해볼 때 노르웨이의 보육 시스템은 관련 규제 수준이 높으며, 이는 구조적인 측면에서 보육 품질을 보장하는데 있어 상당한 이점으로 작용하고 있다(Engel, Barnett, Anders & Taguma, 2015).

노르웨이는 이미 1975년 유치원법(First Kindergarten Act)을 제정하여 만 5세 이하의 영유아 교육 및 보육기관을 유치원으로 통합하였으며, 만 5세 이하 모든 영유아에게 유치원에 입학할 수 있는 권리를 부여하였다(신동주, 2015: 77; 김은영·박창현·김혜진·김수정, 2018: 116에서 재인용). 2006년부터 노르웨이의 유아교육 및 보육은 아동가족부에서 교육연구부(Ministry of Education and Research)로 이관되었다(김은영·김길숙·이연주, 2014: 89).

(1) 보육교사 유형별 자격취득 기준

노르웨이의 유아교육 및 보육서비스 시설은 유치원(Kindergartens), 가정 유치원(Family Kindergartens), 개방형 유치원(Open Kindergartens), 방과후 돌봄(Out-of-school care)으로 나눌 수 있다(The Scottish Government, 2013; 김은영 외, 2014:89에서 재인용). 유치원은 만 1세~6세 영유아를 대상으로 반일제 또는 종일제로 운영된다(The Scottish Government, 2013; 김은영 외, 2014:89에서 재인용). 가정유치원은 보육이 주된 업무로 탁아모 또는 가정보육서비스를 일컬으며, 유치원 교사가 몇 곳을 관리하면서 보조교사가 소수의 영유아를 돌보는 형태로 운영된다(The Scottish Government, 2013; 김은영 외, 2014:89에서 재인용). 개방유치원은 영유아의 사회화를 목적으로 부모가 자녀를 동반하여 함께 이용하는 형태이며, 방과후 돌봄은 6~11세 학령기 아동을 대상으로 방과전후에 돌봄 서비스를 제공하는 것을 말한다(The Scottish Government, 2013; 김은영 외, 2014: 89에서 재인용).

유아교육 및 보육시설 교원은 원장, 교사, 보조교사 등으로 나눌 수 있다(최윤경 외, 2015b: 74). 원장과 교사의 자격 기준은 영유아의 연령에 상관없이 동일하게 적용되며, 유치원법에 세부적인 내용이 명시되어 있다(김은영 외, 2014: 89; 김은영 외, 2018: 117에서 재인용). 교사는 대학에서 학사학위 과정을 밟고, 교육부가 인정하는 유치원 교원 자격증을 취득하여야 한다(김은영 외, 2014: 89; 김은영 외, 2018: 117에서 재인용). 유아교육 관련 3년제 학위과정을 마치면 유치원 교사 자격 취득이 가능하고, 학교 입학 연령이 7세에서 6세로 낮춰진 1997년부터 2007년까지는 초등학교 1학년까지 담당할 수 있었으며, 추가적인 1년 교육과정을 이수하면 4학년까지 담당할 수 있었다(최윤경 외, 2015b: 73). 그러나 2008년부터는 유치원 교사 자격을 갖춘 교사가 추가적으로 1년 교육과정을 이수해야 초등학교 1학년까지 담당할 자격이 주어진다(최윤경 외, 2015b: 73).

보조교사는 고등학교 수준 직업 훈련 교육과정을 총 4년, 즉 2년제 학교 교육과 직업교육(도제식) 2년을 완료할 것을 권고하고 있지만, 공식적인 의무적 요건이 존재하지는 않는다(최윤경, 2015b: 74). 또한 유치원에서 5년 이상 근무한 보조교사는 상위 학교를 다니지 않아도 보육교사(Childcarers) 또는 청소년 복지사(Youth workers) 자격을 취득할 수 있다(European Commission, 2014: 106; 김은영

외, 2014: 90에서 재인용).

(2) 유치원 교사 양성기관 및 교육내용

노르웨이의 유치원 교사 교육과정의 큰 틀은 기본적으로 유럽 자격체계(European Qualification Framework, EQF)에 따라 결정되지만 2003년부터 유치원 교사 양성체계 플랜을 통해 교사 학위과정의 교육 내용 구성에 대한 자율권을 각 대학에 부여하였으며, 이로 인해 유치원 교사 학위과정 교육 프로그램은 기본적인 틀 안에서 큰 다양성을 가질 수 있게 되었다(최윤경 외, 2015b: 79-81). 하지만 실습과 학위논문 등은 필수적으로 학위과정에 포함되어 있어야 한다. 유치원 교사 교육 과정에는 최소 100일 실습이 포함되며, 3년 교육과정을 이수한 후에는 학사 학위논문을 반드시 제출하도록 되어 있다(최윤경 외, 2015b: 81). 25개 국립대학 중에 17곳, 사립대학 2곳에서 유치원 교사 학위과정을 이수할 수 있다(최윤경 외, 2015b: 82).

한편, 각 영역에서 교과내용, 교수법, 교육학, 실무가 긴밀하게 연동되어 아동의 통합적인 학습과 유아교육 구성의 일관성을 제고하기 위하여, 2012년부터 유치원 교사의 교과 영역이 10개에서 6개로 재편성되었다(최윤경 외, 2015b: 80). 6개 교과 영역은 다음과 같다(최윤경 외, 2015b: 80-81).

- 아동 발달, 놀이 및 학습
- 사회, 종교, 인생관, 윤리관
- 언어, 문자, 수학
- 예술, 문화, 창의성
- 자연, 건강, 운동
- 리더십, 협력, 발달 과업

(3) 남성 교사 비율 확대

노르웨이의 주목할 만한 특징은 정부 차원에서 유치원 교사의 남성 비율을 늘리기 위해 노력을 기울이고 있으며, 실제로 다른 국가와 비교했을 때 상대적으로 높은 남성 교사 비율을 나타낸다는 점이다. 노르웨이는 2000년에 젠더 평등 전략의 하나로 유치원 인력에서 남성의 비율을 20%로 증가시키는 것을 목표로 잡았으며,

이를 위해 남성교사 채용 우대 정책을 시행하고 있다(Engel et al., 2015: 65).

목표치인 남성 교사 비율 20%는 달성하지 못하였으나, 2003년 5.7%에서 2013년 8.4%까지 증가하였으며 남성 교사 20%를 충족하는 유치원의 수는 2013년 기준 15.6%로 나타났다(최윤경 외, 2015b:78). 또한 유치원 교사 교육과정에 등록된 남학생의 비율도 2003년 8.5%에서 2013년 14.4%로 증가하였으며, 학업 중도 포기율은 여성보다 남성에서 여전히 더 높게 나타나지만 교육과정을 마치는 남학생의 비율도 동일한 기간에 5.5%에서 10.8%로 두 배 가량 증가하였다(최윤경 외, 2015b: 78).

다) 프랑스

프랑스의 영유아 교육 및 보육체계는 아동돌봄 영역과 교육 영역이 이분화 되어 있다(Rayna, 2018: 372). 만 3세 미만을 위한 보육서비스 제공은 가족·아동·여성 권리부(The Ministry of Families, Childhood and Women's Rights)와 지자체에서 담당하며, 만 2~6세 아동을 위한 취학전 교육 체계는 공교육·고등교육·연구부(The Ministry of National Education, Higher Education and Research)에서 관할한다(Rayna, 2018: 372). 영유아 교육은 의무교육에 속하지 않지만 초·중·고등교육 체계에 속해 있다(Rayna, 2018: 372).

(1) 보육교사 유형별 자격취득 기준

프랑스는 영유아 교사의 전문성을 중시하고 인정하는 동시에 매우 높은 학력 수준을 요구하는 국가이며, 만 3세 미만 영유아 대상 보육교사는 학사 수준을, 유아교사는 석사 수준의 학력을 취득해야 한다(김은영 외, 2014: 75). 또한 각 담당 영역에 따라 전문 인력이 세분화되어 있으며, 자격 기준도 명확히 제시되어 있다(김은설 외, 2009: 88).

(가) 아동돌봄 영역 인력

크레쥬(crèches)나 데이케어(haltes-garderies)와 같은 보육시설에서 근무하는 교원은 보육전문가(puéricultrices/puériculteurs), 영유아 교육사(éducatrices/éducateurs de jeunes enfants), 준 보육전문가(auxiliaires de puériculture), 보육 보조교사(CAP petite enfance)이며, 자택에서 보육서비스를 제공하는 가정

보육모(Assistante maternelle)도 있다(Rayna, 2018: 372-373).

먼저, 보육전문가는 영유아의 보건 영역에서 교육을 담당하는 전문가이며, 크레쥬의 센터장이나 가족 데이케어 센터를 운영할 수 있는 자격이 주어진다(Rayna, 2018: 373). 보육전문가는 국가 공인 고등교육기관에서 3년 학위 과정을 거치거나 간호사 자격증을 취득한 이후에 추가적으로 공립 또는 사립 보육전문가양성학교(école de puériculture)에서 1년 과정을 이수해야 한다(Rayna, 2018: 373). 보육전문가양성학교 과정에서는 이론 및 실습을 총 1,440시간 이수해야 하며, 이 중 산부인과, 신생아실, 소아병동, 모자보건국 등에서 진행되는 실습이 총 650시간이다(김은설 외, 2009: 90).

영유아 교육사는 만 3세 미만 아동뿐만 아니라 0~6세 아동 모두를 대상으로 보육서비스를 제공할 수 있다(Rayna, 2018: 374). 보육시설, 유치원, 데이케어 센터, 가정보육시설 등 다양한 기관에서 일할 수 있으며, 2005년부터는 유아 학교(écoles maternelles)에서 간혹 2세 반에서 근무하기도 한다(Rayna, 2018: 373-374). 2011년 기준에 따르면 고등교육기관 졸업에서 학사학위 수준으로 변경되었으며, 총 180학점을 이수해야 한다(Rayna, 2018: 373-374).

준 보육전문가는 보육시설에서 간호사나 보육전문가를 돕는 보조적 역할을 담당한다(김은설 외, 2009: 90). 준 보육전문가의 자격 기준은 2006년에 강화되었다(Rayna, 2018: 373). 중등교육 이상의 학력 소지자가 전문양성학교에서 1년 과정을 이수하고 시험을 통과해야 하며, 교육과정은 총 1,575시간이고 이 중 845시간이 실습에 해당한다(김은설 외, 2009: 90).

돌봄 보조교사는 지자체 소속 근로자로서 1991년에 유아교사를 지원하는 인력으로 새롭게 편입되었다(Ministry of National Education, 2017; Rayna, 2018: 373에서 재인용). 돌봄 보조교사 자격증 소지자는 현재 크레쥬에서도 근무할 수 있고 돌봄 보조교사의 자격 기준도 준 보육전문가의 자격 수준과 동일하지만, 사회적으로 동등한 인정을 받고 있지는 못하다(Ministry of National Education, 2017; Rayna, 2018: 373에서 재인용). 일례로 일부 지자체에서는 크레쥬에 돌봄 보조교사 고용을 거부하기도 한다(Ministry of National Education, 2017; Rayna, 2018: 373에서 재인용). 현재 자격취득 경로 개혁을 시도하는 중이다(Ministry of National Education, 2017; Rayna, 2018: 373에서 재인용).

(나) 유아교육 영역 교원

만 2세~6세 영유아를 대상으로 하는 유아 학교(écoles maternelles)의 교원은 크게 유아교사(professeur des écoles)와 보조교사(ATSEM)로 구분된다(Rayna, 2018: 375-376).

먼저, 유아교사는 교육 대학(ESPE, Ecole supérieure du professorat et de l'éducation)에서 선택한 전공의 학사 학위를 취득한 이후에 교수, 교육, 훈련 전문 과정(MEEF, métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation)에 있는 석사 학위를 취득하여야 한다(Rayna, 2018: 375). 학사 학위에서 ECTS 학점 기준 180학점, 석사 학위에서 120학점을 취득하여 총 300학점을 이수하여야 유아교사 자격이 부여된다(Rayna, 2018: 376). 이러한 자격 취득 과정은 초등 교사와 동일하다(Rayna, 2018: 375).

석사 2년 과정 중 첫 해에는 전문 학술 채용 시험(CRPE)을 완료해야 하고, CRPE에서 낙제한 경우 다른 교육 영역에 있는 교육기관에서 교수 활동을 하는 등 다른 직업 경로를 선택하도록 되어 있다(Rayna, 2018: 375). 석사 학위 과정 2년 차에는 교사로 반일제 근무를 하면서 월 1,700유로를 받는다(Rayna, 2018: 375). 급여를 제공하는 목적은 현재 교사 부족 문제를 해결하기 위해 학생들을 더 유치하기 위함이다(Rayna, 2018: 375). 한편, 실습과정까지 마친 후 이루어지는 평가에서 일정 점수 기준에 도달하지 못하면 1년간 유예기간을 주고, 두 번째에도 통과하지 못하면 교사자격증을 부여받지 못한다(김은설 외, 2009: 91).

보조교사(ATSEM, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles)는 유아학교에 근무하는 유아 교사를 지원하는 전문 인력이며, 지자체 소속의 공무원이기도 하다(Rayna, 2018: 376). 2~3세반과 3~4세반에는 일반적으로 유아 교사를 지원하는 보조교사가 있으며, 정교사를 도와 아동의 위생과 안전을 담당하고 학급 질서 유지, 급식 및 학습 준비를 도우며, 방과후 시간에 돌봄을 담당한다(Rayna, 2018: 376). 또한 보조교사는 유아 교육 기관과 가족 사이에서 중재하는 역할을 담당하기도 한다(Rayna, 2018: 376). 직업 중등학교에서 2년 동안 CAP 영유아 자격 과정을 이수한 후 12주의 실습과정을 마치고 시험을 합격하면 자격증 취득이 가능하다(김은설 외, 2009: 92).

(2) 유아교사 양성기관 및 교육내용

프랑스의 유아학교에서 유아교육을 책임지는 유아교사의 양성과정은 상당히 엄격한 요건에 의해 진행된다. 2013년부터는 유아 교사와 초등 교사는 이전에 교사 양성 대학 기관(IUFM)을 대신하는 교육 대학(ESPE)에서 초기 전문 전공과정을 이수해야 한다(Rayna, 2018: 375). 2016년 기준 현재 프랑스 내 30개 학군에 32개 대학 교육기관(ESPE)이 있다(Rayna, 2018: 375). ESPE는 학사 학위는 없지만 자녀가 3명인 부모와 높은 수준의 운동선수도 진학할 수 있으며, 지원자의 개인적인 사항과 전문 기술이 구체적인 검증 프로세스를 통해 평가된다(Rayna, 2018: 376).

ESPE 과정에서는 숙련된 교사, 교장, 교사 교육사, 장학사, 대학 교수 등 다양한 교수자에게 강의를 받는다(Rayna, 2018: 386). 해당 과정에는 교과 과정, 수퍼비전 및 참여를 기반으로 한 현장실습, 연구, 코칭 등이 포함된다(Rayna, 2018: 385-386). 양성교육 체계에서 일반적으로 배양되는 모든 교사가 갖추어야 할 능력 사양은 다음과 같다(Rayna, 2018: 385-386).

- 공화주의 가치(자유, 평등, 박애, 종교분리, 모든 차별에 대한 거부) 공유와 프랑스 교육 체계의 주요 원칙 및 학교 규칙 준수
- 아동 이해와 개별 학습과정 이해
- 아동의 다양성 고려
- 학습에 아동 동반
- 윤리 원칙에 따른 책임감 있는 교사 역할
- 프랑스어 숙달
- 외국어 사용
- 디지털 문화 요소 사용
- 교육 커뮤니티 활동에 기여
- 학생의 부모와 협력
- 학교의 파트너와 협력
- 전문성 개발을 위한 개인적이고 집단적 프로세스에 참여
- 다양한 주제의 내용과 교수법 습득
- 학생들의 학습 과정과 성과 평가

일반적으로 유아교사를 배출하는 석사학위 2년 과정(MEEF)은 영유아 교육, 부모와의 관계 등 영유아 시기와 관련된 교수법에 중점을 둔다(Rayna, 2018: 386). 한편, 교사 및 교육 상담사를 위한 석사학위 공통 교과과정에는 종교분리와 공화주의 가치, 전문성, 차별 퇴치, 아동 심리학, 공법, 포용적 학교, 공중 사회학, 다양성 관리, 오리엔테이션, 학교에서의 어려움, 인지 유형, 갈등 및 폭력 관리, 성 고정관념 퇴치 등의 내용이 포함된다(Rayna, 2018: 386). 프랑스 유아교사의 석사 학위 과정(MEEF) 프로그램의 이수시간 및 학점과 연차별 내용을 살펴보면 <표 II-2-13>와 같다.

<표 II-2-13> 프랑스 유아교사 석사 학위 과정 프로그램

구분	이수시간/학점	내용
석사 1년차	489시간/ 60학점	석사과정 1차년 핵심 목표: CRPE 시험 완료와 교사 업무에 대한 숙련도 증진(강의와 실습에 관한 과정)
		<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교 과목/학습 영역 및 교수법(291시간) • 업무 상황(88시간) • 외국어(20시간) • 현장실습(관찰 및 동반 수업 절차)(30시간) • 학교에서 4주 실습(관찰 및 동반 실습) • 연구 과정 입문(선택 사항)(60시간)
석사 2년차	270시간/ 60학점	CRPE 시험 통과 이후 월 1,700유로 급여를 받으며 학업과 초등학교 시간제 근로 병행
		<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교 과목/학습 영역 및 교수법(80시간) • 외국어(15시간) • 유아학교 및 초등학교 근무를 위한 지식 전달 표현법 • 현장 실습(아동 그룹 책임)(70시간): 한 아동 그룹을 책임지고 학교에서 반일제 근무 • 연구 과정 입문, 석사 논문(60시간)

자료: Rayna(2018), "France - ECEC Workforce Profile.", In Early Childhood Workforce Profiles in 30 Countries with Key Contextual Data, pp.385-386을 바탕으로 재구성.

2) 돌봄인력의 전문성 제고와 근로여건 개선

보육 분야의 일자리 질을 개선하기 위해서는 해당 인력의 전문성이 제고되고 이를 바탕으로 근로여건이 개선될 필요가 있다. OECD 자료 등에서 관련 논의들은 다음과 같이 제기된다.

가) 전문성 제고

돌봄인력의 전문성 제고는 보육 교직원의 업무수행을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 전문성 개발 기회는 “현직 연수(in-service training)”와 “지속적인 교육/훈련(continuous education/training)”으로 불리기도 한다. OECD 국가들의 내용은 새로운 교육과정, 보육활동 계획, 운영관리, 부모와의 소통, 유아 평가 및 모니터링, 안전관리 등이다(OECD, 2013: 153).

또한 보육교사의 전문성 개발을 위해 세미나 혹은 워크숍, 현장 멘토링(onsite mentoring), 온라인 훈련(online training), 공식연수과정(formal training course)이 대표적이다. 많은 국가들에서 온라인 훈련보다는 면대면 접근법, 예를 들어 세미나, 워크숍, 현장 멘토링, 교육기관에서 제공되는 공식 훈련방식 등을 활용한다. 그러나 두 가지 접근방법은 상호배타적이기보다 상호보완적이다(OECD, 2013: 146).

많은 국가들이 유아교육과 보육 교직원을 위해 일정 형태의 전문성 개발의 기회를 제공하고 있다.

나) 근무여건

다음으로 유아의 요구에 주의를 기울이는 교직원의 능력은 그들의 교육 및 훈련의 수준 뿐 만 아니라 근무조건, 임금, 다른 혜택 등과 같은 외적 요인의 영향을 받는다고 한다(OECD, 2013; Shonkoff and Philips, 2000 재인용). 근무조건은 교직원의 직업 만족도와 업무 수행 능력에도 영향을 미친다. 유아와 긍정적으로 상호작용하고 유아에게 충분한 관심과 자극을 주며 유아의 발달 가능성을 향상시키는 데에도 영향을 미친다. 즉 안정적이고, 민감하며, 자극이 되는 유아와의 상호작용은 교직원이 근무하는 조건 및 여건과 밀접하게 연관되어 있다. 한 연구에 따르면, 낮은 임금은 1) 교직원이 유아와 상호작용하는 방식에 영향을 미치고, 2) 높은 이직률과 관련이 있다고 한다(Huntsman, 2008). 교직원에 대한 지원이 안정적이지 않음으로 인해 유아 발달에 영향을 미치게 되면, 높은 이직률은 유아교육과 보육의 질 제고에 부정적인 영향을 미치게 된다. 또한 낮은 급여는 유아 보육교육 분야의 일이 높은 지위의 직업이 아니라는 인식과도 연결되어있다(Ackerman,

2006).

대부분의 OECD 국가의 유아 보육교육 관련 종사자들의 급여수준이 그리 높지 않으나(OECD, 2006), 북유럽국가의 경우는 보육교사의 자격기준이 학사 학위 이상이므로 이에 따라 급여수준도 상대적으로 높고, 급여수준이 낮은 국가에 비해 높은 사회적 지위를 보장받는다.

휴가 일수와 시간외 근무수당 또한 직업 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결과적으로 교사-유아 간 상호작용의 질에도 영향을 미친다(Doherty et al., 2000).

과중한 업무량은 교직원의 스트레스와 연관되어 있다. 업무량은 교직원의 일과가 가정생활 및 업무에 대한 신체적 부담에 적합한 또는 적절한 정도를 나타내는 근무시간을 의미한다. 과도한 집단크기, 낮은 교직원-유아 비율, 과중한 업무량은 모두 유아 보육교육 교직원의 잠재적인 스트레스가 된다고 지적된다.

우선 급여의 개선으로는 매니토바(캐나다)는 급여조정기금을 도입해 Early Childhood Educator II 자격소지자에게는 시간당 15.50 캐나다 달러를, 훈련 중인 Child Care Assistants에게는 시간 당 12.25 캐나다 달러를 보장해준다. 또한 2010년부터는 보육 인력을 대상으로 연금과 퇴직금 지원을 위한 재정지원을 시작하였다(OECD, 2013: 166-167).

3. 한국 유아녀 부모의 노동권과 부모권 보장

앞서 다룬 바와 같이 영유아 돌봄정책은 성평등한 노동권과 부모권을 보장하기 위해 필수적으로 요구되는 정책적 수단이다. 즉 어린 자녀를 둔 부모가 자녀의 출산 및 양육으로 경력이 단절되지 않고 고용을 유지할 수 있도록 일정 기간은 자녀를 직접 양육할 수 있도록 육아휴직의 기회를 보장하고, 이후 직장에 복귀할 수 있도록 양질의 보육서비스를 지원하며, 이와 동시에 육아하는 기간 동안 노동시간을 조정할 수 있는 기회를 보장해야 한다.

이런 측면에서 한국 유아녀 부모의 노동권과 부모권 보장 현황을 파악하고 성평등 관점에서 영유아 돌봄지원의 한계점을 지적하였다.

1) 한국 영유아 부모의 노동권 보장 현황

가) 유자녀 부모의 고용률

18세 미만 자녀를 둔 부모의 고용 현황을 살펴보면 <표 II-3-1>에 제시된 바와 같이, 부모의 고용격차가 큰 차이를 보임을 알 수 있다. 2017년 기준 아버지의 고용률은 96.3%인데 반해, 어머니의 고용률은 56.3%로 그 격차가 40% 포인트이다. 자녀의 연령이 어려질수록 그 격차는 더 커지는데, 6세 이하 영유아 자녀를 둔 부모의 고용격차는 무려 50.7% 포인트로 나타난다.

어린 자녀의 존재가 아버지의 고용률에는 전혀 영향을 미치지 않지만, 어머니의 고용률에는 상당한 영향을 미치고 있고, 영유아 자녀를 둔 어머니의 고용률은 50%에도 미치지 못하고 있다. 앞서 <표 II-3-1>에서 0-2세 영아를 둔 여성의 고용률이 75.8%에 이르고, 15세 미만 유자녀 여성의 고용률이 무려 82%에 달하는 덴마크와 매우 대조적인 상황이다.

<표 II-3-1> 자녀연령별 부모의 고용률(2017)

단위: %, %point

	0~17세			
	6세 이하	7~12세	13~17세	
부	96.3	97.1	96.5	94.7
모	56.3	46.4	59.5	69.2
차이	40.0	50.7	37.0	25.5

주: 15세 이상 인구 전체를 기준으로 기혼(유배우, 이혼, 사별)이면서 자녀와 동거하는 경우로 자녀의 연령은 막내 자녀를 기준으로 함.

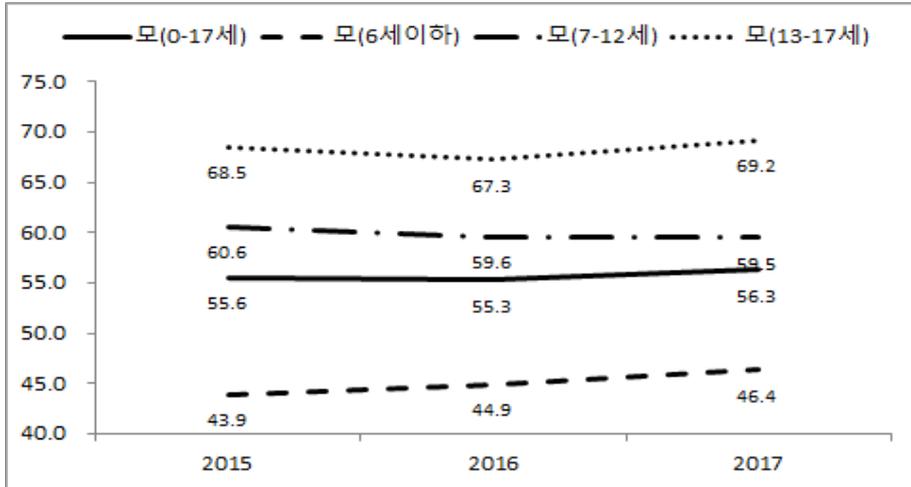
자료: 통계청(2018). 2018 일·가정 양립 지표. 2018. 12. 14. 통계청 보도자료(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372028, 2019. 10. 23. 인출)

[그림 II-3-1]과 [그림 II-3-2]는 자녀연령에 따른 모의 취업률 추이와 부모의 고용 격차 추이를 제시하고 있다.

6세 이하 자녀를 둔 여성의 고용률은 2015년 43.9%였으나, 매년 1-3% 포인트 상승하고 있다. 7-12세 자녀를 둔 여성의 고용률은 2015년 60.6%에서 약간 감소했고, 13-17세 자녀를 둔 여성의 고용률은 68.5%에서 약간 증가하였. 그리고 6세 이하 자녀를 둔 부모의 고용격차는 2%포인트 정도 감소했고, 7-12세 자녀를 둔 부모의 고용 격차는 약 1.5% 증가했으며, 대체로 격차가 유지되고 있다.

[그림 II-3-1] 자녀연령에 따른 모의 취업률 추이(2015-2017)

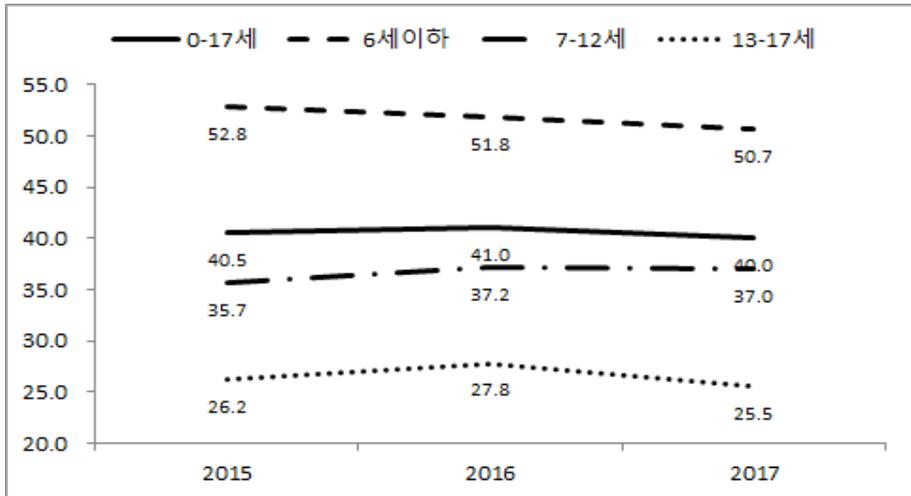
단위: %



주: 15세 이상 인구 전체를 기준으로 기혼(유배우, 이혼, 사별)이면서 자녀와 동거하는 경우로 자녀의 연령은 막내 자녀를 기준으로 함.
 자료: 통계청 (2018). 2018 일·가정 양립 지표. 2018. 12. 14. 통계청 보도자료(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372028 참고하여 작성, 2019. 10. 23 인출),

[그림 II-3-2] 자녀연령에 따른 부모의 고용격차 추이(2015-2017)

단위: %point



주: 15세 이상 인구 전체를 기준으로 기혼(유배우, 이혼, 사별)이면서 자녀와 동거하는 경우로 자녀의 연령은 막내 자녀를 기준으로 함.
 자료: 통계청(2018). 2018 일·가정 양립 지표. 2018. 12. 14. 통계청 보도자료(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372028 참고하여 작성, 2019. 10. 23 인출)

어린 자녀의 존재가 부모의 고용평등성에 어떤 영향을 미치는지 보다 심층적으로 보여주는 자료는 「전국보육실태조사」이다. <표 II-3-2>는 영유아 자녀를 둔 부모의 취업 상태를 보여준다. 지역별고용조사와 유사한 결과를 보여주나, 그 조사와의 차이점은 ‘출산, 육아휴직 등 휴직 중 상태’를 별도로 구분해 조사하고 있다는 점이다.

2018년 기준으로 영유아 자녀를 둔 남성은 94.8%가 취업 중이고, 여성은 44.2%만이 취업 중이었다. 휴직 중인 비율은 남성은 0.7%에 불과한 데 반해, 여성은 7.1%에 이른다. 막내자녀가 생후 1년 미만인 경우, 여성의 24.7%가 휴직 중인 것으로 나타났고, 취업 중인 여성은 17.4%에 불과했다. 남성의 경우도 자녀가 0세인 경우 1.4%, 1세인 경우 1.5%가 휴직 중이라고 나타나 육아휴직을 활용 중임을 짐작케 한다.

<표 II-3-2> 영유아 자녀를 둔 부모의 취업상태(2018)

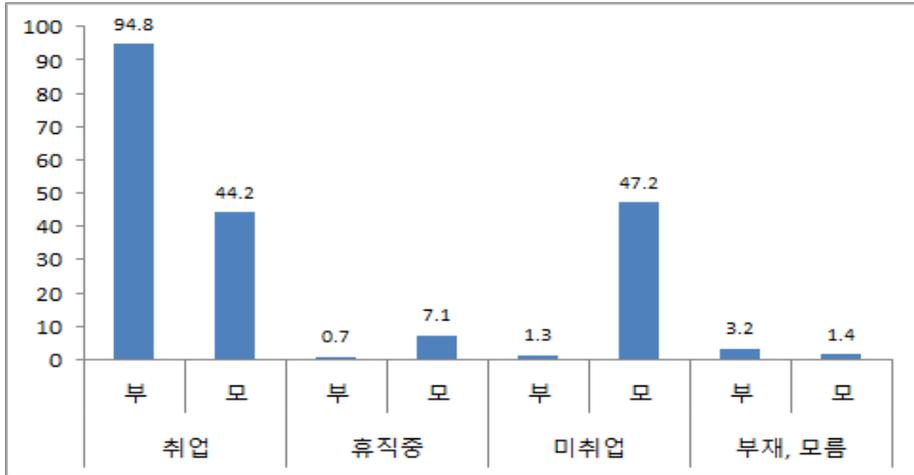
단위: %

구분	부				모				
	취업 (근로)	휴직중	미취업	부재, 모름	취업 (근로)	휴직중	미취업	부재, 모름	
전체	94.8	0.7	1.3	3.2	44.2	7.1	47.2	1.4	
막내자녀 구분	영아	96.1	1.1	1.2	1.6	32.7	12.2	54.8	0.3
	유아	93.7	0.4	1.4	4.6	54.7	2.5	40.3	2.5
막내자녀 연령	0세	94.7	1.4	1.9	2.0	17.4	24.7	58.0	-
	1세	95.7	1.5	0.8	2.0	33.8	9.6	56.3	0.4
	2세	98.3	0.1	0.9	0.7	48.1	2.0	49.3	0.5
	3세	95.2	0.3	1.0	3.4	53.8	3.9	41.0	1.3
	4세	93.6	0.4	0.7	5.3	56.3	2.5	40.2	1.0
	5세 이상	92.6	0.5	2.0	4.9	54.2	1.7	40.0	4.2
자녀수	1명	93.1	0.9	1.5	4.5	43.0	9.4	45.7	2.0
	2명	95.9	0.7	1.2	2.3	44.9	5.8	48.3	0.9
	3명 이상	96.7	0.4	0.7	2.2	45.8	4.7	48.1	1.4

주: 비율은 가중치를 적용한 것임.
 자료: 이정원 외, 이정림, 도남희, 최호미, 이재희, 이윤진, 윤지연, 염혜경(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 92. 보건복지부·육아정책연구소.

[그림 II-3-3] 영유아 자녀를 둔 부와 모의 취업상태(2018)

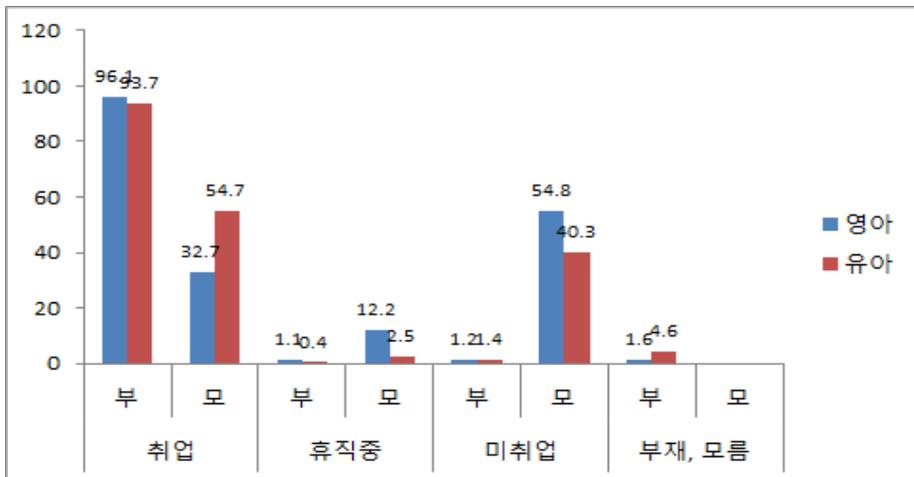
단위: %



주: 비율은 가중치를 적용한 것임.
 자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 92. 보건복지부·육아정책연구소.

[그림 II-3-4] 막내자녀의 영유아 구분에 따른 부와 모의 취업상태(2018)

단위: %



주: 비율은 가중치를 적용한 것임.
 자료: 이정원, 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 100. 보건복지부·육아정책연구소.

위의 [그림 II-3-3]은 영유아 자녀를 둔 부와 모의 취업 상태를 제시한 것인데, 부와 모가 극심한 고용 격차를 보임을 알 수 있다. 휴직 중인 비율도 여성은 남성

의 10배이다. [그림 II-3-4]은 영아와 유아로 구분해 부와 모의 취업 상태를 비교, 제시하였다. 영아자녀를 둔 경우, 부와 모의 고용 격차는 보다 두드러져 그 차이가 약 60% 포인트에 달한다.

한편 이와 같은 유자녀 부모의 고용 격차에 따라 <표 II-3-3>는 18세 미만 자녀를 둔 가구의 맞벌이 가구 비율을 보여주면서, 자녀의 연령, 자녀수에 따라 그 비율이 얼마나 차이를 보이는지 제시한다. 미성년 자녀를 둔 가구의 맞벌이 가구 비율은 48.6%이다. 6세 이하의 어린 자녀를 둔 부모의 맞벌이 비율은 41.6%로 더 낮고, 막내자녀의 연령이 높아질수록 그 비율은 점차 상승한다. 자녀수가 많아질수록 맞벌이 비율은 낮아져, 자녀가 1명인 가구보다 3명 이상인 가구는 맞벌이 가구의 비율이 6.1%포인트 낮다.

<표 II-3-3> 맞벌이 가구 비율(2017)

단위: 명, %

구분		2017		
		유배우 가구	맞벌이가구	비율
18세 미만 자녀를 둔 가구		4,537	2,207	48.6
막내자녀 연령별	6세 이하	2,062	857	41.6
	7~12세	1,285	659	51.3
	13~17세	1,190	691	58.1
자녀수별	1명	2,112	1,043	49.4
	2명	2,059	1,005	48.8
	3명 이상	366	159	43.3

주: 비율은 (맞벌이가구/유배우자 가구) × 100으로 계산
 자료: 통계청(2018). 2018 일·가정 양립 지표. 2018. 12. 14. 통계청 보도자료(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372028, 2019. 10. 23. 인출)

나) 유자녀 부모의 경력단절 경험 및 시기

2018년에 자녀의 출산과 양육을 위해 부모가 직장을 그만둔 경험을 조사한 결과를 살펴보면, <표 II-3-4>에 제시된 바와 같이 영유아가구의 40.3%가 여성이 직장을 그만둔 경험이 있는 것으로 나타났다. 부모 모두 그만둔 경험이 있는 가구는 0.4%, 아버지가 그만둔 경험이 있는 가구는 0.3%로 그 격차는 현격했다.

〈표 II-3-4〉 자녀출산·양육을 위해 부와 모가 직장을 그만둔 경험

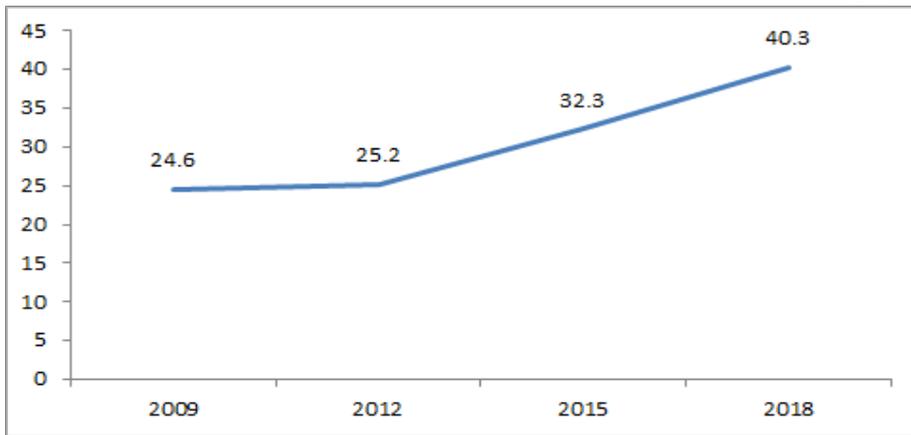
단위: %

모 그만둔 적 있음	부 그만둔 적 있음	부모 모두 그만둔 적 있음	부모 모두 그만둔 적 없음
40.3	0.3	0.4	59.1

주: 비율은 가중치를 적용한 것임.
 자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 100. 보건복지부·육아정책연구소.

〔그림 II-3-5〕 자녀출산·양육을 위해 경력단절 경험이 있는 여성 비율

단위: %



주: 비율은 가중치를 적용한 것임.
 자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 100. 보건복지부·육아정책연구소.

〔그림 II-3-5〕는 자녀의 출산과 양육을 위해 경력단절 경험이 있는 여성 비율의 추이를 살펴보면, 2009년 24.6%로 조사되었으나, 2018년 40.3%로 크게 증가하였다.

부모가 출산·양육으로 경력단절이 발생한 시점을 살펴보면, 〈표 II-3-5〉와 같다. 남성은 사례수가 15명으로 매우 적었고, 여성은 1,051명으로 그 격차가 매우 크다. 여성의 63.1%는 임신과 함께 경력단절이 발생한 것으로 나타났다. 출산 혹은 출산휴가 직후에 경력단절을 경험한 비율은 23.2%였다. 즉, 경력단절 여성의 약 87%는 자녀가 생후 3개월이 되기 전에 경력이 단절되었으며, 이는 육아휴직제도와 보육서비스가 경력단절을 예방하는 역할을 수행하지 못함을 보여준다.

〈표 II-3-5〉 부모의 자녀출산·양육으로 인한 경력단절 시기

단위: %, 명

시기 구분	부				모			
	첫째 자녀	둘째 자녀	셋째 자녀	전체	첫째 자녀	둘째 자녀	셋째 자녀	전체
임신했을 때	14.9	-	100.0	12.3	66.2	37.9	52.6	63.1
출산·출산휴가 후 바로	31.6	18.8	-	25.3	22.2	32.2	25.3	23.2
만1세 이전	-	37.8	-	15	3	10.5	7.9	3.9
만1~2세	38.5	-	-	21.7	5.6	10.8	3.4	6
만3세~취학 전까지	14.9	43.4	-	25.6	2.6	8.5	7.5	3.4
취학 이후	-	-	-	-	0.4	-	3.2	0.5
사례 수(명)	7	7	1	15	895	99	1,030	1,051

주: 비율은 가중치를 적용한 것임.
 자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 103. 보건복지부·육아정책연구소.

다) 유자녀 부모의 근로시간

〈표 II-3-6〉은 18세 미만 자녀를 둔 부모의 근로시간을 제시한다. 맞벌이가구와 비맞벌이가구에 따라, 자녀의 연령에 따라 부모의 근로시간이 얼마나 상이한지 보여준다. 남성은 부모의 연령과 무관하게 평균 47시간 일하는 것으로 나타났다. 반면, 여성은 자녀의 연령이 어릴수록 노동시간이 짧고 자녀의 연령이 높아질수록 노동시간이 늘어나는 것을 알 수 있다. 여성의 경우, 6세 이하 영유아를 둔 여성의 경우 맞벌이인 경우에는 평균 34.8시간, 외벌이인 경우에 평균 37시간 일하는 것으로 나타났다. 남성보다 노동시간이 짧고 외벌이인 경우 맞벌이 여성보다 약 2시간 더 일하는 것으로 나타났다.

〈표 II-3-6〉 자녀연령별 부모의 노동시간(2017)

단위: 시간

		0~17세			
		6세 이하	7~12세	13~17세	
맞벌이 가구	부	46.7	46.5	46.8	46.8
	모	38.1	34.8	39.5	40.8
비맞벌이 가구	부	47.1	47.7	46.8	46.1
	모	39.9	37.0	39.8	42.2

주: 18세 미만 자녀가 있는 경우만 포함. 동거여부와 상관없이 부부 모두 취업자인 가구. 비맞벌이 가구의 가구주나 배우자 중 취업자의 주당 평균 근로시간.
 자료: 통계청(2018). 2018 일·가정 양립 지표. 2018. 12. 14. 통계청 보도자료(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372028, 2019. 10. 23 인출)

2) 한국 유자녀 부모의 부모권 보장 현황

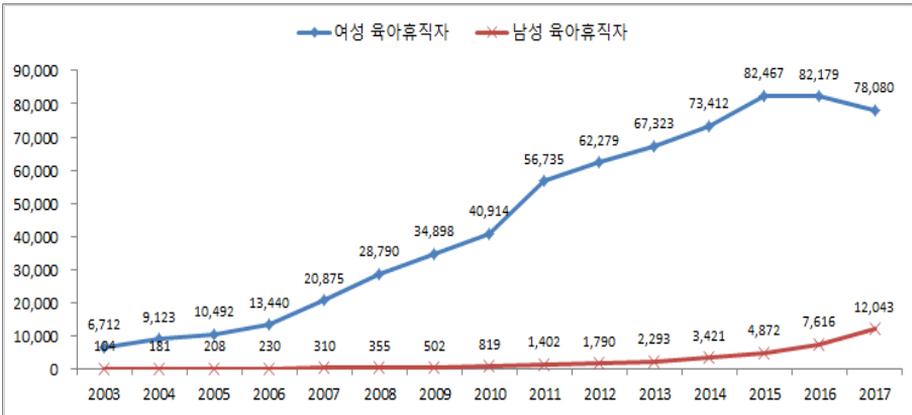
가) 성별 육아휴직제도 이용률

자녀를 양육하는 부와 모가 육아휴직을 얼마나 사용하고 있는지 살펴본다. [그림 II-3-6]은 고용보험 DB 자료에서 산출한 남녀 육아휴직급여 수급자 수 추이를 보여준다.

2003년부터 2017년까지 남녀 모두 지속적으로 육아휴직 이용률이 증가했고, 여성 육아휴직자 수는 15년 동안 10배 이상 증가하였으며, 남성 육아휴직자 수는 100배 이상 증가했음을 알 수 있다. 남성 육아휴직자 수는 급증하는 추세이나, 여성 육아휴직자 수와 비교할 때 여전히 낮은 수준이다.

[그림 II-3-6] 성별 육아휴직자 추이(2003-2017)

단위: 명



주: 연도별 신규 육아휴직급여 수급자 수
 자료: 고용노동부 「고용보험DB」 각년도. 통계청(2018). 2018 일·가정양립지표(2018.12.14.) 통계표 참고 작성

<표 II-3-7> 육아휴직 이용률(2017)

단위: %

구분	모	부
12개월 이하 자녀를 둔 부모1)	42.3	1.1
0~7세 자녀를 둔 부모2)	38.3	1.6

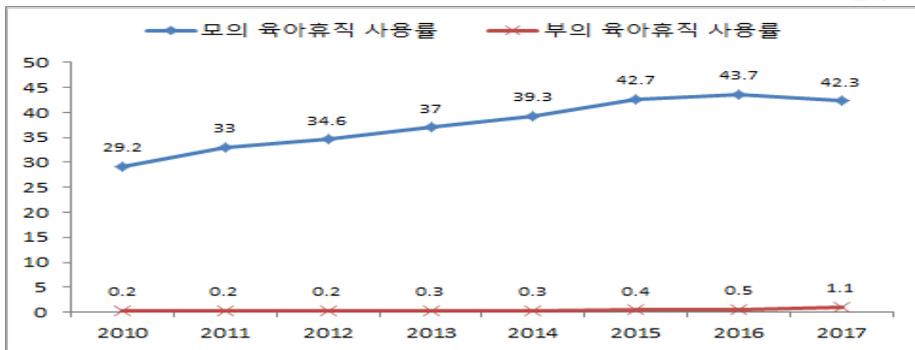
주: 1) 2010~2017년에 180일 이상 계속 근무 경험이 있는 임금근로자 중 육아휴직제도 이용자
 2) 자녀의 출생일 기준 180일 이전부터 계속 근무 경험이 있는 임금근로자 중 육아휴직제도 이용자
 3) 시산 기간(2010~2017)에 따른 연령임. 육아휴직 대상인 만 8세까지 이용률은 향후 2018년 자료까지 기간 누적 시 산출 가능
 자료: 고용노동부 「고용보험DB」, 건강보험공단 「건강보험DB」, 통계청 「종사자DB」, 「출생DB」, 「영아사망DB」를 이용한 시산자료. 2018 일·가정양립지표 통계표(통계청, 2018), p. 23.

[그림 II-3-7]은 2010년부터 2017년까지의 부모(12개월 이하 자녀를 둔 부모)의 육아휴직 이용률 추이를 보여준다. 여성의 육아휴직제도 이용률은 2010년 29.2%에서 지속적으로 증가하고 있으며, 남성의 육아휴직제도 이용률은 2010년 0.2%에서 2017년 1.1%까지 미미하게 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-3-8〉은 「전국보육실태조사」에서 조사한 부와 모의 육아휴직 이용 비율을 제시한다. 전체 영유아가구의 72.1%는 부모 모두 육아휴직을 한 적이 없었고, 26%는 어머니가, 1.1%는 아버지가, 0.9%만이 부모가 육아휴직을 한 것으로 나타났다. 육아휴직제도가 고용보험에 가입한 임금노동자에게만 가입 자격을 부여하나, 영유아가구의 72.1%가 육아휴직을 한 적이 없다는 응답은 제도 이용자격이 없음에도 불구하고 이용하지 못하거나 이용하지 않는 부모가 다수임을 알 수 있다.

[그림 II-3-7] 부모의 육아휴직 사용률 추이(2010-2017)

단위: %



주: 12개월 이하 자녀를 둔 부모의 육아휴직 사용비율임.
 자료: 고용노동부 「고용보험DB», 건강보험공단 「건강보험DB», 통계청 「중사자DB», 「출생DB», 「영아사망DB」를 이용한 시산자료. 2018 일·가정양립지표 통계표(통계청, 2018), p. 23.

〈표 II-3-8〉 부와 모의 육아휴직 경험

단위: %

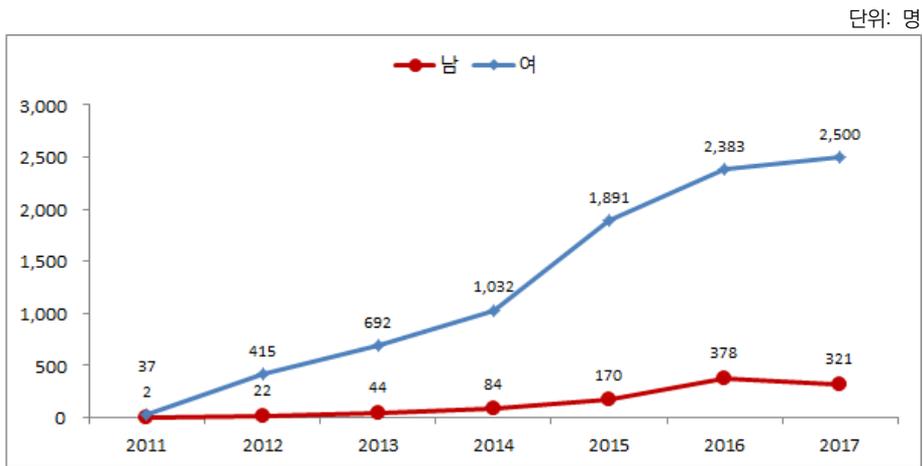
구분	어머니가 육아휴직 한 적 있음	아버지가 육아휴직 한 적 있음	부모 모두 육아휴직 한 적 있음	부모 모두 육아휴직 한 적 없음
전체	26.0	1.1	0.9	72.1
영아가구	28.8	1.8	0.8	68.6
유아가구	24.2	0.5	0.9	74.3

주: 비율은 가중치를 적용한 것임.
 자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 104. 보건복지부·육아정책연구소.

나) 성별 육아기 근로시간 단축제도 이용률

[그림 II-3-8]은 육아기 근로시간 단축제도의 이용자 수를 보여준다. 육아기 근로시간 단축제도는 만 8세 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀가 있는 노동자가 노동시간을 주당 15~30시간으로 단축할 수 있도록 하는 제도이다. 육아휴직 기간과 합산해 1년 이내에 사용할 수 있도록 하고 있다. 2011년 10월부터 실시된 이후로 지속적으로 사용자수가 증가하고 있는데, 육아휴직제도와 마찬가지로 제도 사용의 성별 격차가 현격하게 나타나고 있다. 2017년 기준 여성은 2,500명이, 남성은 321명이 신청했다.

[그림 II-3-8] 육아기 근로시간 단축제도 이용자수 추이(2011-2017)



주: 고용보험 육아기 근로시간 단축 급여수급자 기준, 급여 지급은 2011년 10월부터 시작
 자료: 고용노동부 「고용보험DB」 각년도, 2018 일·가정양립지표 통계표(통계청, 2018) 참고하여 작성

3) 보육서비스 이용률 추이와 여성고용률

〈표 II-3-9〉는 영유아 보육, 교육기관 이용률을 보여준다. 영유아의 어린이집 이용률은 2013년 43.4%, 2015년 48.3%, 2017년 47.6%로 증가했다가 다소 감소했다. 유치원 이용률은 2013년 46.7%, 2015년 48.9%, 2017년 49.4%로 지속적으로 증가했다. 영유아의 보육, 교육기관 이용률은 2017년 기준으로 영아는 52.6%, 유아는 91.2%로 나타났다.

이는 앞서 [그림 II-2-7]과 [그림 II-2-9]에 제시된 OECD 국가들의 영유아 보

육, 교육기관 등록률과 비교할 때, 낮은 수준이 아니다. 이용률 수치는 보육, 교육 기관에 대한 접근성을 보여주는 것으로, 높은 접근성이 양질의 서비스, 높은 만족도로 이어지는 것은 아니며 서비스의 질을 제고하고 만족도를 높이는 것은 별도의 정책적 노력이 필요한 부분이라 할 수 있다.

〈표 II-3-9〉 영유아 보육/교육기관 이용률(2013/2015/2017)

단위: 명, %

구분	전체 아동수	어린이집		유치원		합계		
		재원아동	이용률	재원아동	이용률	재원아동	이용률	
2017	전체	3,044,577	1,450,243	47.6	694,631	22.8	2,144,874	70.4
	영아	1,638,243	862,237	52.6	-	-	862,237	52.6
	유아	1,406,334	588,006	41.8	694,631	49.4	1,282,637	91.2
2015	전체	3,187,718	1,452,813	45.6	682,553	21.4	2,135,366	67.0
	영아	1,791,262	864,596	48.3	-	-	864,596	48.3
	유아	1,396,456	588,217	42.1	682,553	48.9	1,270,770	91.0
2013	전체	3,264,476	1,486,980	45.6	658,188	20.2	2,145,168	65.7
	영아	1,854,265	874,975	47.2	-	-	874,975	47.2
	유아	1,410,211	612,005	43.4	658,188	46.7	1,270,193	90.1

주: 1) 전체아동수(주민등록 0~6세인구통계), 어린이집(보육통합정보시스템), 유치원(교육통계)

2) 영아와 유아 구분은 반 기준임.

자료: 1) 보건복지부(2017a). 어린이집·유치원 포함 시설 이용률. 내부자료 재인용.

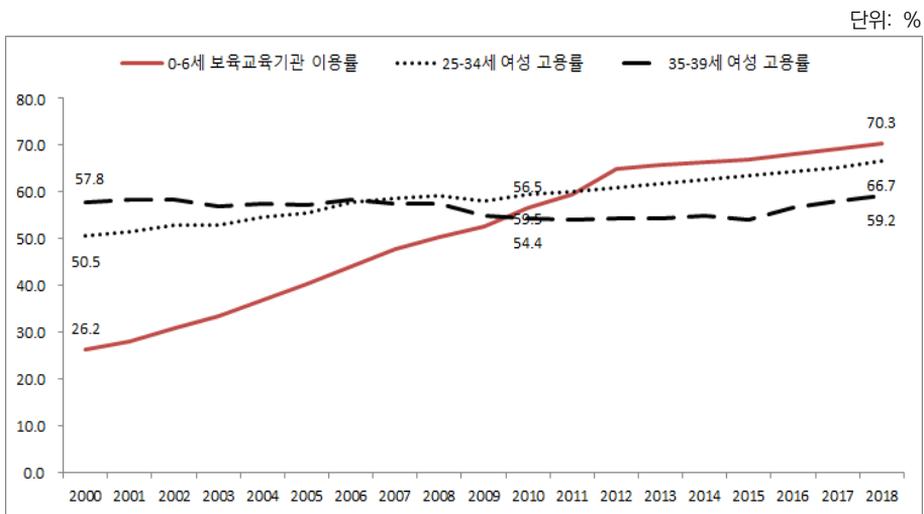
2) 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고. p. 60. 보건복지부·육아정책연구소.

그렇다면 한국의 보육, 교육서비스 정책은 여성의 고용을 지원하는 데 얼마나 효과적이었는가? [그림 II-3-9]는 2000년 이후 영유아 보육기관 이용률과 여성 고용률이 어떻게 변화해 왔는지를 제시한다. 영유아 자녀를 둔 여성의 고용률 추이 자료의 확보가 어려워, 영유아 자녀를 두고 있을 가능성이 높은 연령대인 25~34세, 35~39세 여성의 고용률을 제시하였다. 0-6세 보육교육기관 이용률은 어린이집 이용자 수와 유치원 이용자 수를 더한 값을 주민등록상의 0-6세 인구수로 나누어 측정하였다.

[그림 II-3-9]를 보면, 어린이집 보육료 지원 등 영유아에 대한 보육서비스 지원 정책이 적극적으로 추진되기 시작한 2000년대 이후 어린이집과 유치원 이용률은 급증하였다. 2000년 어린이집 이용자수는 686,000명, 유치원 이용자수는 545,263명으로 총 1,231,263명이었다. 0-6세 아동인구는 4,692,590명으로 어린이집과

유치원 이용 비율은 26.2%였다. 2018년 기준 어린이집 이용자수는 1,415,742명 이고 유치원 이용자수는 675,998명으로 0-6세 영유아 인구 2,973,649명의 약 70%가 보육·교육기관을 이용하는 것으로 나타난다. 다시말해 2000년과 2018년을 비교하면 19년 동안 영유아 보육·교육 기관을 이용하는 영유아의 비율은 26.2%에서 약 70% 수준으로 약 2.7배 증가하였다.

[그림 II-3-9] 여성 고용률과 영유아 보육교육기관 이용률 추이(2000-2018)



주: 0-6세 보육교육기관 이용률은 (어린이집 이용아동 수+유치원 이용아동 수)÷0-6세 인구 수×100으로 계산함.
 자료: 여성 고용률은 OECD Labour Statistics DB에서 추출함. 0-6세 인구는 KOSIS(통계청, 「인구동향조사」, 연령 (1세)별 주민등록액인구통계)에서 추출함. 보육교육기관 이용자 수는 KOSIS(보건복지부, 「어린이집 및 이용자 통계」), KOSIS(교육부, 「유치원 이용자통계」)(2019. 10. 23. 인출)

그러나 같은 기간 25-34세 여성의 고용률은 50.5%에서 66.7%로 증가했다. 그런데 이때 여성고용률의 상승은 비혼여성의 고용률 상승에 의한 것으로 추측된다. 여성의 평균 초혼연령이 2000년 26.5세에서 2018년 30.5세로 약 4세 증가했 고4), 평균 출산연령이 2000년 29세에서 2018년 32.8세로 약 3세 증가했음을 감안한다면5), 이는 25-34세 비혼여성의 고용률이 높아진 영향으로 볼 수 있다는 것

4) 통계청 KOSIS '평균 초혼연령' 자료에서 추출(2019. 10. 23. 인출)

5) 통계청 KOSIS '시도/출산순위별 모의 평균 출산연령' 자료에서 추출함(2019. 10. 23. 인출). 2000년 첫째아 평균출산연령은 27.7세, 둘째아는 29.7세, 셋째아는 32.3세, 넷째아 이상은 34.6세였음. 2018년에는 첫째아 평균출산연령이 31.9세, 둘째아는 33.6세, 셋째아는 35.1세, 넷째아 이상은 36.7세였음.

이다. 반면, 35-39세 여성 고용률은 2000년 57.8%에서 2018년 59.2%로 약 1.4% 포인트 증가에 그쳐, 자녀를 둔 여성의 고용률은 의미 있는 증가를 보이지 않은 것으로 확인된다.

이는 단적으로 지난 10여년 이상의 보육료 지원의 확대와 그로 인한 기관 이용률 상승은 영유아 자녀를 둔 여성의 고용을 적극적으로 견인하지는 못하였음을 말해준다. 이러한 현상은 [그림 II-2-10]에서 제시된 스웨덴 사례와 대조를 이룬다. 즉 스웨덴에서는 1908년대 이후 급증하는 여성고용률과 0~5세 보육서비스 이용률이 동시에 증가하여 보육서비스 공급 증대가 여성고용의 증가에 따른 것으로 짐작할 수 있다. 그러나 우리나라에서 보육서비스의 공급은 저출산 대응 차원에서 양육비 부담 완화를 위한 보육료 지원에 주력함으로써, 보육서비스 지원 확대가 여성고용에 직접적인 영향을 미치지 못한 것으로 판단된다.

4. 성평등 관점의 영유아 보육사업 관련 제도 현황

성평등 관점에서 우리나라 영유아 돌봄지원의 방향 및 전략 등을 진단하고, 젠더 효과 측면에서 이 연구에서 주목하는 3개 영역 즉 1) 국공립어린이집 확충, 2) 어린이집 보육서비스 운영시간, 3) 보육교직원의 전문성 및 처우개선 관련 규정을 검토하였다.

가. 정부 주요계획 및 관련 사업 추진 현황

“저출산·고령사회 기본계획”과 “증장기보육 기본계획”의 기본 방향과 목표, 그리고 정책과제에서 영유아 돌봄지원 부문의 성평등적 관점은 각 시기별로 그 중요도를 달리 하고 있다.

1) 유관 정부계획의 영유아 돌봄정책의 방향 및 주요내용

가) 저출산·고령사회 기본계획

2006년에 수립된 “제1차 저출산·고령사회 기본계획”(이하 저출산 기본계획)에서

아동에 대한 돌봄지원의 배경은 양육비용 부담이 증가하고, 자녀양육을 위한 다양한 수요를 충족할 보육 인프라가 부족하며, 여성의 경제활동을 지원하는 가족친화적 및 양성평등적 문화의 정착이 미흡하다는 점이 지적된다(대한민국정부, 2006: 33-34). 이에 더하여 제2차 기본계획에서는 장시간 근로와 비탄력적인 근로로 인해 자녀양육을 위한 시간이 부족하다는 점이 제시된다(대한민국정부, 2011: 51).

성평등 관점에서 이를 보다 자세히 들여다보면, 육아지원의 배경은 그 강조점에서 차이를 보인다. 제1차 기본계획에서는 여성고용과 자녀돌봄 지원간의 관계를 보다 부각하여 세부과제로서 국공립어린이집의 접근성 제고와 여성의 노동권 보장이 강조된다. 반면에 제2차 기본계획에서는 베이비시터 시장 조성, 결혼장려, 다자녀 가정 지원 확대, 양육수당 확대를 통한 자녀 양육비용 지원 확대가 정책 과제로 보다 부각된다. 기관보육 지원이 위주였던 제1차 기본계획과 비교하여 제2차 계획에서는 가정내 보육서비스, 현금지원, 돌봄시간 지원을 포괄한 육아지원의 다양화에 그 강조점을 두고 있다(유해미·김아름·김진미, 2015: 63).

일반적으로 기관보육에 대한 지원 강화는 정부 정책의 주된 목표가 여성의 노동권 보장임을 말해주는 반면, 육아지원의 다양화는 아동에 대한 개별가족의 책임 보다 구체적으로는 여성의 자녀양육에 대한 책임을 전제로 하여 그 역할을 지원하는 것을 동시에 추구하고 있음을 시사한다.

〈표 II-4-1〉 제1, 2차 저출산·고령사회 기본계획: 영유아 돌봄지원의 기본 방향과 목표의 변화

구분	제1차	제2차
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> - 고용상태 악화와 가계소득 불안정에 따른 결혼 연기 및 출산을 하려 - 보육·교육비 등 양육비용 부담 증가, 자녀양육 가정의 다양한 수요를 충족시켜줄 수 있는 보육 인프라 부족에 따른 후속출산 저해 - 임신·출산 관련 사회적 지원 미흡 - 여성의 경제활동을 지원하는 가족친화적·양성평등적 문화 정착 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 구조 변동 및 고용 구조 등 거시적 여건이 호전되기 어려운 상황에서 저출산 극복을 위한 미시적 대책 추진이 중요함. - 출산 중단 및 포기 사유로서 자녀양육(교육)비용 부담, 고용·소득 불안정, 일·가정 양립 어려움 등 사회경제적 제약이 지속 - 과도한 양육(교육)비, 주거비용 등이 결혼과 출산을 억제하는 요인으로 작용 - 장시간 근로와 비탄력적인 근로에 따른 자녀돌봄 시간 확보의 어려움 - 육아휴직 등 제도 활성화 미흡
기본 방향 /목표 /비전	<ul style="list-style-type: none"> - 자녀양육 가정의 경제적 부담 완화를 위한 육아비용의 직접 지원 - 방과후 학교의 대폭 확대 등 제도적 지원책 마련·시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산을 야기하는 요인이 지속됨을 고려하여, 제1차 기본계획의 기초를 유지하되, 정책 수요가 증가한 부분에 집중 - 일·가정 양립 부문의 정책적 노력 강화

구분	제1차	제2차
	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립보육시설, 직장보육시설 등 확충, 민간육아지원시설의 서비스 개선 지원 및 질관리 강화 - 모성 및 영유아 건강 지원 확대를 통한 행복한 임신·출산 환경 조성 - '일'의 중단 또는 포기 없이 직장생활과 육아를 병행할 수 있는 여건 조성 - 여성들이 출산·육아 후 노동시장에 복귀할 수 있도록 여성 맞춤형 일자리 창출, 취업지원프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 출산·양육의 경제적 부담의 지속적 경감

자료: 유해미, 김아름, 김진미(2015). 국내 육아지원정책의 동향 및 과제, pp. 63-64.
 원자료: 대한민국정부(2008). 2006-2010 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)(새로마지 플랜 2010); 대한민국정부(2011). 2011-2015 제2차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜 2015).

한편 2016년에 발표된 “제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2018)”에서는 지난 10여년간의 정책에 대해 출산 및 양육에 대한 국가 및 사회의 책임을 강화해 왔으나, 무상보육 실시에도 불구하고 부모의 근로형태 등에 부합하는 서비스 제공이 미흡하고 믿을 수 있는 어린이집이 부족하였다고 평가하였다(대한민국정부, 2016: 21). 이에 따라 육아지원의 추진 방향은 부모들이 믿고 맡길 수 있는 맞춤형 보육의 확립과 공공 및 민간의 자녀돌봄 여건 확충이 제시된다. 구체적으로는 질 높은 시설보육 서비스의 다양화와 더불어 가정양육서비스를 내실화, 공공아이돌보미와 민간 베이비시터 질관리 체계 구축 등 민간을 포괄한 돌봄지원 체계의 마련이다(대한민국정부, 2016: 79). 동 계획에서는 수요자 맞춤형 보육이 강조되어 다양한 부모수요에 부합하는 다양한 시설보육의 접근성 제고는 물론, 가정양육수당을 포함한 가정양육 지원 확대도 포함하고 있다. 따라서 가정 내 양육자를 포함하여 아동돌봄의 부담을 완화하기 위한 정책이 주를 이루고, 믿을 수 있는 보육의 경우도 국공립어린이집 이외에도 공공형과 직장어린이집의 지속적인 확충이 세부과제로 제시된다(대한민국정부, 2016: 81). 이들 과제는 영유아 돌봄지원을 통해 출산 기피 현상을 해소하려는 목표에 따른 것으로, 성역할 분화 및 성별분업의 재생산 등에 따른 성불평등한 사회구조의 개선에 대한 관심은 약화된 것으로 이해된다.

[그림 II-4-1] 제3차 저출산·고령사회기본계획의 추진 방향 및 전략

추진 방향	청년 일자리·주거대책 강화	난임 등 출생에 대한 사회책임 실현	맞춤형 돌봄확대·교육개혁	일·가정양립 사각지대 해소
	<ul style="list-style-type: none"> 고용·주거 안정 결혼친화 분위기 	<ul style="list-style-type: none"> 임신·출산 국가 책임 포용적 가족관 	<ul style="list-style-type: none"> 아이·부모 관점 신뢰 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 이용격차 해소 행태·문화 개선
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> 청년고용 활성화 결혼을 위한 주거사다리 강화 결혼·출산친화적 사회분위기 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 임신·출산 사회시스템 확립 다양한 가족에 대한 지지 강화 아동이 행복하고 안전한 여건 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 맞춤형 보육 돌봄 지원체계 강화 교육개혁 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 일·가정양립실천 분위기 확산 남성·중소기업·비정규직 등 실천 격차 해소 일·가정양립 지원제도 개선

자료: 대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획. p. 38.

그러나 2018년에 12월에 발표된 현 정부의 저출산 대응은 삶의 질을 개선하고 성평등 확립에 역량을 집중하는 방향으로 전환하였다(저출산·고령사회위원회, 2018: 1-2). 즉 저출산 대응의 전략을 출산율 목표 달성을 위한 출산장려정책에서 국민의 삶의 질 제고를 위한 정책으로 전환함과 동시에 노동시장에서의 성차별, 독박 육아, 여성경력단절 등 불평등한 노동 및 양육 여건을 해소하려는 노력이 강조된다(저출산·고령사회위원회, 보건복지부, 2019: 3).

이를 위해 영유아 돌봄정책은 역량집중 과제로서, 함께 돌보고 함께 일하는 사회를 실현하기 위해 비용은 낮추고, 자녀와의 시간은 늘리며, 돌봄지원 체계를 강화하는 데 역량을 집중한다고 밝히고 있다(저출산·고령사회위원회, 2018: 8-9).

<표 II-4-2> 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정): 영유아 돌봄지원의 기본 방향과 목표

함께 돌보고 함께 일하는 사회: 세부과제		
(비용) 출산·양육비 부담 최소화: 의료비 제로화, 임신·출산 의료비 경감, 초등 입학기 전까지 의료비 경감 방안 마련, 건강관리, 다자녀 지원, 출산 및 휴가급여 사각지대 해소, 출산친화적 국민연금 및 세제개편 등	(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화: 육아기 근로시간 단축, 남성 육아 참여 확대, 중소기업 일·생활 균형지원 확대, 육아휴직 개편 등	(돌봄) 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축: 보육의 공공성 강화(종일보육 내실화, 보육품질 향상 등), 유치원 공공성 강화, 온종일 돌봄, 가정내 돌봄지원, 지역협력체계 구축(지역단위 양육·돌봄 종합 플랫폼 구축), 아동이 안전한 환경 등

자료: 저출산고령사회위원회, 보건복지부(2019). 제3차(2016~2020) 저출산고령사회기본계획(수정). pp. 5-7.

나) 중장기보육 기본계획

“중장기보육 기본계획”(이하 보육계획)의 추진 배경은 제1차와 제2차 보육계획 모두에서 여성의 경제활동 참여를 지원하고, 저출산 대응을 위한 아동에 대한 조기 투자가 강조된다(보건복지부, 2013a: 2; 여성가족부, 2006, 3). 제2차 계획에서는 이에 더하여 국가 완전책임제 실현, 수요자 중심의 아동의 건전한 발달과 부모의 선택권 보장, 서비스 질 향상을 위한 안심보육 등이 새롭게 추가되었다(보건복지부, 2013a). 또한 주요 목표는 제1차 보육계획에서는 ‘보육의 공공성 강화’와 ‘양질의 보육서비스 제공’(여성가족부, 2006: 9), 아이사랑플랜에서는 ‘영유아 중심’, ‘국가책임제 보육’, ‘신뢰 구축’이 제시된다(보건복지가족부, 2009: 29). 또한 제2차 보육계획에서는 ‘아동의 건전한 성장 발달’, ‘국가 책임 실현’, ‘참여와 신뢰 증진’이 주된 전략으로 제시된다(보건복지부, 2013a: 26).

〈표 II-4-3〉 제 1, 2차 중장기보육 기본계획의 기본 방향과 목표

제1차(2006-2010)	아이사랑플랜(2009-2012)	제2차(2013~2017)
<ul style="list-style-type: none"> - 보육의 공공성 강화 - 양질의 보육서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> • 보육비용에 대한 정부 재정 부담을 제고 - 기본보조금 지원 확대로 보육서비스 질적 수준 제고 및 부모 육아부담 경감 - 맞춤형 보육서비스 제공 - 보육시설 종사자의 전문성 제고 및 보육시설 환경개선, 건강·안전 관리 강화 등으로 아동 중심의 보육환경 조성 - 평가인증제 및 운영위원회 활성화 등을 통한 보육서비스에 대한 관리 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 보육에 대한 국가와 개인의 책임 조화, 민간 자원의 활용 등을 통해 보육서비스 다양화 및 질적 수준 제고에 역량 집중 <ul style="list-style-type: none"> • 공공형어린이집 시범사업, 보육시설 이용시간 다양화 등 민간 우수자원을 활용하여 믿고 맡길 수 있는 수요자 맞춤형 고품질서비스 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 아이의 건강한 성장과 발달에 최우선 - 보육에 대한 국가의 책임 실현 - 참여와 신뢰의 보육 생태계 조성

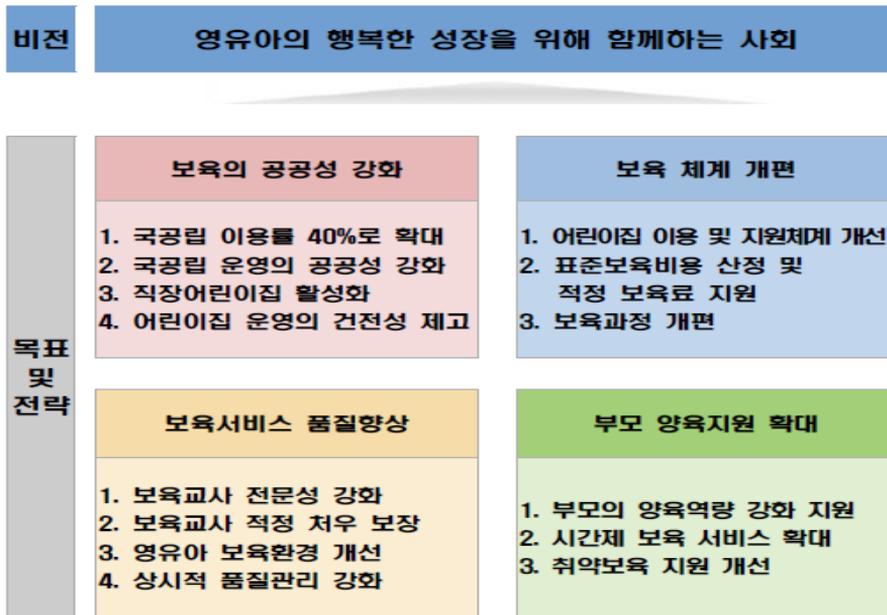
자료: 유해미·김아름·김진미(2015). 국내 육아지원정책 동향과 향후 과제. p. 65.
 원자료 출처는 보건복지가족부(2009). 아이사랑 플랜(2009-2012); 보건복지부(2013a). 제2차 중장기보육 기본계획(2013-2017); 여성가족부(2006). 새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006-2010).

2018년부터 시행된 제3차 보육계획에서도 여성의 경제활동 증가에도 불구하고 출산 및 육아의 부담이 여전히하다는 점에 주목하며, 무상보육 실시에도 맞벌이 가구가 충분히 어린이집을 이용하지 못하는 현상과 그에 대응하기 위한 맞춤형보육제

도의 도입도 한계가 있음을 지적하고 있다(보건복지부, 2017b: 8). 2020년 3월부터는 이를 극복하기 위해 보육서비스 이용시간을 수요자가 선택할 수 있도록 보육지원체계가 개편된다(보건복지부, 2017b: 16).

그런데 성평등 관점에서 동 계획은 종일제 보육의 내실화를 위한 보육지원체계 개편 계획을 명시하고, 국공립어린이집 확충 목표가 포함되었으며, 보육서비스 질 향상을 위한 보육교사 양성체계, 보육교육 관리, 보조 및 대체교사, 보육교사 처우 개선비 등을 주요 성과 지표로 제시하였다. 그러나 맞벌이 가구의 어린이집 우선 입소 강화 조치와 근로형태에 따른 다양한 서비스의 접근성 제고 노력은 간과되었다. 또한 보육교사에 대해서는 노동권 보장과 일자리 질 개선, 그리고 보육활동 전반의 젠더 감수성 제고 등에 대한 필요성이 간과되고 단지 급여 수준의 개선에 한정된 과제만 제시됨으로써 방향성 측면에서 근본적인 재검토가 요구된다고 본다.

[그림 II-4-2] 제3차 중장기보육 기본계획의 비전 및 정책과제



자료: 보건복지부(2017b). 제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022), p. 14.

2) 세부사업 추진 현황

가) 믿을 수 있는 어린이집의 공급 확대: 국공립어린이집 확충

‘믿을 수 있는 어린이집의 공급 확대’는 보육서비스의 질적 수준 제고와 더불어 보육료 지원 확대의 효과성 제고와 부모 만족도 제고를 위한 정책 과제로서 강조되어왔다, 그러나 그 세부내용은 시기별로 차이를 보인다. 믿을 수 있는 어린이집의 범주에 국공립어린이집 이외에 공공형어린이집과 직장어린이집을 포함할 것인지의 여부에 따라 그 방향은 크게 달라지기 때문이다.

국공립어린이집 확충은 2006년 수립된 「제1차 중장기 보육계획」(새싹플랜: 이하 제1차 계획)에서 주요 과제로 제시되었으나(여성가족부, 2006), 2009년 정권 교체로 수정·보완된 「아이사랑플랜(2009~2010)」에서 삭제된 이후 정책 중요도가 축소되었다(보건복지가족부, 2009). 제1차 계획에서는 기본 방향으로 “보육의 공공성 강화”, 추진 과제는 “공보육 기반 조성”이 명시되었으며, 이를 위한 세부 과제로서 “국공립보육시설 확충”이 제시되었다(여성가족부, 2006). 여기에서는 2010년까지 국공립 보육시설을 이용아동의 30% 수준까지 확충한다는 계획이 제시되었으나, 2009년 정권교체와 함께 그 추진 노력이 약화되었다. 국공립어린이집 확충은 2009년 수정된 계획에서 삭제되었으며, 2013년의 제2차 중장기보육 기본계획에서는 양적 재정투자 확대에도 불구하고 공보육 인프라가 절대적으로 부족하고, 무상보육의 시행으로 부모들이 믿고 맡길 수 있는 어린이집 확충에 보다 더 큰 관심이 생겼다고 지적하고, 믿을 수 있는 어린이집의 확대를 주요과제로 제시하였다(보건복지부, 2013a: 37). 이를 위한 세부 추진 방안으로는 국공립어린이집 확충 이외에도 직장어린이집의 설치 유도 및 지원 확대, 공공형어린이집의 지속적인 확충과 국민연금기금을 활용한 복지형과 공동주택단지 내 어린이집의 설치 운영을 위한 제고 개선 등에 대한 검토도 제기된 바 있다(보건복지부, 2013a: 38-39).

또한 2016년에 발표된 “제3차 저출산·고령사회기본계획”에서는 공공형어린이집과 직장어린이집을 합하여 전체 보육아동의 45% 이상 목표를 설정하고, 국공립 어린이집을 2020년까지 지속 확충하고 확충 방식을 다양화하는 계획이 명시된 바 있다(대한민국정부, 2016: 81).

그러나 현 정부의 국정과제에서는 이전 정부와는 달리 공공형과 직장어린이집

확충과 분리하여, 2022년까지 국공립어린이집 이용률을 40%까지 늘린다고 별도 목표를 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017: 81).

보육의 공공성을 강화하기 위해 2016년 국공립 어린이집을 150개소 신규 확충, 공공형 어린이집 150개소 신규 지정과 함께, 직장어린이집은 80개소를 신규로 확충하였으며(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과 보도자료(2015.12.30.) http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329296 에서 2019. 9. 20. 인출), 2018년은 574개소를 확충하였고, 3,607개소로 나타났다(보건복지부 재정운용담당관 보도자료(2018.8.27.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=345848, 2019. 9. 20. 인출).

2019년 국공립어린이집은 4,152개소이며, 2020년에는 550개소 이상 확충하여 4,702개소로 믿고 맡길 수 있는 어린이집을 확대할 예정이다(보건복지부 재정운용담당관 보도자료(2019.8.28), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350634, 2019. 9. 20. 인출).

2019년 9월부터 신규 500세대 이상 아파트에 국공립어린이집을 의무적으로 설치해야 한다. 기존에는 「주택건설 기준 등에 관한 규정」에 따라 300세대 이상 아파트 단지에는 의무적으로 어린이집을 설치하도록 했으며, 「영유아보육법」은 대규모 아파트 단지의 보육수요를 감안하여, 500세대 이상 아파트 단지에는 국공립어린이집을 우선 설치하도록 규정하고 있었다(보건복지부 공공보육T/F팀 보도자료(2018.3.18.), https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=346950&page=5, 2019. 9. 20. 인출).

나) 고용친화적 보육서비스 공급 및 지원 강화

2016년 7월부터 실시된 맞춤형 보육은 기존 무상보육체계를 보완하여 자녀양육 공백이 발생하는 맞벌이 가정 등에게 일-가정 양립을 지원하고, 부모와의 애착관계 형성이 중요한 영아기 아이들의 적정 시간 어린이집 이용을 유도하기 위해 추진되었다(보건복지부 보육사업기획과 보도자료(2016.4.25.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=

1&CONT_SEQ=331236, 2019. 9. 20. 인출).

어린이집 0~2세반(48개월 미만 아동)을 이용하는 영아들 대상이며, 아이와 부모의 보육필요에 따라 종일반(07:30~19:30)과 맞춤형(09:00~15:00 + 긴급보육 바우처 월 15시간)으로 구분된다(보건복지부 보육사업기획과 보도자료(2016.4.26.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=331236, 2019. 9. 20. 인출). 종일반 대상 가구는 맞벌이, 구직, 학교 재학중, 임신, 장애, 다자녀, 조손 또는 한부모 가구, 저소득층 등이며, 맞춤형 대상은 종일반 외 어린이집 이용이 적정시간 필요한 아이와 부모이다. 맞춤형은 기본적으로 오전 9시부터 오후 3시까지 6시간을 이용하며, 이에 더해 긴급보육바우처를 사용하여 월 15시간까지 추가로 이용할 수 있다. 긴급보육바우처는 병원이용 등 갑작스런 사유로 추가적인 보육서비스 필요 시 사용할 수 있으며, 맞춤형을 이용하는 중에 취업, 임신, 질병 등 종일반을 이용해야 하는 사유가 발생하면 종일반 서비스를 이용할 수 있다(보건복지부 보육사업기획과 보도자료(2016.4.26.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=331236, 2019. 9. 20. 인출)

보건복지부는 일-가정 양립을 위해 맞벌이 부모 등이 편하게 어린이집을 이용할 수 있는 보육환경을 조성하기 위해 지자체와 어린이집 운영시간 준수에 관한 합동 현장점검을 실시하였다(보건복지부 보육정책과·보육기반과 보도자료, http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=333766, 2019. 9. 20. 인출). 총 4,587개소의 어린이집을 대상으로 지자체에서 현장점검을 실시한 결과, 종일반의 마지막 하원시간은 18시 이전이 30.5%, 18시 이후가 69.4%로 파악되었다.

또한 2020년 3월부터는 어린이집에서 아이들이 보다 편안하고 안정적으로 지낼 수 있도록 보육지원체계를 개편이 시행된다. 즉 보육시간을 모든 아이들에게 보편적으로 제공하는 기본보육과 필요에 따라 추가 이용하는 연장보육으로 구분하고, 연장보육 전담교사를 배치하게 된다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과·공공보육팀 보도자료(2019.9.18.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ

=350909, 2019. 9. 20. 인출). 오후 4시까지의 기본보육시간에는 현행 담임교사가, 오후 4시부터 7시30분까지의 연장보육 시간에는 연장반 교사를 별도 배치하여 보육서비스의 질을 제고하고자 한다. 정부는 오후 4시 이후 연장보육에 전담교사가 배치됨에 따라 담임교사들의 업무 부담이 줄고 휴게시간과 수업준비 시간이 확보되어 근무여건도 개선될 것으로 기대하고 있다. 또한 교사들의 근무여건이 개선되면 아이들을 돌보는데 집중할 수 있게 되어 보육서비스의 질도 개선될 것으로 예상하고 있다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과·공공보육팀 보도자료(2019.9.18.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350909, 2019. 9. 20. 인출).

현재 아동의 하원시간과 상관없이 동일하게 지원되던 보육료도 기본보육료와 연장보육료로 구분하여 지원한다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과·공공보육팀 보도자료(2019.9.18.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350909, 2019. 9. 20. 인출). 오후 5시 이후에는 시간당 보육료를 별도로 지원하여 아이가 늦게까지 남아 있는 보호자가 눈치 보는 부담을 덜 것으로 보인다. 이를 위해 어린이집에는 아동의 등·하원 시간을 자동으로 확인하는 장치가 설치되며 영유아 가정에 등·하원시간 안심알리미 서비스가 제공된다.

다) 보육교직원 처우개선과 전문성 제고

(1) 처우개선

보육교직원의 처우개선을 위해 영아반 교사의 ‘근무환경개선비’는 2015년 월 17만원에서 2016년 월 20만원으로 3만원 인상되었으며, 2017년 1월부터는 2만원 인상하여 현재까지 월 22만원이 지원되고 있다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과 보도자료(2017.1.20), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=338193, 2019. 9. 20. 인출).

2017년부터 교사겸직 원장수당은 월 7.5만원이 지원되고 있다(보건복지부 재정 운용담당관 보도자료(2017.12.6), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=343044,

2019. 9. 20.인출). 2017년 농촌보육교사 특별근무수당은 월 11만원, 누리과정 담임교사 처우개선비는 월 30만원을 지속 지원하였다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과 보도자료(2017.1.20.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301svw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=338193, 2019. 9. 20. 인출). 2019년은 누리과정 처우개선비가 33만원 지원되고 있다(보건복지부, 2019b: 5).

2015년부터 보육교사 업무경감을 위해 지원된 보조교사는 2016년에 지속적으로 지원하였고(12,344명), 2017년에는 '16년 대비 2,656명을 확대하여 19,000명을 지원하였다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과 보도자료(2017.1.20.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=338193, 2019. 9. 20. 인출).

「근로기준법」 개정 전에는 어린이집은 휴게시간 특례업종이었으나 2018년 7월 1일부터 개정된 「근로기준법」이 시행됨에 따라, 특례업종에서 제외되어 어린이집 근무시간 중 교사 휴게시간 보장되었다. 이에 따라 보육교사 휴게시간 중에 발생할 수 있는 보육 공백을 막고, 보육아동에게 안정적인 보육서비스 제공을 위해 2018년 25,000명, 2019년에는 40,000명의 보조교사를 지원하고 있다(보건복지부 재정운용담당관 보도자료(2018.8.27.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=345848, 2019. 9. 20. 인출). 2020년에는 전년대비 12,000명이 확대된 5만2천명의 보조·연장교사가 지원될 예정이다(보건복지부 재정운용담당관 보도자료(2019.8.28.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=350634, 2019. 9. 20. 인출).

「근로기준법」은 보육교직원 복무규정에 휴게시간 부여를 명시하고, 보육교사 휴게시간에 한하여, 보조교사가 보육 업무를 전담할 수 있도록 개정하였다. 보조교사는 「영유아보육법」에 따라 보육교사와 동일한 국가자격 소지자로서, 근무시간이 4시간인 점을 제외하면 경력, 자격 등 보육서비스에 대한 전문성은 보육교사와 차이가 없다(보건복지부 공공보육팀 보도자료(2018.6.21), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=345172, 2019. 9. 20. 인출).

보육교직원의 휴게시간 사용은 원장과 보육교사 간 협의사항이나 종일 보육이 이뤄지는 어린이집의 특성을 고려하여, 특별활동 및 낮잠시간, 아이들 하원 이후를 주 휴게시간으로 하고, 보육교사 휴게시간에 한해 해당 시간대 교사 1인당 아동수를 완화하였다(보건복지부 공공보육팀 보도자료(2018.6.21.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=345172, 2019. 9. 20. 인출). 이는 적절한 휴식을 통해 보육교사의 근로여건이 좋아지고 더 나은 보육 서비스를 아이들에게 제공하기 위함이다.

아울러, 기존 보조교사 지원 대상은 민간·가정 어린이집 우선이었으나 국공립, 사회복지법인 어린이집 등 모든 유형의 어린이집으로 확대되었다(보건복지부 공공보육팀 보도자료(2018.6.21), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=345172, 2019. 9. 20. 인출). 이와 더불어 보조교사 인건비 지원 연령을 기존 60세에서 65세로 개정하였으며, 보조교사 인건비 지원 연령 상한은, 담임교사로 60세에 퇴직한 이후 충분히 4시간 시간제 근로가 가능한 인력에 대한 활용 필요성에 대해 꾸준히 문제제기된 사항을 반영한 것이다.

보육교사의 휴가, 경조사 등이 발생할 경우 투입되는 대체교사도 2015년 802명에서 2016년 1,036명으로 확대 지원하였고(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과 보도자료(2015.12.30.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329296, 2019. 9. 20. 인출), 2018년 2,036명, 2019년에는 '18년 대비 700명을 확대한 2,736명을 지원하고 있다(보건복지부 재정운용담당관 보도자료(2018.8.27), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=345848, 2019. 9. 20. 인출). 2020년은 3,436명의 대체교사가 지원될 예정이다(보건복지부 재정운용담당관 보도자료(2019.8.28.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350634, 2019. 9. 20. 인출).

보건복지부는 현직 보육교사를 대상으로 하는 웹기반 자가진단 테스트와 상담 프로그램 지원으로 직무 스트레스 해소를 돕고 있다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과 보도자료(2017.1.20.), <http://www.mohw.go.kr/react>

/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=338193, 2019. 9. 20. 인출).

(2) 전문성 제고

보건복지부는 2016년 인성과 전문성을 갖춘 보육교사를 양성하기 위해 대면교육 강화 등 보육교사 자격기준을 개선하는 내용으로 「영유아보육법 시행규칙」을 개정하였다(보건복지부 보육사업기획과 보도자료(2016.1.12.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329492, 2019. 9. 20. 인출). 개정된 내용으로는 보육교사 자격 및 처우개선을 위해 신규 보육교사의 대면교과목 강화, 현장실습 등 신규 취득 자격기준이 강화되었으며, 현직 보육교사의 태도·소양 등을 점검하는 평가 및 관리체계 개편이 추진되었다(보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과 보도자료(2015.12.30.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04 &MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329296, 2019. 9. 20. 인출).

개정된 보육교사 자격기준 내용은 다음과 같다. 보육교사 자격취득 17개 교과목 중 9개 과목을 대면교과목으로 지정하고, 대면교과목에 대하여는 8시간 출석 수업 및 1회 이상의 출석시험을 의무화하여 대면교육을 강화하였다(보건복지부 보육사업기획과 보도자료(2016.1.12.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329492, 2019. 9. 20. 인출). 또한 보육교사의 보육현장 적응력을 높이기 위해 현장실습기간을 현행 4주 160시간에서 6주 240시간으로 확대되었으며, 평가인증을 유지하는 우수 어린이집에서 실습을 받아야 한다. 해당 조치는 보육교사가 배출되는 양성기관 및 자격등급에 따라 적용시기가 다르게 운영되고, 보육교사 2급 중 대학의 경우 2017년 1월 1일 이후 입학자부터, 학점인정기관의 경우 2018년 1월 1일 이후 학위취득자부터, 보육교사 3급에 대하여는 2016년 8월 1일 이후부터 적용된다(보건복지부 보육사업기획과 보도자료(2016.1.12.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329492, 2019. 9. 20. 인출).

「대체교사 지원 사업」은 어린이집 보육교사가 연가, 교육 등으로 출근이 곤란한 경우, 육아종합지원센터에 채용된 보육교사를 어린이집에 파견하여 아이들을 안전하게 돌볼 수 있도록 지원하는 사업이다. 2018년까지는 법으로 정해진 보수 교육, 건강 검진, 남자 교사가 예비군 훈련이 있을 때 담임교사를 대신하여 아이들을 돌보는 대체교사를 파견해 왔었다(보건복지부 공공보육T/F팀 보도자료(2018.3.18.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=344240, 2019. 9. 20. 인출). 2019년부터는 질병, 가족상(喪)까지 대체교사 지원 사유를 넓히고, 모성 보호를 위해 임신 중인 교사의 병원 진료 및 예방접종을 받을 경우에도 대체교사를 지원받을 수 있도록 한다. 또한, 상시·긴급 지원 외에도 지역별 대체교사 지원 여력이 있는 경우 어린이집의 업무 부담이 커지는 신학기에 신입 원아의 적응이나, 현장체험 시 장애영유아를 전담 지원할 수 있도록 대체교사 관련 지침을 개선하였다.

2009년부터 시작한 대체교사 지원사업은 재충전 기회 부여 등 보육교사의 근로여건 개선에 기여하고, 특히 경력이 단절된 여성과 20, 30대 청년들에게 일자리를 제공하는 효과도 있다는 것으로 기대된다(보건복지부 공공보육T/F팀 보도자료(2018.3.18.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=344240, 2019. 9. 20. 인출). 더불어 2019년은 대체교사 2,036명을 채용하여 어린이집에 지원하고, 2022년까지 총 4,800명의 대체교사를 확대 배치해 보육교사의 근로여건 개선 및 보육서비스 질을 계속 높여갈 계획이다.

한편 2020년 3월부터 만 2년 이상 어린이집에 종사하지 않다가 다시 근무하려는 자는 반드시 사전에 40시간의 직무교육 이수가 필요하다(보건복지부 공공보육팀 보도자료(2019.9.2.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350680, 2019. 9. 20. 인출). 해당 조치는 「영유아보육법」 시행규칙 개정('9.6.12, 시행 '20.3.1)으로 2020년 3월 1일부터 어린이집에 근무하고자 하는 만 2년 이상 장기 미종사자의 사전 직무교육이 의무화된 데 따른 것이다. 그간 원장·보육교사가 자격을 취득하고 만 2년 이상 보육 업무에 종사하지 않더라도 별도의 직무교육 없이 다시 어린이집 근무가 가능하였다. 법령 개정에 따라 이번에 도입되는 「어린이집 장기 미종사자

교육」은 근무 공백이 있는 보육교직원의 빠른 현장 적응을 지원하고, 전문성을 높이는데 도움을 주어 보육서비스 질 향상에도 기여할 것으로 예상된다(보건복지부 공공보육팀 보도자료(2019.9.2.), http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350680, 2019. 9. 20. 인출). 이같은 교육과정은 원장, 보육교사별로 3개 영역(인성 소양, 건강 안전, 전문지식 기술), 10개 교과목으로 구성된다.

나. 보육의 우선제공 대상과 어린이집 운영시간 관련 규정

성평등 관점에서 주목할 만한 어린이집 운영 원칙으로는 맞벌이 가구를 우선입소 1순위자로 규정하여 서비스 이용 기회를 보장하고, 일하는 부모들의 근로시간 동안 자녀돌봄 공백이 야기되지 않도록 어린이집을 하루 12시간, 그리고 연중 운영해야 하며, 종일제보육(07:30~19:30) 이외 시간인 새벽과 야간, 토요일과 휴일에도 서비스를 제공할 수 있도록 관련 기관을 지정하여 비용을 지원하고 있다.

1) 맞벌이 가구의 어린이집 우선입소

맞벌이 가구의 영유아는 현행 「영유아보육법」 시행규칙 제29조에 의거하여 보육의 우선제공 대상자로 규정된다(법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208953&efYd=20190716#0000>, 2019, 10. 26. 인출). 이때 맞벌이 가구의 영유아는 부모가 모두 취업 중인 영유아로서 ‘부와 모가 모두 일(취업)을 하거나 구직 중인 가구의 자녀’로서, 취업은 주 15시간 또는 월 60시간 이상 근로로 정의된다(보건복지부, 2019a: 74). 한부모 가구인 경우는 부 또는 모가 취업 중이거나 취업을 준비하는 경우로서 맞벌이 자격을 인정한다. 입소순위는 1순위 항목당 100점을 부여하는데, 맞벌이 가구는 3자녀 이상 가구 자녀와 함께 200점을 부여하고, 맞벌이 가구이면서 동시에 3자녀 이상이면 추가 300점을 부여하여 다자녀 맞벌이 가구의 어린이집 입소가 보다 원활하도록 규정하고 있다(보건복지부, 2019a: 74).

〈표 II-4-4〉 어린이집 입소 우선순위 대상자(2019)

구분	대상자
1순위	<ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장법에 따른 수급자 - 한부모가족지원법 제5조의 규정에 의한 보호대상자의 자녀 - 국민기초생활보장법 제24조의 규정에 의한 차상위계층의 자녀 - 장애인복지법 제2조의 규정에 의한 장애인 중 보건복지부령이 정하는 장애등급 이상에 해당하는 자(장애부모*)의 자녀 - 아동복지시설에서 생활중인 영유아 - 부모가 모두 취업 중이거나 취업을 준비 중인 영유아 - 「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족의 영유아 - 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 국가유공자 중 전몰자(제3호), 순직자(제5호·제14호·제16호), 상이자(제4호·제6호·제12호·제15호·제17호)로서 보건복지부령으로 정하는 자*의 자녀 - 자녀가 3명 이상인 가구 또는 영유아가 2자녀 가구의 영유아 - 제1형 당노를 가진 경우로서 의학적 조치가 용이하고 일상 생활이 가능하여 보육에 지장이 없는 영유아 - 산업단지 입주기업체 및 지원기관 근로자의 자녀로서 산업단지에 설치된 어린이집을 이용하는 영유아
2순위	<ul style="list-style-type: none"> - 기타 「한부모가족지원법」에 따른 한부모 가족 및 조손 가족 - 가정위탁 보호아동 및 입양된 영유아 - 동일 어린이집 재원 중인 아동의 형제·자매

자료: 보건복지부(2019a), 2019년 보육사업안내. pp. 68-70.

당초 맞벌이 가구는 기초생활수급가구와 저소득층 자녀 다음 순위로 자격이 부여되었으나, 2006년부터 이들과 동등한 1순위자에 추가로 포함되었다. 즉 2004년 「영유아보육법」이 전부개정 당시에는 기초생활수급자와 저소득층 자녀가 보육의 우선제공 대상으로 규정되었으며, 2005년 1월에는 한부모가정 자녀와 차상위계층 자녀, 동년 12월에는 장애부모 자녀가 추가된 이후 맞벌이 가구는 아동복지시설에 생활 중인 영유아와 함께 2006년 4월부터 어린이집 우선입소 1순위자로 규정되었다(유해미·박원순·김아름·박은영, 2017: 31-34). 이는 2006년 이전까지 어린이집은 노동권 보장 보다는 취약계층 자녀의 보호 및 돌봄 기능 위주였으며, 2009년 이후에는 다자녀 가구(자녀가 3명 이상인 가구)의 영유아가 추가됨으로써 양육 부담 완화 역할을 추가하게 되었다. 2015년 9월 「영유아보호법 시행규칙」 개정 시에는 보육 우선제공 대상에 부모가 모두 취업 중인 맞벌이 외에 구직활동 중인 경우를 추가하였다.

2) 어린이집 보육 운영시간

어린이집은 맞벌이 가구 등 보육이 반드시 필요한 부모들의 보육 수요에 부응하고자 공휴일을 제외하고 원칙적으로 연중 운영해야 한다. 운영시간은 평일에는 오전 7시 30분부터 오후 7시 30분까지 12시간을 운영하고, 토요일은 오전 7시 30분부터 오후 3시 30분까지 8시간이다. 그러나 보호자의 동의를 받을 경우에는 영유아 및 그 보호자에게 불편을 주지 않는 범위에서 어린이집의 운영 일수 및 운영시간을 조정할 수 있도록 규정하고 있어 휴원 일수는 기관에 따라 다양할 것으로 예상된다(보건복지부, 2019a: 75).

이처럼 어린이집은 연중 운영해야 하므로 교사의 하계휴가사용 등을 이유로 임시휴원(일명 ‘방학’)은 허용되지 않는다(보건복지부, 2019a: 76). 다만, 보육 수요 조사를 통해 보육에 지장을 주지 않는 범위 내에서 반 구성, 교사 대 아동 비율을 달리하여 운영할 수 있다. 집중휴가 기간 동안 맞벌이 가정 등 긴급보육이 필요한 아동을 위하여 당번교사를 배치해야 한다(보건복지부, 2019a: 76).

3) 다양한 보육서비스의 공급 및 지원

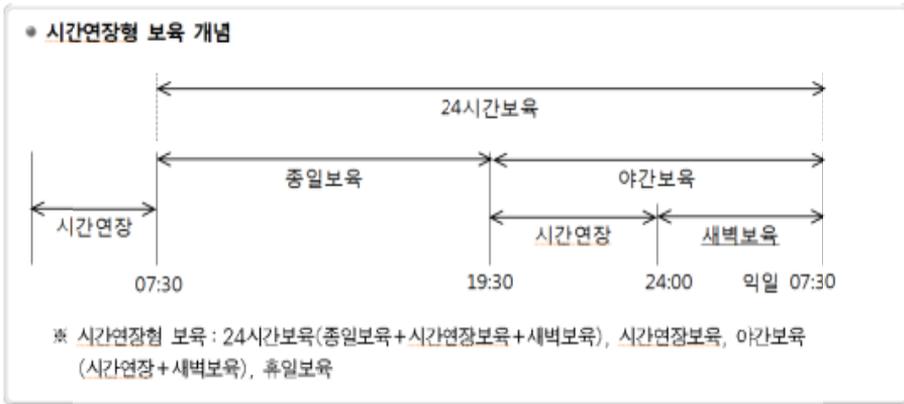
시간연장형 보육에는 시간연장, 야간, 24시간, 휴일보육이 포함되며, 지원대상은 만 0-2세 보육료, 만 3-5세 누리과정 보육료, 다문화보육료 및 장애아보육료(취학전) 지원 아동을 원칙으로 한다(보건복지부, 2019a: 383).

가) 시간연장보육

시간연장이란 기준 보육시간(07:30~19:30)을 경과하여 최대 24:00까지 시간을 연장하여 보육하는 것으로 해당시설의 종일보육 아동을 연장하여 보육하는 것이 원칙이나, 주간에 다른 어린이집 등을 이용한 경우에도 가능하다(보건복지부: 2019a: 383). 국공립 및 정부지원 비영리법인시설의 경우 부모의 취업 등으로 1명 이상이 보육시간 연장을 필요로 할 경우에는 시간연장 보육을 의무적으로 실시하여야 한다. 이를 위반한 때에는 과태료를 부과할 수 있다. 지원대상은 시·군·구청장으로부터 시간연장 어린이집으로 지정받은 시설로서, 시·군·구청장은 공립, 법인, 직장어린이집 등 취약보육을 우선적으로 실시하여야 하는 시설과 평가인증

을 통과하고 시간연장 보육을 희망하는 어린이집을 우선적으로 지정하며, 해당 시설에는 교사 인건비를 지원한다(보건복지부, 2019a: 383, 387).

[그림 II-4-3] 시간연장보육 개념



자료: 보건복지부(2019a), 2019년 보육사업안내. p. 383.

시간연장 보육교사의 인건비는 보육교사를 별도로 채용한 경우에만 지원하며, 정부지원 시설과 직장어린이집에는 시간연장 보육교사 월 지급액의 80%를 지원하고, 정부미지원시설에는 1인당 1,343,200원을 지원한다. 시간연장 보육교사는 어린이집 정원 범위 내에서 최대 5명까지 지원된다(보건복지부, 2019a: 384).

주간 보육교사가 초과근무 형태로 시간연장보육을 담당하였거나 단시간 보육교사를 채용한 경우에는 시간연장반별로 월 445,000원을 지원하는데, 해당 지원은 시작 시간(19시 30분) 이후 시간연장 보육아동을 2명 이상 보육한 경우에 한한다(보건복지부, 2019a: 385).

나) 24시간보육

24시간보육 지원은 부모가 야간에 경제활동에 종사하는 가정이나 한부모 또는 조손가정 등의 아동으로 주간보육을 이용하고 추가로 야간보육이 불가피하다고 판단되는 아동에게 제공한다. 이때 주간이용 어린이집과 야간이용 어린이집이 동일한 경우에만 24시간 보육료를 지원한다(보건복지부 2019a: 387).

시·도지사는 지역 내 야간 및 24시간 보육서비스 수요를 감안하여 정부지원 시

설 및 직장어린이집을 대상으로 극히 제한적으로 24시간 어린이집을 지정할 수 있다. 국공립·법인 등 정부지원시설 및 직장어린이집을 지정하여야 하며 이 경우 수면실 등을 위한 시설 환경비용(증개축 또는 개보수)을 우선적으로 지원할 수 있다. 2019년 3월부터 정부지원시설 또는 직장어린이집 외 유형에 대한 신규 지정은 불가하다(보건복지부, 2019a: 391).

24시간 어린이집은 시간연장 보육교사와(19:30~24:00)와 새벽근무 보육교사(24:00~익일 07:30) 인건비를 각각 지원하되, 인건비는 시간연장 보육교사와 새벽교사를 별도로 채용한 경우에 한하여 지원한다(보건복지부, 2019a: 388-389). 정부지원시설 및 직장어린이집은 보육교사 월 지급액의 80%를 지원하고, 정부미지원시설은 보육교사 1인당 1,343,000원을 지원한다. 24시간보육 시 보육료는 보육료의 200% 한도 내에서 부모로부터 추가 비용을 수납할 수 있다(보건복지부, 2019a: 389).

다) 휴일보육

국공립·법인시설 및 직장어린이집 중 휴일 어린이집으로 지정받은 시설은 원래 시설 정원과는 별도로 휴일보육정원을 책정할 수 있다. 휴일 어린이집의 경우 보육교사 1인당 2명 이상 영유아를 5시간 이상 보육할 경우 실제 근무보육 교사에 대해 각각 휴일 근무수당을 일일 52,200원을 지원한다(보건복지부, 2019a: 392).

다. 보육교사 처우개선 및 전문성 제고 관련 규정

보육교사의 근로여건 개선을 위해 교사 수당, 보조교사 및 대체교사 등이 지원되고 있으며, 보육교사의 전문성 제고를 위한 국가자격제가 도입 실시되었으며, 재교육에 관한 사항도 규정하고 있다.

1) 처우개선

가) 교사근무환경개선비 지원

어린이집에 근무하는 보육교사의 처우개선을 위해 어린이집 또는 시간제 보육 제공기관에서 받을 말고 있는 담당교사(보육교사 또는 특수교사), 육아종합지원센

터에 채용된 대체교사 중 평일 8시간을 원칙으로 월 15일 이상 실제 근무하는 사람에게 일인당 월 22만원을 지원한다. 교사근무환경개선비는 정부가 보육교사 처우개선을 위하여 지급하는 것으로 임금에 포함되지 않으며 초과근무 수당도 아니다(보건복지부, 2019a: 430-431).

나) 농촌 보육교사 특별근무수당 지원

농촌 등 지역에 소재하는 어린이집 또는 시간제보육 제공기관에서 받을 받고 있는 담임교사(보육교사 또는 특수교사) 및 치료사, 육아종합지원센터에 채용된 대체교사 중 평일 8시간을 원칙으로 월 15일 이상 실제 근무하는 사람에게 일인당 월 11만원을 지원한다. 농촌보육교사 특별근무수당은 정부가 농촌 등 지역 어린이집의 보육교사 처우개선을 위하여 지급하는 것으로 임금에 포함되지 않으며 초과근무 수당도 아니다(보건복지부, 2019a: 428-429).

다) 보조교사 지원

영아반 담임교사의 업무를 경감하기 위하여 보조교사를 지원하는 제도이다. 장애아 현원 6명 이상 보육하는 전문·통합 어린이집과 평가인증을 유지하고 영아반 2개 이상을 운영하고 있으며 정원충족률 70% 이상인 어린이집에 한하여 1일 4시간 근무 기준(주 20시간)으로 월 973,000원이 지원된다(보건복지부, 2019a: 436-437).

이때 보조교사는 보육교사 자격증 소지자로서 어린이집에서 영아반 담임교사의 보육·놀이·학습·급식 등 보조업무를 수행한다. 이들은 특정한 담임교사로서의 보육업무를 전담할 수는 없고 담임교사의 근무시간 중 휴게시간에 한해 담임교사의 보육 업무를 대행할 수 있다(보건복지부, 2019a: 438).

라) 대체교사 지원

어린이집 담임교사의 연가 사용, 보수교육 참석 등 보육 공백 발생 시 육아종합지원센터에 채용된 대체교사를 지원한다. 시설별로 1명씩 우선 지원하는 등 특정 시설이나 보육교사에게 대체교사 지원이 집중되지 않도록 운영하고, 시·도 특수시책 사업으로 대체교사를 지원하는 경우 지원자가 중복되지 않도록 유의하여야 한다(보건복지부, 2019a: 433).

지원대상은 어린이집 및 시간제보육 제공기관에서 평일 8시간을 원칙으로 근무하는 담임교사(보육교사, 특수교사)이며 보육교사를 겸직하고 있는 원장 및 대표자, 보조교사 등에 대해서는 지원하지 않는다(보건복지부, 2019a: 433).

보수교육(주중 1~5일, 최대 10일) 참석, 본인 결혼 등 연가(주중 1~10일, 최대 10일), 건강검진, 예비군 훈련, 긴급사유(아동학대로 인한 긴급지원, 모성보호, 가족상, 본인 질병·사고 등) 발생 시 대체교사를 지원한다(보건복지부, 2019a: 433).

마) 호봉인정 기준

국고보조금어린이집(정부지원어린이집) 인건비 책정에 호봉산정 기준을 적용함을 원칙으로 한다. 국고보조금어린이집이 아닌 어린이집(미지원어린이집)은 다른 법령에서 특별히 규정한 경우를 제외하고는 호봉기준을 달리 정하거나 인건비 책정 시 호봉을 적용하지 아니할 수 있다(보건복지부, 2019a: 192).

보수교육, 출산휴가, 시간연장형 등 대체교사(임시교사 포함)로 투입된 보육교사 경력에 대한 호봉인정 범위는 주당 30시간 이상을 종사한 보육교사에 한하여 인정한다. 다만 2005년 1월 30일 이후 대체교사 또는 임시교사로 근무한 경력만이 인정된다(보건복지부, 2019a: 197).

보육교직원이 휴직한 때에 호봉인정 범위는 출산전후휴가 90일 이내(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 120일 이내) 및 자녀1인당 1년 이내의 육아휴직 기간과 1년 이내의 업무상 재해로 인한 휴직 기간은 호봉획정 시 경력으로 산입된다(보건복지부, 2019a: 198).

바) 누리과정 담당교사 지원

각 시·도는 전체 만3-5세아 예산 중 보육료(수수료포함)를 제외한 예산에서 관할 시·군·구별로 월별 3-5세 누리과정 담당교사 처우개선비를 지급한다. 매월 1일 24시 기준으로 보육통합정보시스템에 담임교사로 임용되어 누리반으로 배정된 교사 중 누리과정연수를 이수한 교사에게 지급된다(보건복지부, 2019a: 282).

만3, 4, 5세만으로 구성된 독립반 또는 혼합반 담당 교사에게 월 330,000원(누리과정 처우개선비 30,000원을 포함하는 금액)을 지원하고 만2-3세 혼합반 또는 만2세-유아 혼합반은 누리과정 보육료 지원자격아동을 반드시 1명이상 포함하여

반을 구성한 경우 담당교사에게 월 220,000원(누리과정 차우개선비 30,000원을 포함하는 금액)을 지원한다. 누리과정을 운영하는 만3-5세 장애아반의 경우, 만 3-5세 누리과정 자격 장애아가 1명인 경우 월 220,000원, 2명 이상인 경우 월 330,000원을 지원한다(보건복지부, 2019a: 283).

전체 만3-5세아 예산 중 보육료(수수료 포함), 담당교사 지원액 일부(300,000 원)를 제외한 잔액을 운영비 생성기준 아동 수로 균분(만3-5세 누리과정 장애아반에 편성된 3-5세 장애아동은 일반아동반의 2배 단가 적용)하여 지자체에서 어린이집에 누리과정 운영에 필요한 비용을 지원한다(보건복지부, 2019a: 283). 어린이집은 운영지원비를 누리과정 보조교사 인건비로 우선 활용하여야 하고, 누리과정 운영을 위해 필요한 항목에 사용하여야 한다. 일정 규모 이상의 어린이집의 경우, 최소한의 보조교사를 채용하여야 한다(보건복지부, 2019a: 284).

2) 전문성 제고

가) 보육교사 자격검증 및 자격기준

(1) 보육교사 자격기준 및 자격검정

보육교사의 자격요건은 「영유아보육법」 시행령 제21조에서 정하고 있는 자격기준에 해당하는 자로서 보건복지부 장관이 검정·수여하는 국가자격증을 받은 자이어야 한다(보건복지부, 2019a: 158).

어린이집 보육교사의 자격검정은 무시험을 원칙으로 하며, 「영유아보육법」 시행령 제21조에서 정한 보육교사 1급~3급의 자격기준을 갖추었는지 여부를 신청자가 제출한 서류를 심사하여 검정한다. 자격의 검정 및 자격증 발급과 관련된 중요한 사항은 보육교직원 자격검정 위원회에서 심의·의결하여 결정하고 보건복지부 장관이 국가자격증을 검정·수여한다(보건복지부, 2019a: 158).

〈표 II-4-5〉 보육교사 자격 기준(2019)

등 급	자 격 기 준
보육교사 1급	1. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 3년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람
	2. 보육교사 2급 자격을 취득한 후 보육 관련 대학원에서 석사학위 이상을 취득하고 1년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람

등 급	자격 기준
보육교사 2급	1. 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학교에서 보건복지부령으로 정하는 보육관련 교과목 및 학점을 이수하고 졸업한 사람
	2. 보육교사 3급 자격을 취득한 후 2년 이상의 보육업무 경력이 있는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 승급교육을 받은 사람
보육교사 3급	고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업한 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 교육훈련시설에서 정해진 교육과정을 수료한 사람

자료: 법제처 국가법령정보센터. 영유아보육법 시행령 제21조 [별표 1],
 (<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208776&efYd=20190625#AJAX>, 2019. 9. 23. 인출)

(2) 보육교사 교육훈련시설: 보육교사 교육원

보육교사 교육원은 「영유아보육법」 제21조제2항제2호 및 제4항, 동법 시행규칙 제12조제2항에 따라 3급 보육교사 양성을 위한 소정의 교육과정을 운영하도록 시·도지사가 지정한 교육훈련시설이다(보건복지부, 2019a: 242). 각 시·도지사는 교육훈련시설을 지정 및 지도·감독하고 보육교직원 교육훈련 계획의 수립 및 교육을 실시하여야 한다(보건복지부, 2019a: 242).

나) 보육교사 보수교육 내용 및 비용지원

(1) 보육교사 보수교육 실시 및 교육내용

보수교육은 「영유아보육법」 제23조, 제23조의2에 의거 보육교직원의 자질향상을 위해 실시하는 교육으로서, 보육에 필요한 지식과 능력을 유지·개발하기 위하여 보육교직원이 정기적으로 받는 직무교육과 보육교사가 상위 등급의 자격(3급 → 2급, 2급 → 1급)을 취득하기 위해 받아야 하는 승급교육 및 어린이집 원장의 자격을 갖추기 위하여 받아야 하는 사전직무교육을 포함한다(보건복지부, 2019a: 221).

보수교육은 현직 보육교직원을 대상으로 실시하므로 어린이집 원장, 보육교사 등의 자격을 소지한 자라도 교육 개시 당시 어린이집에 근무하지 않는 자는 보수교육을 받을 수 없다. 다만, 교육비 전액 자비 부담을 전제로 비현직 보육교직원도 이수할 수 있다(보건복지부, 2019a: 222).

보육교사의 보수교육은 직무교육과 승급교육으로 구분되는데 직무교육은 일반 직무교육과 특별직무교육을 포함한다. 일반직무교육은 현직에 종사하고 있는 보육

교사로서 보육업무 경력이 만 2년을 경과한 자와 보육교사 직무교육(승급교육 포함)을 받은 해부터 만 2년이 경과한 자를 대상으로 하고 특별직무교육은 영아보육, 장애아보육, 방과후보육을 담당하고 있는 일반직무교육 대상자와 이를 담당하고자 하는 보육교사를 대상으로 한다(보건복지부, 2019a: 222-223).

어린이집에서 특수교사나 치료사로 근무하는 자도 일반·특별직무교육대상으로서 보수교육을 이수하여야 한다(일반직무교육이나 특별직무교육 중 선택적으로 이수할 수 있음). 보수교육을 연속하여 3회 이상 받지 아니하는 경우 어린이집 원장 또는 보육교사 자격이 정지될 수 있으므로 보수교육 대상자는 필히 보수교육을 이수하여야 한다(보건복지부, 2019a: 224).

어린이집 원장 및 보육교사의 보수교육은 「영유아보육법」에 따라 집합교육이 원칙이나 ‘특별직무교육’에 한해 인터넷 방식에 의한 온라인 교육을 받은 경우 보수교육을 이수한 것으로 인정한다(보건복지부, 2019a: 222).

〈표 II-4-6〉 보육교사 일반직무교육

영역	일반직무교육(기본 과정)		일반직무교육(심화 과정)	
	교과목	시간	교과목	시간
인성·소양 (8시간)	• 보육교사와 인권 - 인권에 대한 이해 - 교사와 아동의 인권 존중 이해	3	• 보육교사의 인문적 소양 - 행복한 교사되기	3
	• 보육교사의 직무역량 강화 - 보육교사 직무 이해 - 보육교사 의사소통기법 훈련	3	• 보육교사의 직무역량 강화 - 보육교사 리더십 키우기 - 기관 구성원간 멘토링 실행	3
	• 보육교사의 건강관리 - 보육교사의 신체·정신건강 이해·관리	2	• 보육교사의 건강관리 - 보육교사의 신체·정신건강 이해·관리	2
건강·안전 (9시간)	• 안전사고 예방교육 - 재난대비, 교통안전, 응급처치	3	• 안전사고 예방교육 - 재난대비, 교통안전, 응급처치	3
	• 보건위생관리 - 감염병 및 악물오염용, 응급 처치	3	• 보건위생관리 - 감염병 및 악물오염용, 응급 처치	3
	• 아동학대, 성폭력, 실종 예방 및 사후관리 - 아동학대의 이해 - 성폭력 및 실종 예방 교육	3	• 아동학대, 성폭력, 실종 예방 및 사후관리 - 아동학대의 이해 - 성폭력 및 실종 예방 교육	3
전문 지식 · 장애 및 다문화 실제	• 다문화교육 이해와 실제 - 현장사례 중심 분석	2	• 다문화교육 과정 심화 - 다문화프로그램 개발	2

영역	일반직무교육(기본 과정)		일반직무교육(심화 과정)		
	교과목	시간	교과목	시간	
기술 (23시간)	(4시간)	• 장애통합보육 운영 실제 - 개별화 프로그램 이해, 개발	2	• 장애통합보육 운영 실제 - 개별화 프로그램 적용 및 부모 협력 강화	2
		• 영유아 관찰 및 기록 실제 - 신체·인지·언어·정서 등 발달 관찰 및 사례 분석	3	• 영유아 관찰 기록의 활용 - 관찰 기록 분석 및 영유아 발달 평가와 상담 활용능력 키우기	3
	보육 활동 운영의 실제 (16시간)	• 영유아 부적응 행동의 이해 - 부적응 행동 유형의 이해 (불안, 위축, 공격, 주의산만 등)	2	• 영유아 행동 유형별 발달지원 - 부적응 행동 예방과 지도	2
		• 보육정보 탐색의 적용과 사례 - 인터넷 등 정보활용방법, 보육통합정보시스템 이해	2	• 보육교사의 놀이참여 및 확장·연계 - 영유아 놀이 관찰, 개입을 통한 확장 및 연계 교수학습방법	2
		• 디지털시대의 교수매체 활용 및 적용 - 인터넷, 스마트기기 등의 교수매체 로서의 활용 방법 이해 및 실습	3	• 영유아 프로그램 계획 및 운영 - 보육대상 및 철학에 따른 보육프로그램 운영	3
		• 영유아 인성교육의 실제 - 기본생활습관지도 및 활동에 따른 인성교육 실제 사례	3	• 영유아 인성교육의 심화 - 기관 및 영유아의 발달특성에 인 성교육 계획 실습	3
		• 영아교사의 상호작용 전략(선택) - 영아 발달, 흥미, 놀이에 따른 교수방법 학습	3	• 어린이집시설·설비관리(선택) - 어린이집 시설·설비 관리 능력 학습	3
		• 유아교사의 상호작용 전략(선택) - 유아 발달, 흥미, 놀이에 따른 교수방법 학습	3	• 동료 수업 멘토링(선택) - 동료교사간 수업지원능력 학습	3
		• 보수교육기관 자체개발 교과목 (선택)	3	• 보수교육기관 자체개발 교과목 (선택)	3
		가족 및 지역 사회 협력 (3시간)	• 부모-교사 의사 소통의 이해와 실제(선택) - 부모-교사간 의사소통이해 및 갈등상황 시 소통능력 함양	3	• 열린 어린이집 계획 및 운영(선택) - 열린어린이집 개념과 환경구성 - 열린어린이집 계획과 운영 실제
• 부모 개별 면담 기법(선택) - 성공적인 부모 면담 위한 대화법	3		• 지역사회연계 프로그램 사례 분석 (선택) - 지역 내 육아인프라 활용능력 함양	3	
계	15과목	40	15과목	40	

주: 1) 교육영역 별 이수시간을 고려하여, 보수교육기관에서 일부 교과목 선택하여 운영·개설 가능
예) 보육활동 운영의 실제,와 「가족 및 지역사회 협력」영역의 경우 교과목 일부 선택이수 가능
2) 「건강·안전」영역의 응급처치 관련 교육은 심폐소생술, 응급처치 실습 등 이론보다 실습 위주로 교육하도록 함.
자료: 보건복지부(2019a). 2019년 보육사업안내. pp. 225-226.

〈표 II-4-7〉 보육교사 승급교육

영역	2급 승급교육		1급 승급교육		
	교과목	시간	교과목	시간	
인성·소양 (11시간)	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지와 인권의 이해 - 사례중심 아동권리에 대한 민감성 증진 	4	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지와 인권의 실제 - 사례중심 아동권리에 대한 민감성 증진 	4	
	<ul style="list-style-type: none"> 보육교사의 역할과 윤리 - 보육교사 2급의 역할 및 직업윤리 	4	<ul style="list-style-type: none"> 보육교사의 역할과 윤리 - 보육교사 1급의 역할 및 직업윤리 	4	
	<ul style="list-style-type: none"> 보육교사의 건강관리와 힐링 - 보육교사의 신체 및 정신건강 이해 - 실습중심 질환 예방법 및 대처법 	3	<ul style="list-style-type: none"> 보육교사의 건강관리와 힐링 - 보육교사의 신체 및 정신건강 이해 - 실습중심 질환 예방법 및 대처법 	3	
건강·안전 (12시간)	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 건강안전교육 계획 및 실행 - 건강안전교육 계획 및 실행 실습 	3	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 건강안전교육 계획 및 실행 - 건강안전교육 계획 및 실행 실습 	3	
	<ul style="list-style-type: none"> 안전사고 예방교육 - 재난대비, 교통안전, 응급처치 	3	<ul style="list-style-type: none"> 안전사고 예방교육 - 재난대비, 교통안전, 응급처치 	3	
	<ul style="list-style-type: none"> 보건위생관리 - 감염병 및 약물 오남용, 응급처치 	3	<ul style="list-style-type: none"> 보건위생관리 - 감염병 및 약물 오남용, 응급처치 	3	
	<ul style="list-style-type: none"> 아동학대, 성폭력, 실종 예방 및 사후관리 - 아동학대 예방 기초, 개입과정 - 성폭력, 실종 예방 교육 	3	<ul style="list-style-type: none"> 아동학대, 성폭력, 실종 예방 및 사후관리 - 아동학대 이해 및 어린이집에서의 아동학대 - 성폭력, 실종 예방 교육 	3	
전문 지식 ·기술 (55시간)	장애 및 다문화 실제 (8시간)	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 가정의 영유아 이해 - 다양한 가정의 이해 - 다양한 가정 영유아의 특성에 따른 발달적 지원 방법 	4	<ul style="list-style-type: none"> 다문화 가정의 영유아 지원 - 다문화 가정 영유아의 생활 및 발달 지원, 보육 지원 등 사례 중심 	4
		<ul style="list-style-type: none"> 장애영유아의 이해 - 발달기 영유아의 다양성 이해 - 영유아 선별, 장애진단, 중재의 중요성 	4	<ul style="list-style-type: none"> 장애영유아의 이해 및 지원 - 특수 영유아 특성별 지도 - 기관 내 장애영유아 지원 관리 방안 	4
	보육 활동 운영의 실제 (39시간)	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 관찰 사례 이해 및 실제 - 관찰의 기초, 관찰 기록 이해 - 일상생활 및 놀이행동, 상호작용 관찰 실습 	4	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 관찰 및 평가 - 관찰도구의 활용 - 관찰 기록을 평가에 활용하는 방안 	4
		<ul style="list-style-type: none"> 대소집단활동 운영 - 대소집단활동 운영을 위한 교수학습방법 	4	<ul style="list-style-type: none"> 대소집단활동 운영의 실제 - 대소집단활동 운영 실습 	4
		<ul style="list-style-type: none"> 신체·예술(음률)활동 운영 - 신체·예술영역 발달의 이해 - 신체·예술활동 운영 방법 	4	<ul style="list-style-type: none"> 신체·예술(음률)활동 운영의 실제 - 신체·예술(음률)활동 운영 실습 	4



영역	2급 승급교육		1급 승급교육	
	교과목	시간	교과목	시간
	<ul style="list-style-type: none"> 언어·수과학활동 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 언어·수과학영역 발달의 이해 - 언어·수과학활동 운영 방법 	4	<ul style="list-style-type: none"> 언어·수과학활동 운영의 실제 <ul style="list-style-type: none"> - 언어·수과학활동 운영 실습 	4
	<ul style="list-style-type: none"> 역할·쌓기놀이활동 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 역할·쌓기놀이영역 발달의 이해 - 역할·쌓기놀이활동 운영 방법 	4	<ul style="list-style-type: none"> 역할·쌓기놀이활동 운영의 실제 <ul style="list-style-type: none"> - 역할·쌓기놀이활동 운영 실습 	4
	<ul style="list-style-type: none"> 보육계획 수립 및 보육일지 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 보육계획의 원리, 연계성 있는 보육계획 - 보육일지 작성의 원리, 일과 계획 작성, 일과의 실행과 평가 작성 	4	<ul style="list-style-type: none"> 보육일지 작성의 실제 <ul style="list-style-type: none"> - 보육일지 작성 실습 	4
	<ul style="list-style-type: none"> 표준보육과정의 이해 및 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 제3차 어린이집표준보육과정 총론, 0-1세 보육과정(6개 영역 목표, 내용체계), 2세 보육과정(6개 영역 목표, 내용범주, 내용) - 표준보육과정 운영평가 	4	<ul style="list-style-type: none"> 보육실습 지도의 적용과 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 보육실습 지도의 의의, 계획, 운영, 평가 	4
	<ul style="list-style-type: none"> 누리과정의 이해 및 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 3-5세 누리과정 5개 영역 목표, 내용범주, 내용 - 누리과정 운영평가 	4	<ul style="list-style-type: none"> 어린이집의 개인정보보호 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 개인정보보호 관련법에 대한 이해 - 개인정보가 포함된 문서 관리 - CCTV 관련 개인정보 관리 	4
	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 행동의 발달적 이해 <ul style="list-style-type: none"> - 사례중심 발달영역별 영유아 행동의 이해 및 지원 	4	<ul style="list-style-type: none"> 영유아 문제행동 조기발견 <ul style="list-style-type: none"> - 영유아 사회·정서발달과 적응 지도 - 발달적 지원과 치료적 접근이 필요한 영유아 이해 - 사례중심 문제행동 지원방법 	4
	<ul style="list-style-type: none"> 실내외 놀이 환경 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 실내외 놀이 환경 구성의 기본요건, 원리, 실제 및 평가 	3	<ul style="list-style-type: none"> 어린이집 환경 구성 및 관리 <ul style="list-style-type: none"> - 어린이집 환경 구성의 원리 및 관리 실제 	3
가족 및 지역 사회 협력 (8시간)	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 부모-자녀 관계의 이해 <ul style="list-style-type: none"> - 가족형태의 다양화, 부모역할, 건강한 부모-자녀 관계 형성 	4	<ul style="list-style-type: none"> 부모참여 계획 및 실행 <ul style="list-style-type: none"> - 부모참여의 실제 및 활성화 방안 	4
	<ul style="list-style-type: none"> 부모참여 및 상담 실제 <ul style="list-style-type: none"> - 부모참여활동 계획 - 부모상담을 위한 준비 및 실습 	4	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 연계활동 계획 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 보육과정, 장소, 활동에 따른 지역사회 연계활동 계획 	4
평가시험	<ul style="list-style-type: none"> 2급 승급교육 평가시험 	2	<ul style="list-style-type: none"> 1급 승급교육 평가시험 	2
계	21과목+평가시험	80	21과목+평가시험	80

주: 「건강·안전」 영역의 응급처치 관련 교육은 심폐소생술, 응급처치 실습 등 이론보다 실습 위주로 교육하도록 함.
 자료: 보건복지부(2019a), 2019년 보육사업안내, pp. 229-230.

〈표 II-4-8〉 보육교사 특별직무교육

	영아보육	장애아보육	방과후보육	
인성·소양 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 보육교사의 건강관리 • 영아보육교사의 역할과 윤리 • 아동권리와 영아학대 예방 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애아동 복지와 장애인식개선 • 장애아 보육교사의 역할과 윤리 • 아동권리와 장애아 학대예방 	<ul style="list-style-type: none"> • 현대사회 변화와 방과후보육의 이해 • 방과후보육교사의 역할과 윤리 • 아동권리와 아동학대 예방 	
건강·안전 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 영아 건강교육 • 영아 안전사고 예방교육 • 보건위생관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애아급식 및 영양관리 • 장애아 안전사고 예방 및 대응 • 장애아 보건위생관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교의 보건·위생 관리 • 초등학교의 안전사고 예방 및 대응 	
전문 지식 · 기술	보육 활동 운영의 실체	<ul style="list-style-type: none"> • 장애아의 이해 I • 장애아의 이해 II • 일반보육과정에 기반한 장애영유아 교수방법 I • 일반보육과정에 기반한 장애영유아 교수방법 II • 운동발달 교수방법 • 의사소통 발달 교수방법 • 사회성 발달 교수방법 • 인지발달 교수방법 • 자조기술 발달 교수방법 • 개별화교육프로그램 작성 • 개별화교육프로그램 실행 및 평가 • 긍정적 행동 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교의 발달적 특성 • 초등학교 교육과정의 이해 • 초등학교를 위한 교수-학습방법 • 학습지도 • 숙제 및 과제 지도 • 놀이지도 • 방과후 교육 프로그램에 대한 이해 I • 방과후 교육 프로그램에 대한 이해 II • 방과후 교육 프로그램에 대한 이해 III • 초등학교 생활지도 • 초등학교 문제행동 지원 	
	가족 및 지역사 회 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 영아 부모 상담 실제 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애 영유아 가족지원 • 지역사회 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교 부모와의 상담 및 연계 • 방과후 아동을 위한 지역사회연계
	장애 및 다문화 연계			<ul style="list-style-type: none"> • 학령기 장애아동의 이해와 교사지원 • 다문화사회와 아동
계	20과목, 40시간 (과목당 2시간)	20과목, 40시간 (과목당 2시간)	20과목, 40시간 (과목당 2시간)	

자료: 보건복지부(2019a), 2019년 보육사업안내. p. 233.

(2) 보수교육 비용지원 및 현황 보고

현직 어린이집 원장 또는 보육교사가 직무교육 및 승급교육을 이수한 경우 예산의 범위 내에서 국가 및 지방자치단체에서 보수교육 비용을 지원한다(직무교육 우

선 지원). 교육생 1인당 보수교육 비용은 직무교육의 경우 1인당 6만원(40시간 기준), 승급교육의 경우 1인당 12만원(80시간 기준)이다(보건복지부, 2019a: 239).

현직 어린이집 원장 또는 보육교사가 직무교육 및 승급교육을 이수한 경우 예산의 범위 내에서 국가 및 지방자치단체에서 보수교육 비용을 지원하는데 이때, 직무교육을 우선적으로 지원한다. 교육비용을 자부담하는 조건으로 보수교육을 받는 자는 교육비용의 일부 또는 전부를 보수교육 실시 전문기관에 납부한다. 현직 어린이집 원장 또는 보육교사가 아닌 경우 교육비용을 지원할 수 없다(보건복지부, 2019a: 239).

시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 현직 어린이집 원장 또는 보육교사의 보수교육 비용을 보수교육 실시 전문기관에 지원한다. 보수교육 실시 전문기관은 미수료자 명단을 관할 시·도로 통보하여야 하며 시·도에서는 보수교육 미수료자에 대하여는 별도의 제재 방안을 마련한다(보건복지부, 2019a: 239).

시·도지사는 매년 3월말까지 보수교육 실시 전문기관 선정 현황을 보건복지부장관에게 보고하여야 하고 반기별로 보수교육 실시 현황 및 예산 집행현황 또한 보건복지부장관에게 보고하여야 한다(보건복지부, 2019a: 240).

라. 국공립어린이집 설치

국공립어린이집은 「영유아보육법」 제10조에 의거, 국가나 지방자치단체가 설치·운영(위탁운영 포함)하는 상시 영유아 11인 이상을 보육할 수 있는 시설로서 「영유아보육법」 제15조에 따른 설치기준을 모두 갖추어야 한다(보건복지부, 2019a: 3).

국가 및 지방자치단체의 장이 인가절차 없이 직접 설치하되, 어린이집 수급계획 등을 포함한 보육계획을 사전에 수립하여야 하고 지방자치단체의 장은 익년도 국공립어린이집 수급계획을 3월 말일까지 보건복지부로 제출(해당 계획은 익년도 보건복지부 국공립어린이집 확충사업 대상으로 선정 시, 수정·제출하여야 함)하여야 한다(보건복지부, 2019a: 3). 저소득층 밀집지역 및 농어촌지역 등 취약지역, 「건축법」에 따른 공동주택 중 대통령령으로 정하는 일정세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지 지역, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」제2조제8호에 따른 산업단지 지역에 우선적으로 설치하는 등 지역별로 균형 있게 배치하여야 한다(보건복지부, 2019a: 4).

1) 국공립시설 신축

지방자치단체에서 부지를 확보하고 세부 운영계획 등이 포함된 사업 계획서를 제출하여 시·도지사의 추천을 받아 국공립시설을 신축할 수 있다(보건복지부, 2019a: 407). 농산어촌 및 저소득층 밀집지역(전체 인구 대비 국민기초생활보장 수급자 비율이 5% 이상인 읍·면·동 지역), 공동주택단지(500세대 이상), 어린이집 미설치 지역, 산업단지지역(중소기업 밀집지역), 국방부 군관사 지역, 다문화가족 밀집지역, 국공립어린이집이 없는 지역, 뉴스테이(New Stay, 기업형 임대주택) 단지 등에 설치하는 경우 우선적으로 지원한다(보건복지부, 2019a: 403). 기존 국공립시설을 이전하거나 대체하여 신축하는 경우 원칙적으로 지원이 불가하나, 정원을 증가시키는 경우에는 지원이 가능하다.

또한 보육사업안내에 의하면, 공립시설의 신축 시의 고려사항으로는 다음의 노력이 요구된다(보건복지부, 2019: 408). 즉, 1) 읍·면·동 통폐합 및 기능전환에 따른 유희공공시설과 시·군·구 읍·면·동 청사 신축·증개축 시 어린이집을 복합 설치하도록 노력하여야 한다. 2) 시·도지사, 시장 또는 군수는 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「택지개발촉진법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 및 「공공주택 건설 등에 관한 특별법」 등에 따라 시행하는 개발·정비 조성사업에 어린이집 또는 어린이집 용지가 확보될 수 있도록 노력하여야 한다(보건복지부, 2019a: 407). 3) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법 시행규칙」의 개정으로 도시공원 안에도 국공립어린이집을 설치할 수 있도록 한 점을 적극 활용하여 적정한 부지 확보를 위해 노력하여야 하고, 장애아보육은 취약보육임을 감안하여 국공립으로 장애전문 시설을 적극 설치하여야 한다. 4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 시행령의 개정으로 건축물을 건축하려는 자가 어린이집을 설치하여 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하는 경우는 지자체의 조례에 따라 용적률을 완화할 수 있도록 한 점을 적극 활용하여 기부채납을 통한 국공립어린이집 확충을 위해 노력하고 기존 국공립시설을 이전하거나 대체하여 신축하는 경우 재원 아동을 보육할 대체시설을 필수적으로 마련하여야 한다(보건복지부, 2019a: 403).

한편 국공립시설 신축은 개소당 561㎡까지 지원하되, 예산범위 내에서 660㎡까지 탄력적으로 지원이 가능하고 지원단가는 국비와 지방비를 모두 포함하여 1㎡당 1,397,000원이다(보건복지부, 2019a: 407).

2) 기존 시설의 국공립 전환 등

사회복지법인, 법인단체, 민간, 가정어린이집 또는 기존건물을 매입·기부채납 받거나 매입·기부채납 받은 후 리모델링하여 국공립어린이집으로 전환하는 경우 건물매입비 및 리모델링비가 지원된다. 예산범위 내에서 국비지원한도액(461,010천원)까지 지원이 가능하다(보건복지부, 2019a: 408).

농어촌 등 열악한 민간시설을 우선 매입하여 국공립시설로 전환하여야 하는데 민간시설 매입 시 국민연금기금('94~'97년)을 받아 설립한 어린이집을 우선 검토하여야 한다. 지방자치단체는 관내 어린이집 분포 등을 감안하여 추가로 확충이 불필요하다고 판단되는 경우 신축보다 기존 시설 매입·리모델링을 통한 국공립 전환을 적극 활용토록 노력하여야 한다(보건복지부, 2019a: 409).

3) 장기임차 방식의 국공립 전환

공동주택 내 의무어린이집 중 지자체가 장기임차 받아 국공립으로 운영하고자 하는 시설, 사회복지법인 어린이집 중 지자체가 장기임차 받아 국공립으로 운영하고자 하는 시설, 자기 소유 건물에 설치한 민간어린이집 중 지자체가 장기임차 하여 국공립으로 운영하고자 하는 시설을 지원한다(보건복지부, 2019a: 409). 시설 유형별 지원액 범위 내에서 전문가의 공사 견적이 기준으로 지원하되, 공동주택 의무어린이집 및 사회복지법인 어린이집 장기임차는 1개소 당 최대 110,000천원까지 지원받을 수 있고, 민간어린이집 장기임차는 1개소 당 최대 210,000천원까지 지원받을 수 있다(보건복지부, 2019a: 409).

시장·군수·구청장이 기존 공동주택 어린이집을 국공립시설로 전환하고자 할 경우에는 입주자 대표회의 등과 적극 협의하여 민원이 야기되지 않도록 하여야 하고 국공립으로 전환할 경우에는 저소득층이 밀집된 지역 및 「영유아보육법」 시행령에 의한 500세대 이상 공동주택 내 어린이집을 우선적으로 지원하여야 한다(보건복지부, 2019a: 409).

이상의 국공립어린이집 확충을 위한 지원 이외에도 개원 예정인 국공립시설에는 가자재 구입비가 지원된다(보건복지부, 2019a: 410). 지원대상에는 2019년 기준으로 2018년 중에 준공 가능하거나, 개원 예정인 국공립어린이집이며, 리모델링 또는 민간시설을 매입한 경우엔 사업비와 동시에 신청이 가능하다. 지원단가는 국

기와 지방비를 포함하여 신축, 전환, 무상임대 등에 개소당 10,000천원이다. 해당 지원금은 사무용품, 주방용품, 전자제품, 학습기자재, CCTV, 통학차량안전용품 등을 구매해야 하며, 차량구입비, 시설 공사비로 사용할 수 없다.

III

성평등 관점의 영유아 돌봄정책 진단

- 01 국공립어린이집 확충과 일·가족 양립 지원: 서울시 사례를 중심으로
- 02 맞벌이 가구의 보육서비스 이용시간과 돌봄 사각지대 현황
- 03 보육교사의 전문성 제고와 근로여건 개선

Ⅲ. 성평등 관점의 영유아 돌봄정책 진단

제3장에서는 어린이집에서 제공되는 보육서비스를 성평등 관점에서 진단하기 위해 수요자 측면에서 1) 국공립어린이집 확충을 통한 믿을 수 있는 어린이집 및 취약보육의 접근성 제고와 2) 근로시간에 부합하는 어린이집 이용시간의 보장, 그리고 공급자 측면에서 보육교사의 처우와 전문성 강화 관련 실태를 다루었다.

1. 국공립어린이집 확충과 일·가족 양립 지원: 서울시 사례를 중심으로

양질의 보육서비스에 대한 접근성 보장과 취업부모의 돌봄공백 해소와 일·가족 양립 지원 측면에서 국공립어린이집 확충 정책의 함의를 살펴보고, 중앙정부에 앞서 적극적으로 국공립어린이집 확충 정책을 추진해왔던 서울시 사례를 중심으로 그 성과를 논의하였다.

가. 성평등과 국공립어린이집 확충의 정책적 함의

1) 국공립어린이집 확충과 양질의 보육서비스에 대한 접근성 제고

주지하는 바와 같이 보육정책의 주된 목표는 아동 발달 도모, 여성 고용과 취업 부모의 일·가족 양립 지원이며, 이는 저렴한 비용으로 집에서 근거리 내에 서비스 질이 담보된 어린이집의 접근성을 요한다. 공보육 인프라의 확충은 이를 위한 대표적인 노력이라 하겠다. 국공립어린이집은 인건비가 지원되어 질 높은 교사를 채용할 수 있고, 저렴한 비용으로 이용할 수 있으며, 회계관리 투명성 등으로 기관운영에 대한 부모들의 신뢰가 높다고 알려져 있다. 이러한 인식은 공공형어린이집과도 구분된다. 2015년에 공공형어린이집을 이용하는 부모들에게 조사한 바에 의하면, 국공립어린이집으로 이용기관을 변경하려는 사유로는 ‘비용이 저렴해서’가 30.5%로 가장 높은 응답률을 보였고, ‘교육 환경 및 시설이 우수해서’ 19.5%, ‘전

문성 있는 교사가 있어서' 17.8% '교육프로그램이 다양하고 우수해서' 14.4%, '국가에서 관리하여 믿을 수 있어서' 13.6% 순으로 나타났다(유해미·김아름·박기원, 2015: 96). 이러한 이유 때문에 '국공립어린이집 확충'은 믿을 수 있는 보육서비스의 접근성 제고의 측면에서 핵심 과제로서 줄곧 논의되어 왔다(표 III-1-1 참조).

〈표 III-1-1〉 중장기보육 기본계획의 '국공립어린이집 확충' 과제

구 분	계획명	국공립어린이집 확충 정책이 속한 정책과제 영역
중앙 정부	새싹플랜	공보육 기반 조성
	아이사랑플랜	보육시설 질 제고 및 균형배치
	제2차 중장기보육 기본계획	보육의 공공성 확대와 품질 관리 강화
	제3차 중장기보육 기본계획	보육의 공공성 강화
서울시	제1차 중장기 보육계획	공보육 기반 조성
	제2차 중장기 보육계획	보육인프라 확충 등 공보육 기반 강화
	서울시 보육 비전 2020	양적 확충과 함께 고품질의 보육서비스 제공

자료: 김송이(2017: 31)에 중앙정부 '제3차 중장기보육 기본계획' 내용 추가함.

그러나 과도한 예산부담, 부지 확보의 어려움, 민간시설의 반발 등을 이유로 국공립어린이집 확충은 매우 더디게 이루어져 왔다(서문희·신나리·유은영, 2007; 관계부처합동, 2012). 지난 10년간 공적 인프라 확충보다 부모의 비용부담 완화와 민간어린이집의 서비스 질 향상을 중심으로 보육정책을 추진하는 과정에서 국공립어린이집 확충 정책은 더욱 축소되었다(김송이, 2017)⁶⁾. 그러나 보육예산은 급증하였지만 자녀양육 부담은 여전한 상황, 보육서비스 질에 대한 사회적 우려 또한 여전히 존재하는 상황 등에 대한 비판이 제기되면서 국공립어린이집 확충 정책의 중요성이 다시 논의되기 시작하였다. 2017년 12월 수립된 「제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022)」에서는 '국공립어린이집 이용률 40% 확대'가 핵심 정책과제로 다시 등장하였다.

6) '새싹플랜'에서는 보육의 공공성 강화가 일차적인 정책 목표로 제시되면서 국공립어린이집 확충이 가장 최우선적인 정책 과제로 논의되었다. 그러나 이명박 정부의 '아이사랑플랜'과 박근혜 정부의 '제2차 중장기 보육 기본계획'에서는 보육료 지원방식의 변화와 함께 보육료 지원이 확대되고 민간어린이집 질 제고가 보육정책의 주요 방향이 되면서 국공립어린이집 확충 계획은 축소되었다(김송이, 2017). '새싹플랜'에서 어린이집 이용아동의 30%를 목표로 국공립어린이집 확충 계획을 수립했던 것과는 달리, '아이사랑플랜'에서는 취약지역을 위주로 국공립어린이집을 확충하는 것으로 변경되었으며, 2012년부터는 공공형 어린이집 도입되면서 국공립어린이집 확충을 대체하기도 하였다(김송이, 2017).

시기에 따라 정책적 중요성이 차이가 있기는 하지만, 국공립어린이집 확충은 보육정책의 당면 과제로 항상 논의되어 왔으며, <표 III-1-1>에 제시된 바와 같이 보육의 공공성 강화와 서비스 질 제고에 목적을 둔 정책이다. 다시금 국공립어린이집 확충의 중요성이 강조된다는 것은 양질의 공보육 서비스를 확대함으로써 근거리에서, 오랜 기간 대기하지 않고, 비용부담 없이, 믿을 수 있는 보육서비스를 이용할 수 있도록 하는 것이 가장 중요한 보육정책의 핵심 과제임을 보여준다.

2) 국공립어린이집 확충과 돌봄공백 해소

취업부모의 일·가족 양립 지원 특히, 여성의 고용 지원을 위해서는 부모의 노동시간 동안 안심하고 보육서비스를 이용할 수 있어야 한다(김송이 외, 2018). 부모가 일하는 시간동안 충분히 기관보육을 이용하지 못한다면, 기관보육 외 추가적인 돌봄지원 방법을 찾아야 한다. 그것이 여의치 않을 경우 부모 중 한사람, 주로 모가 노동시간을 줄이거나 일을 그만두게 된다(류연규·김송이·김민정, 2019).

이에 어린이집 법정 운영시간은 평일 기준 아침 7시 30분~저녁 7시 30분까지이며, 이는 전일제 노동(대부분 9시 출근~6시 퇴근)을 하는 부모의 노동시간을 고려한 것이다. 여기에 늦은 저녁, 야간, 휴일 노동을 하는 부모의 돌봄 지원을 위해 시간연장형(시간연장, 24시간, 휴일) 보육서비스도 추가적으로 제공하고 있다. 그러나 실제 어린이집 이용시간은 부모의 노동시간보다 짧다. 2018년 전국보육실태조사 결과 취업부모의 평일 노동시간은 부 11시간 12분, 모 8시간 45분인데(이정원 외, 2018: 97), 취업모의 기관보육 이용시간은 7시간 42분이다(이정원 외, 2018: 213). 일하는 부모들이 어린이집 등의 기관보육을 이용한다고 하더라도 베이비시터, 조부모 등 사적 돌봄자원을 추가적으로 이용해야 한다(김송이 외, 2018; 류연규 외, 2019; 유해미·배운진·김문정, 2014). 이는 고스란히 취업부모에게 비용적, 시간적, 심리적 양육부담으로 작용한다.

이러한 상황에서 국공립어린이집 확충은 취업부모의 노동시간동안 믿고 맡길 수 있는 보육서비스 확충, 취업부모의 돌봄공백을 최소화하기 위한 보육서비스 확충의 의미를 지닌다. 앞서 논의했듯이 평일기준 어린이집 법정운영시간은 12시간(7:30~19:30)이지만 보호자의 동의를 통해 조정이 가능하도록 하고 있기 때문에, 실제 어린이집 운영·이용시간은 어린이집 유형에 따라 차이가 난다. 2018년 전국

보육실태조사 결과, 민간, 가정어린이집 평일 운영시간은 11시간 38분, 11시간 34분이지만 국공립어린이집은 12시간 20분으로 더 길다(유해미 외, 2018: 135). 국공립어린이집은 토요일보육 운영 비율도 18.5%, 시간연장보육 운영 비율도 33.0%로 민간, 가정어린이집에 비해 약 2배 정도 그 비율이 높다(유해미 외, 2018: 137, 287).

국공립어린이집은 12시간 종일제 보육 및 시간연장보육, 토요일보육 등의 운영·이용이 상대적으로 용이하며, 따라서 취업부모의 자녀양육 지원에 더욱 효과적이라 할 수 있다.

3) 국공립어린이집 확충과 일·가족 양립 지원

보육서비스 지원 정책은 부모의 노동권을 보장하기 위한 가장 대표적인 영유아 돌봄 정책이다. 부모가 일하는 동안 양육기관이 부모의 돌봄노동을 대체하여, 부모의 노동시장 참여 및 일·가족 양립을 지원하는데 목표를 둔 정책이다. OECD(2006)는 국가가 보육서비스에 투자함으로써 달성할 수 있는 정책 목표 중 하나가 여성의 노동시장 참여 증가, 보다 평등한 일·가족 양립이라고 보았으며, 이는 OECD뿐만 아니라 EU, ILO, 세계은행 등 대부분의 국제기구에서도 논의되고 있는 보육서비스 지원 정책의 목표이다(White, 2011).

한국에서도 여성 경제활동 참여 촉진은 보육서비스 지원 정책의 주된 목표이다. 아래 <표 III-1-2>의 중앙정부에서 지금까지 총 4차례 수립된 중장기 보육계획을 살펴보면, 보수·진보 정부를 막론하고 보육계획의 수립 배경 중 하나로 ‘여성의 경제활동 참여 저조, 여성의 경제활동 참여 필요성 증가’가 공통적으로 제시되어 있다(보건복지가족부, 2009; 보건복지부, 2013a; 2017b; 여성가족부, 2006). 따라서 가장 대표적인 보육서비스 지원 정책인 국공립어린이집 확충 정책이 부모 특히, 여성의 경제활동 참여 증진 및 성평등한 일·가족 양립 지원을 목표를 한다는 것은 너무 자명한 사실이다.

〈표 III-1-2〉 중앙정부 보육계획의 추진 배경과 정책목표·전략

	새싹플랜	아이사랑플랜	제2차 중장기보육 기본계획	제3차 중장기보육 기본계획
배경	<ul style="list-style-type: none"> 가족구조의 변화 및 가정 내 돌봄 기능 약화 출산을 저하 및 고령 사회 도래 여성 경제활동 참여 필요성 증가 양질의 다양한 보육서비스에 대한 요구 증가 인적자원으로서 아동발달의 필요성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 고령화 심화 출산 및 양육부담으로 인한 여성경제활동 저해 양질의 다양한 보육서비스에 대한 요구 증가 보육의 중요성, 효과성에 대한 기대 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 고령화 여성의 경제활동 저조 낮은 경제성장 영유아 보육과 교육 격차 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 지속으로 영유아 수 감소 여성 경제활동은 증가하나 출산·육아로 인한 부담 여전 어린이집 이용률 증가 및 이용 시작시기 조기화 어린이집 시설 수 감소
정책 목표 (전략)	<ul style="list-style-type: none"> 보육의 공공성 강화 양질의 보육서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 영유아의 건강한 성장발달 보육에 대한 국가책임 강화 부모참여 및 정보제공 강화를 통한 신뢰구축 	<ul style="list-style-type: none"> 아이의 건강한 성장발달 국가책임 실현 참여와 신뢰 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 보육의 공공성 강화 보육체계 개편 보육서비스 품질 향상 부모 양육지원 확대

자료: 김승이(2017: 26-27)에 보건복지부(2017b) '제3차 중장기보육 기본계획' 내용 추가함.

한편 여성의 경제활동 참여 증진을 위해서는 양질의 '영아' 보육서비스 확충이 중요하다. 양질의 영아 보육서비스가 제대로 마련되지 않을 경우, 출산 또는 출산·육아휴직 후 여성들이 경력단절을 택할 가능성은 높아진다. 이미 선행연구들을 통해서 0-2세 영아 공보육 비율이 높은 국가에서 '모성 페널티(motherhood penalty)'가 덜 나타난다는 점이 실증적으로 증명되었다(Misra J., Budig M., and Boeckmann I., 2011: 151). 노르딕 국가의 아동보육 정책을 분석한 결과에서도 일·가족 양립에서 젠더 평등을 지향하는 국가들의 영아 기관보육 이용률이 높게 나타났다(Eydaal & Rostgaard, 2011: 163-164). 따라서 국공립어린이집 확충과 함께 영아의 양질의 보육서비스 이용이 얼마나 보장되었는지, 영아의 국공립어린이집 이용률이 얼마나 증가했는지를 살펴보는 것 또한 매우 중요하다.

나. 서울시 국공립어린이집 확충 현황

중앙정부가 예산 부담 등의 여러 제약조건으로 국공립어린이집 확충을 더디게

추진해온 것과는 달리, 서울시는 2012년 이후부터 굉장히 적극적으로 국공립어린이집을 확충해왔다. 2012~18년까지 총 1,273개소의 국공립어린이집을 확충하였으며, 올해도 100개소 확충 계획을 수립하여 확충을 지속적으로 하고 있다. 2020년에도 추가 100개소를 확충할 계획에 있다. 이를 통해 2020년 서울시 어린이집 이용아동 2명 중에 1명, 국공립어린이집 이용을 달성하고자 하고 있으며 이는 중앙정부의 확충 목표(국공립어린이집 이용률 40%)보다 앞서가는 정책 목표이다.

1) 시기별 국공립어린이집 확충 정책의 주요 내용과 특징

서울시가 국공립어린이집 확충을 적극적으로 추진한 것은 2012년부터이다. 2011년까지 서울시의 핵심 공보육 강화 정책은 서울형어린이집 정책으로, 민간어린이집에 대한 재정 지원을 통해 서비스 질을 향상시키는 것이었다. 그러나 2011년 서울시장 보궐선거에서 “국공립어린이집 동별 2개소 이상 설치”를 공약으로 제시했던 박원순 시장이 당선되면서 서울시 보육정책은 큰 변곡점을 맞이하였다. 박원순 시장 당선 이후, 서울시는 민간중심의 보육서비스 공급 구조의 한계를 인식하고 2012년 2월, 「국공립어린이집 확충 3개년(’12년 ~’14년) 기본계획」을 수립하였다(서울특별시 여성가족정책실, 2013). 이를 시작으로 2019년 현재까지 국공립어린이집 확충을 가장 핵심적인 보육정책으로 추진하고 있다. 서울시 국공립어린이집 확충은 시기와 내용에 따라 민선 5기인 2012~14년, 민선 6기인 2015~18년, 민선 7기인 2019년~현재까지로 구분할 수 있다.

먼저 2012년~14년까지 서울시 국공립어린이집 확충의 가장 큰 특징은 국공립어린이집 확충을 위한 제도적 기반을 마련하고, 비용절감형 국공립어린이집 확충을 주요 추진전략으로 삼았다는 것이다. 먼저 아래 <그림 III-1-1>과 같이 국공립어린이집 미설치동 우선 설치 등 지역 균형성도 고려되었지만, ‘재정부담 최소화’와 ‘민관협력 및 상생’이 가장 주요한 추진 전략이었다(서울특별시 여성가족정책실, 2013). 이에 따라 공공 건축물 사업초기 어린이집 설치 검토 의무화⁷⁾와 사회공헌

7) 공공복합시설, 시 산하기관, 공동주택, 복지시설 등 시 발주 시설 또는 시에서 지원하는 모든 시설의 건립 초기나 대체이전, 증·개축 시 어린이집 설치 검토를 의무화하고 건축물 1층에 어린이집을 짓도록 하는 방식이다(김송이, 2017). 각 사업주체가 어린이집 설치비를 설치비 예산에 반영하여 국공립어린이집을 설치하기 때문에 공공의 국공립어린이집 확충 비용을 절감할 수 있다.

재단, 기업, 종교 등과의 협력을 통한 민관연대 방식⁸⁾의 국공립어린이집 확충을 가장 적극적으로 추진하였다.

[그림 III-1-1] 2012~14년 서울시 국공립어린이집 확충 계획 주요 내용: 국공립 확충 서울모델



자료: 서울특별시 여성가족정책실 (2013). 보육의 공공성 강화를 위한 2013년 국공립어린이집 확충 사업 추진계획. (<http://opengov.seoul.go.kr/sanction/364567>, 2019.10. 25. 인출)

아래 <표 III-1-3>을 보면 2012년~14년까지 서울시는 296개소의 국공립어린이집을 확충하였으며, 민관연대와 공동주택이 가장 주된 확충방식이다(서울시, 2018). 공동주택 방식은 90개소로 30.4%, 민관연대 방식은 89개소로 30.1%에 해당한다. 민관연대 1개소 당 평균 확충 비용은 4.5억 원으로 신축 비용의 1/3 수준도 안되며, 공동주택은 1.5억 원으로 비용절감 효과가 매우 크다.

한편, 이 시기 지속적인 국공립어린이집 확충을 위한 제도적 기반을 마련하였다는 것 또한 의미가 크다(김송이, 2017). 국공립어린이집 확충 사업의 법적 근거 마련을 위해 「서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례」가 2012년 12월에 제정되었으며, 자치구의 국공립어린이집 확충 사업을 심의하고 지원 결정을 하는 ‘국공립어린이집 확충 심의위원회’라는 별도의 서울시 기구도 설립하였다.

8) 민관연대는 사회공헌 재단, 기업, 종교 등 단체가 국공립어린이집 확충을 위한 공간 기부채납, 무상입대, 또는 설치비 일부 부담 등을 제공하면서 서울시가 설치비, 운영비, 최초 운영권 보여 등의 비용을 지원하는 방식이다. 민간 참여를 통해 공공의 국공립어린이집 확충 비용 부담을 줄일 수 있는 가장 대표적 방식이다.

〈표 III-1-3〉 서울시 국공립어린이집 확충 유형별 확충 현황(2012-2018)

단위: 개서, %, 억원

구 분	총계	민관 연대	공공 기관	신규 설치			공동주택			민간가정매입			민간가정전환			
				소계	신축	리모델링	소계	신규	전환	소계	민간	가정	소계	민간	가정	
2012-14	296	89	33	72	55	17	90	76	14	12	12	-	-	-	-	
(%)	100.0	30.1	11.1	24.3	18.6	5.7	30.4	25.7	4.7	4.1	4.1	-	-	-	-	
예산 (억원)	총액	2,232	400	203	1,335	-	-	136	-	-	158	-	-	-	-	
	평균	7.5	4.5	6.2	18.5	-	-	1.5	-	-	13.2	-	-	-	-	
2015-18	977	11	74	125	51	74	263	141	122	139	75	64	365	53	312	
(%)	100.0	1.1	7.6	12.8	5.2	7.6	26.9	14.4	12.5	14.3	7.7	6.6	37.3	5.4	31.9	
예산 (억원)	총액	5,672	81	577	1,914	1,183	731	612	320	292	1,521	1,330	191	967	402	565
	평균	6.0	7.4	7.8	18.8	22.8	13.0	2.2	2.2	2.2	13.2	19.8	5.2	2.2	6.6	2.0
누적 개소수	1,273	100	107	197	106	91	353	217	136	151	87	64	365	53	312	
(%)	100.0	7.9	8.4	15.5	8.3	7.1	27.7	17.0	10.7	11.9	6.8	5.0	28.7	4.2	24.5	

자료: 서울시(2018) 내부자료.

다음으로 민선 6기, 2015년~18년은 가장 적극적으로 국공립어린이집 확충이 추진된 시기이다. 이 시기 국공립어린이집 확충은 민선 6기 서울시정의 25개 핵심 과제에도 포함될 만큼 보육을 넘어서 서울시 전 영역을 아우르는 핵심정책이었다. 민선 6기 국공립어린이집 확충을 위해 서울시는 2014년 “국공립어린이집 + 1,000개소 확충 계획”을 수립하고, 아래 [그림 III-1-2]와 같이 2015년~18년까지 국공립어린이집 1,000개소 확충을 통해 전체 시설 수 대비 28%, 정원 기준 10만 명을 달성하겠다는 계획을 발표하였다(서울특별시 여성가족정책실, 2014).

[그림 III-1-2] 서울시 국공립어린이집 1,000개소 확충 계획의 추진 목표

추진 목표

- 국공립어린이집 설치승인 : 934개소(14%) ➡ 1,934개소(전체의 28%)
- 국공립어린이집 정원확보 : 65,000명 ➡ 100,000명

※ 시설수는 '14년 현재 설치승인된 시설이며 정원은 '14년 현재 개원된 시설(827개소) 기준

연차별 추진지표

연도별	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
시설확충	71개소 (934) 14%	⇒ 150개소 (1,084) 16%	⇒ 300개소 (1,384) 21%	⇒ 300개소 (1,684) 25%	⇒ 250개소 (1,934) 28%
정원	65천명	⇒ 70천명	⇒ 80천명	⇒ 90천명	⇒ 100천명
소요예산	689억원	⇒ 945억원	⇒ 1,890억원	⇒ 1,890억원	⇒ 1,575억원

자료: 서울특별시 여성가족정책실(2014). 국공립어린이집 1,000개소 확충 계획
(<http://opengov.seoul.go.kr/sanction/4135946>, 2019. 10. 25. 인출)

「국공립어린이집 +1,000개소 확충계획」의 주요 특징은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 국공립어린이집 확충의 내실화 및 가속화를 위해 기존 확충방식을 보완하고 새로운 비용절감 방안을 도입하였다. 공동주택단지 내 기존 어린이집 전환 시 인센티브 지원, 민·관연대 전환 시 지원 금액·조건에 따른 무상임대 기간 세분화, 기존 시설 매입·무상임대 전환 등을 통한 가정어린이집의 국공립어린이집 전환 추진 등이 새롭게 보완되었다(서울특별시 여성가족정책실, 2014; 김송이, 2017 재인용). 특히, 무상임대 형태의 가정어린이집의 국공립어린이집 전환이 새롭게 추진되면서, <표 III-1-3>에 나타나는 바와 같이 전체 확충 방식의 31.9%를 차지할 정도로 주된 확충방식으로 급부상 하였다. 가정어린이집 전환의 경우 신축비용 없이 리모델링 비용만으로 국공립어린이집을 확충할 수 있기 때문에 1개소 당 평균 확충 비용이 2억 원으로 확실한 비용 절감형 국공립어린이집 확충 모델이다. 그러나 무상임대 방식이며, 무상임대 시 기존 운영자(원장)에게 최초 5년간의 운영권을 보장해 주기 때문에 운영의 공공성이나 보육서비스 질 하락에 대한 우려가 일각에서는 제기되었으며, 이는 서울시 보육정책의 과제로 여전히 남아있다.

둘째, 자치구의 재원 부담 경감을 위해 아래 <표 III-1-4>와 같이 자치구 재정수요 충족도에 따라 기존 70~90%까지 지원되던 설치비를 시비 지원 75~95%까지 확대하였다. 국공립어린이집 확충에서 기초지자체의 역할이 중요하지만, 사실상 예산부담 때문에 국공립어린이집 확충을 적극적으로 추진하지 못하는 경우가 많다. 서울시가 시비 지원을 최대 95%까지 늘린 것에 대해 서울시이기 때문에 가능한 것이라는 진단도 많지만, 자치구의 예산 부담을 줄이는 것은 국공립어린이집 확충을 적극적으로 추진할 수 있는 주요 동력으로 국공립어린이집 확충에서의 중앙 정부 및 타 시도의 역할로서 시사하는 바가 많다.

<표 III-1-4> 서울시 국공립어린이집 설치비에 대한 시비 지원 규모

구분	재정수요 충족도	대 상 구	지원율(안)		비고
			2012-14년	2015년~	
1군	40%~70% 미만	노원, 성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 은평, 서대문, 마포, 양천, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 강동	90%	95%	18개구
2군	70%~100% 미만	종로, 중, 용산, 영등포, 서초, 송파	80%	85%	6개구
3군	100% 이상	강남구	70%	75%	1개구

자료: 서울특별시 여성가족정책실 (2014). 국공립어린이집 1,000개소 확충 계획 (<http://opengov.seoul.go.kr/sanction/4135946>, 2019. 10. 25. 인출)

민선 6기 국공립어린이집 확충 정책의 세 번째 특징은 국공립어린이집 서비스 질 제고를 위한 다양한 방안들이 함께 추진된 점이다. 민선 5기에는 국공립어린이집 확충을 위한 제도적, 법적 기반을 마련하는데 초점을 두었다면, 민선 6기에는 제도적 내실을 기하는데 초점을 두었다고 할 수 있다. 이후 자세하게 살펴보겠지만, 이 시기 '서울시보육서비스지원센터'가 설립되었으며, 국공립어린이집 위탁체 선정 및 관리 강화, 국공립어린이집 운영 가이드라인 개발·적용 추진 등의 계획이 함께 발표되고 추진되었다.

마지막으로 민선 7기인 2019년~22년에는 지역별 균형 설치가 가장 주된 국공립어린이집 확충 전략으로 제시되었다. 2018년까지 1,273개소의 국공립어린이집을 확충하여 서울시 전체적으로 국공립어린이집이 획기적으로 늘었지만, 지역간 격차가 크다는 것이 주요 한계로 제시되었다(김송이, 2017; 김송이 외, 2018). 자

치구간, 동일 자치구내에서도 행정동 간 국공립어린이집 이용률의 격차가 크게 나타났다. 이에 국공립어린이집 이용률 50% 이하 비강남지역을 우선적으로 매년 90개소 확충하겠다는 원칙을 수립하였으며, 이를 위해 재정수요 충족도 및 국공립 이용률이 낮은 지역은 국공립 매입 최고 25억 원에서 30억 원으로 지원액을 늘렸다. 민선 7기의 국공립어린이집 확충은 올해 시작된 만큼 향후 추진 경위를 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

요컨대, 서울시는 2012~18년까지 매년 목표치 이상의 국공립어린이집을 확충, 총 1,273개소의 국공립어린이집 확충하였다. 확충 유형별 분포를 보면, 민간·가정 어린이집 전환이 365개소, 28.7%로 가장 높은 비율을 차지하며, 공동주택이 353개소, 27.7%로 두 번째로 높은 비율을 차지한다. 기간에 따른 국공립어린이집 확충의 유형을 살펴보면 2012~14년에는 민관연대와 공동주택 내 국공립어린이집 신규설치 및 전환 방식의 비율이 높았다면, 2015년 이후부터는 민간·가정어린이집 전환 방식의 비율이 압도적으로 높아지고 있다. 이는 민간과의 상생·협력을 통한 국공립어린이집 확충을 추진하였다는 것을 보여주는 지표로, 그 자체로도 중요한 성과라고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 국공립어린이집 서비스 질 관리의 필요성, 국공립어린이집 운영 주체의 공공성 확보 등의 중요한 정책과제를 남겨주고 있다.

2) 국공립어린이집 수와 이용률 변화 추이

2018년 12월 기준 서울시 어린이집은 6,008개소이며, 현원은 226,959명이다. 그 중 국공립어린이집은 1,481개소로 24.7%를 차지하며, 이용아동 수는 79,732명으로 어린이집 이용아동의 35.1%가 국공립어린이집을 이용하고 있다. 국공립어린이집 시설 수 및 이용아동 수 모두 전국 대비 2배 이상 높다. 그러나 여전히 민간 어린이집 이용아동 비율이 38.6%로 가장 높다.

〈표 III-1-5〉 전국 및 서울시 어린이집 현황(2018. 12)

단위: %, 개소, 명

		계	국공립	사회복지 법인	법인단체 등	민간	가정	협동	직장
시설 수	전국	39,171	3,602	1,377	748	13,518	18,651	164	1,111
		100.0	9.2	3.5	1.9	34.5	47.6	0.4	2.8

		계	국공립	사회복지 법인	법인단체 등	민간	가정	협동	직장
	서울	6,008	1,481	27	106	1,734	2,369	33	258
		100.0	24.7	0.45	1.8	28.9	39.4	0.5	4.3
이용 아동수	전국	1,415,742	200,783	92,787	41,298	711,209	302,674	4,360	62,631
		100.0	14.2	6.6	2.9	50.2	21.4	0.3	4.4
	서울	226,959	79,732	1,714	4,997	87,658	38,323	826	13,709
		100.0	35.1	0.8	2.2	38.6	16.9	0.4	6.0

자료: 보건복지부(2018), 보육통계.

최근 5년간 서울시 어린이집 수는 2012~2014년까지 증가하다가 2015년부터 감소하고 있다. 어린이집 이용아동 수 또한 동일한 추세이다. 국공립어린이집 확충 정책에 따른 국공립어린이집 증가, 영아 보육료전액지원 이후 가정어린이집 증가로 2014년까지 어린이집과 이용아동이 증가하였다(보건복지부, 각년도 보육통계). 그러나 2015년부터는 전(全)계층 가정양육수당 도입, 영유아 인구 급감⁹⁾, 민간·가정 전환 국공립어린이집 확충 정책 추진 등에 따라 민간·가정어린이집이 감소하였으며, 전체 어린이집과 이용아동도 감소하고 있다. 서울시 영유아 인구가 지속적으로 감소된다면 향후에도 어린이집과 이용아동 감소는 지속될 수 있다.

<표 III-1-6> 서울시 어린이집 유형별 시설 수 변화 추이(2011-2018)

단위: %, 개소

	계	전년대비 증감률	국공립	사회복지 법인	법인 단체 등	민간	가정	협동	직장
2011	6,105	▲4	658	43	192	2,296	2,766	24	126
			10.8	0.7	3.1	37.6	45.3	0.4	2.1
2012	6,538	▲7.1	690	42	173	2,341	3,119	24	149
			10.6	0.6	2.6	35.8	47.7	0.4	2.3
2013	6,742	▲3.1	750	39	167	2,337	3,258	26	165
			11.1	0.6	2.5	34.7	48.3	0.4	2.4
2014	6,787	▲0.7	844	36	154	2,273	3,277	27	176
			12.4	0.5	2.3	33.5	48.3	0.4	2.6
2015	6,598	▽2.8	922	35	141	2,174	3,105	27	194
			14.0	0.5	2.1	32.9	47.1	0.4	2.9

9) 이후 V장에서 자세히 살펴보겠지만, 2012~2015년까지는 매년 평균 약 1.5%의 감소율이 보이던 0-5세 영유아 수 감소폭이 2015년 이후부터는 4~5%로 큰 폭으로 감소하고 있음.

	계	전년대비 증감률	국공립	사회복지 법인	법인 단체 등	민간	가정	협동	직장
2016	6,368	▽3.5	1,071	33	131	2,054	2,824	29	226
			16.8	0.5	2.1	32.3	44.3	0.5	3.5
2017	6,226	▽2.2	1,274	32	116	1,939	2,592	29	244
			20.5	0.5	1.9	31.1	41.6	0.5	3.9
2018	6,008	▽3.5	1,481	27	106	1,734	2,369	33	258
			24.7	0.4	1.8	28.9	39.4	0.5	4.3
2017년 대비 증감률(%)	▽218	-	▲207	▽5	▽10	▽205	▽223	▲4	▲14
	▽3.5	-	▲16.2	▽15.6	▽8.6	▽10.6	▽8.6	▲13.8	▲5.7
전체 증감률(%)	▽97	-	▲823	▽16	▽86	▽562	▽397	▲9	▲132
	▽1.6	-	▲125.1	▽37.2	▽44.8	▽24.5	▽14.4	▲37.5	▲104.8

주: 1) 전체증감률: 전체증감수/2011년도 수*100, 전체증감수: 2018년도 수-2011년도 수

2) 전년대비증감률: 전년대비증감수/전년도 수*100, 전년대비증감수: 해당년도 수 - 전년도 수

자료: 보건복지부(각년도), 보육통계

전체적으로 시설 수와 이용아동 수는 감소하였지만, 부모들의 선호도가 높은 국공립, 협동, 직장어린이집이 증가하였다는 것은 매우 긍정적인 변화이다. 국공립어린이집 수가 2011년 대비 2배 이상 늘었으며, 이용아동 수 또한 55.4% 증가하였다(보건복지부, 각년도, 보육통계). 직장어린이집도 2011~2018년까지 132개소가 증가하였으며, 이용아동 수도 2배 정도 늘어났다.

〈표 III-1-7〉 서울시 어린이집 유형별 이용아동 수 변화 추이(2011-2018)

단위: %, 명

	계	전년 대비 증감률	국공립	사회복지 법인	법인 단체 등	민간	가정	협동	직장
2011	214,863	▲4.0	51,294	2,539	8,269	104,698	40,664	617	6,782
			23.9	1.2	3.8	48.7	18.9	0.3	3.2
2012	239,335	▲11.4	53,601	2,553	7,673	115,188	51,370	655	8,295
			22.4	1.1	3.2	48.1	21.5	0.3	3.5
2013	242,648	▲1.4	56,064	2,371	7,613	114,716	52,102	673	9,109
			23.1	1.0	3.1	47.3	21.5	0.3	3.8
2014	243,432	▲0.3	59,036	2,214	6,844	111,653	52,890	715	10,080
			24.3	0.9	2.8	45.9	21.7	0.3	4.1
2015	238,103	▽2.2	62,556	2,088	6,327	105,478	50,061	752	10,841
			26.3	0.9	2.7	44.3	21.0	0.3	4.6
2016	236,550	▽0.7	67,240	2,005	5,848	102,575	46,284	798	11,800
			28.4	0.8	2.5	43.4	19.6	0.3	5.0

	계	전년 대비 증감률	국공립	사회복지법인	법인단체 등	민간	가정	협동	직장
2017	234,867	▽0.7	74,098	1,878	5,337	97,215	42,804	795	12,740
			31.5	0.8	2.3	41.4	18.2	0.3	5.4
2018	226,959	▽3.4	79,732	1,714	4,997	87,658	38,323	826	13,709
			35.1	0.8	2.2	38.6	16.9	0.4	6.0
2017년 대비 증감(%)	▽7,908	-	▲5,634	▽164	▽340	▽9,557	▽4,481	▲31	▲969
	▽3.4	-	▲7.6	▽8.7	▽6.4	▽9.8	▽10.5	▲3.9	▲7.6
전체 증감률(%)	▲12,096	-	▲28,438	▽825	▽3,272	▽17,040	▽2,341	▲209	▲6,927
	▲5.6	-	▲55.4	▽32.5	▽39.6	▽16.3	▽5.8	▲33.9	▲102.1

주: 1) 전체증감수: 2018년도 수-2011년도 수
 2) 전체증감률: 전체증감수/2011년도 수*100
 3) 전년대비 증감수: 해당년도 수 - 전년도 수
 4) 전년대비 증감률: 전년대비증감수/전년도 수*100
 자료: 보건복지부(각년도), 보육통계

국공립어린이집 확충 결과, 2011년 대비 2018년 서울시 보육환경이 크게 변화하였다. 2011년 대비 국공립어린이집 비율 3배 이상 증가, 국공립어린이집 정원 약 3만 4천여 명 증가, 보육교직원 수 약 9천여 명 증가, 국공립어린이집 미설치동 2011년 기준 37개동에서 2018년 12월말 기준 6개동으로 줄어들었다.

3) 국공립어린이집 서비스 질 제고를 위한 ‘특별한’ 노력

서울시는 국공립어린이집의 양적 확충과 더불어 보육서비스 질 제고를 위한 노력을 함께 해왔다. 가장 대표적인 정책이 ‘서울시보육서비스지원센터’ 설립이다. 서울시보육서비스지원센터는 2015년 설립된 것으로 국공립어린이집 보육교직원의 역량 강화를 지원하고, 우수한 인력풀을 구축하여 어린이집을 지원한다는 목적을 갖고 있다.

‘서울시 보육서비스지원센터’는 초기 설립 목적에 따라 보육교직원의 역량 강화를 위해 직급과 경력을 고려한 교육과정을 계획하고 운영 중에 있다. 한 예로 2017년에는 어린이집 내 초임교사, 중간관리가 교육 콘텐츠를 개발하고 중간관리자 교육을 시범으로 실시하기도 하였다. 또한 2015년 서울시보육서비스지원센터 기본 교육 이수 후 3년이 경과되는 시점 이었던 2018년에는 심화교육 콘텐츠를 개발하고, 교육을 진행 중에 있다. 여러 조사 결과를 통해 드러나듯이, 보육교직원 자질 및 전문성 향상은 국공립어린이집 우수성의 중요한 요인임과 동시에 국공립

어린이집 운영에서 강조되어야 할 영역이다. 이에 국공립어린이집의 서비스 질 제고를 위해서는 보육교직원의 역량과 전문성을 향상시키기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 따라서 서울시보육서비스지원센터를 통한 보육교직원의 공적 역량강화 체계 구축은 서비스 질 향상에 매우 큰 함의가 있으며, 앞으로도 지속적으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 서울시는 2015년 국공립어린이집 양적 확충과 함께 질적 수준에 대한 우려가 제기됨에 따라 적격의 위탁제 선정을 위한 '서울시 국공립어린이집 위탁제 공통심사기준'도 마련하였다(서울시 보육담당관, 2015). 보건복지부 표준안을 토대로 하되, 서울시 정책 방향이 반영되도록 회계관리 투명성과 운영 역량을 심사할 수 있는 지표를 강화하였으며, 사업적 협동조합 등 다양한 운영체들이 참여기회를 보장받을 수 있도록 운영체의 안정성 및 공신적 부문 평가와 관련된 심사기준을 조정하였다.

이 외에 어린이집 관리시스템 사용 의무화, 어린이집 회계건설팅 및 교육 확대, 국공립어린이집 운영 가이드라인 개발 및 적용, 국공립어린이집 보육과정 컨설팅 등의 노력을 하고 있다(서울특별시, 2016). 더 나아가 2019년 국공립어린이집 확충 계획에는 '양적 확충과 더불어 질적 성장 고려 추진'을 위한 계획으로 국공립확충심의 시 강화된 사전 적격심사 지표 적용, 보육교직원 근로환경 개선, 노후시설 환경 개선 등의 내용이 포함되었다(서울특별시 여성가족정책실, 2019).

4) 서울시사회서비스원 설립: 운영의 공공성 강화를 위한 새로운 시도

사회서비스의 급격한 확충과 함께 서비스 공급주체의 공공성 강화와 종사자의 노동환경 개선의 필요성이 논의되기 시작하였고, 그 방편 중 하나라고 사회서비스 담당 별도의 전담기구를 설립하는 방안이 제안되었다. 시민단체 및 일부 학계·현장 전문가들을 중심으로 진행되던 논의가 2017년 10대 대통령 선거에서 공약으로 제시되면서 주요한 정책 의제로 등장하였다. 문재인 정부 출범과 함께 '사회서비스공단 설립'은 국정과제가 되었으며, 법안 발의와 함께 서울시도 별도의 조례 제정을 통해 2019년 3월 서울시사회서비스원이 설립되었다. 그리고 여러 논의를 거쳐 서울시사회서비스원에서는 종합재가센터와 국공립어린이집을 우선 운영하는 것을 결정하였다.

사회서비스원에서 국공립어린이집을 운영한다는 것은 위탁 운영 구조의 개선, 운영주체의 공공성을 담보하는 것으로 한국 보육서비스 공급구조의 큰 전환을 가져올 수 있다. 서울시 사회서비스원은 2019년부터 2022년까지 매년 5개소의 국공립어린이집을 신규 운영, 4년간 총 20개소의 국공립어린이집을 운영할 계획에 있다. 현재는 본부 인력을 채용하고, 국공립어린이집 원장 및 교사 채용, 국공립어린이집 위탁 준비 등을 하고 있다. 사회서비스원에 대한 기대와 우려가 함께 제기되고 있는 만큼 사회서비스원 국공립어린이집 운영을 통해 기존의 (민간)위탁 방식의 한계를 개선하고 보육의 공공성 및 서비스 질 제고를 위한 획기적인 변화가 나타날 수 있어야 한다. 올해 개원을 했고, 아직 국공립어린이집 운영은 시작되기 전 인만큼 긍정적 변화를 가져올 수 있는 노력들이 함께 선행될 필요가 있다.

다. 성평등 관점의 서울시 국공립어린이집 확충 성과

1) 양질의 보육서비스에 대한 접근성 제고

국공립어린이집 확충은 보육서비스에 대한 공적책임 확대 특히, 공급의 공적 책임 확대와 함께 양질의 보육서비스를 확대한다는 의미를 지닌다. 국공립어린이집이 확충되었다는 것은 그 자체로 양질의 보육서비스에 대한 접근이 용이해졌다는 것을 의미한다. 그렇다면, 어린이집 이용 아동과 부모들도 국공립어린이집 확충과 함께 양질의 보육서비스에 대한 접근권이 향상되었다고 느끼고 있을까?

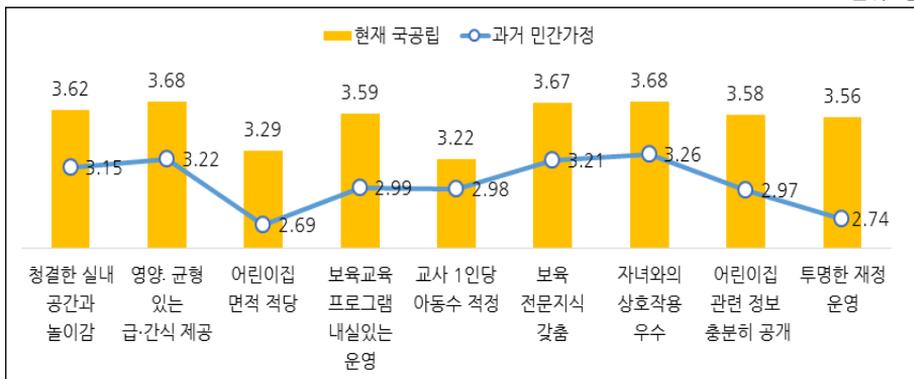
2017년 서울시여성가족재단의 연구(김송이, 2017) 결과에 따르면, 영유아 부모들은 국공립어린이집 확충 이후 국공립어린이집에 대한 지리적 접근성이 제고되고, 보육교사 전문성 및 서비스 질이 향상된 것으로 인식하고 있었다. 우선 조사 대상 부모의 74.1%는 국공립 어린이집 대기 기간이 줄었고, 89.2%는 집 근처에 국공립어린이집이 생기는데 도움이 됐다고 응답하였다(김송이, 2017: 72). 2017년 5월 조사시점, 국공립어린이집 등원소요 시간은 성인 도보기준 약 9분으로 국공립어린이집 확충 정책 시행 이전인 '12년(동별 평균 국공립어린이집 1.5개소, 등원시간 도보 기준 평균 약 25분)과 비교 시 지리적 접근성이 크게 향상된 것이다.

다음으로 서울시 국공립어린이집 확충 사업이 보육서비스 질 향상에 미친 영향에 대해 부모들은 서울시 어린이집의 전반적인 서비스 질 향상(90%), 보육교사의

자질 및 전문성 향상(89.6%), 보육교사 근무환경 개선(83.5%)등에 도움이 된다고 응답하였다(김송이, 2017: 86). 현재 이용 중인 국공립어린이집에 대한 만족도도 ‘건강·급식·위생관리’, ‘시설환경·프로그램 운영’, ‘원장과 교사 전문성 및 자질’과 ‘정보 공개성과 회계투명성’ 영역 모두에서 4점 만점에 3점 중·후반대로 높게 나타났다(그림 III-1-3 참조).

[그림 III-1-3] 서울시국공립어린이집 이용부모 영역별 만족도

단위: 점



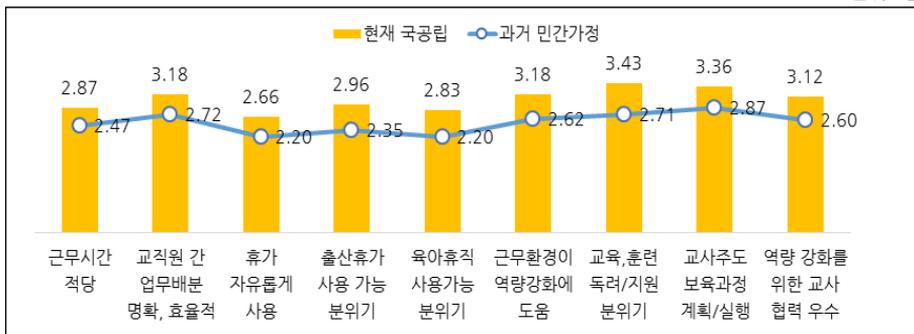
주: 1) 모르겠음과 무응답 사례 제외

2) '전혀 그렇지 않음' 1점 ~ '매우 그러함' 4점으로 평정한 결과임.

자료: 김송이(2017). 서울시 국공립어린이집 확충 성과 분석 및 미래전략방안 마련. 서울시여성가족재단, pp. 88-89, 94, 98.

[그림 III-1-4] 서울시국공립어린이집 보육교사 근무환경 만족도

단위: 점



주: 1) 모르겠음과 무응답 사례 제외

2) '전혀 그렇지 않음' 1점~매우 그러함 4점으로 평정한 결과임.

자료: 김송이(2017). 서울시 국공립어린이집 확충 성과 분석 및 미래전략방안 마련. 서울시여성가족재단, p. 119, 127, 134.

동일한 연구(김송이, 2017)에서 보육교사 조사결과, 과거 근무했던 어린이집에 비해 현 국공립어린이집의 노동환경이 더욱 우수하다고 인식하고 있었다(그림 III-1-4 참조). 근무시간 및 업무량, 휴가 및 휴직 사용, 역량강화 지원 등에 대해 비교적 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 보육교사의 노동환경 개선 및 전문성 제고는 보육서비스 질을 결정짓는 중요한 요인이다. 국공립어린이집의 보육교사 노동환경이 좋고 역량강화 지원도 잘 된다면 그만큼 국공립어린이집에서 양질의 서비스가 제공될 것이라는 기대를 할 수 있다.

서울시의 국공립어린이집 서비스 질 개선을 위한 노력을 지속적으로 하고 있기 때문에 향후 서비스 질 향상은 더욱 기대할 수 있다. 다만, 서울시여성가족재단 조사 결과(김송이, 2017)에서 '어린이집 면적 적당(3.29점)', '교사 1인당 아동 수 적정(3.22점)' 항목에 대한 부모 만족도가 타 항목에 비해 만족도가 낮아 지속적인 개선이 필요한 것으로 나타났다. 서울시에서는 이를 위해 2019년 국공립어린이집 확충 계획(서울특별시 여성가족정책실, 2019)에 어린이집 전용 면적을 영유아 1명당 7㎡까지 확대하겠다는 계획을 발표하였고, 교사 대 아동 비율 축소 또한 민선7기 주요 보육정책으로 포함되어있다. 그러나 보다 적극적인 추진을 위해서는 중앙정부 차원의 지침 개선이 필요하며, 이는 국공립어린이집의 서비스 질 개선뿐만 아니라 전체 어린이집의 서비스 질 개선을 도모할 수 있는 매우 유용한 방안이다.

또한 보육교사 노동환경 조사 결과는 부모조사 결과와 비교 시, 과거 어린이집과의 만족도 차이나 현 국공립어린이집 만족도 점수가 상대적으로 낮게 나타났다. 보육서비스 질 향상을 위한 좀 더 적극적인 보육교사 노동환경 개선 노력이 필요하다.

2) 돌봄 공백 최소화

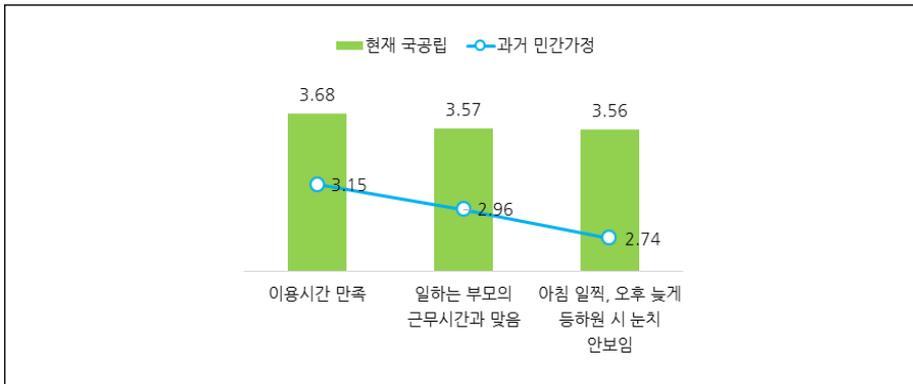
국공립어린이집은 운영시간이 길 것이라는 사회적 기대가 있다. 특히 취업모들은 국공립어린이집의 운영시간이 길기 때문에 선호하는 경향이 뚜렷이 나타난다. 2018년 서울시와 서울시여성가족재단의 조사 결과에서 현재 어린이집을 선택한 이유에 대해 국공립어린이집 이용 부모의 7.0%가 이른 아침, 늦게까지 운영하는 것이라고 꼽아 민간, 가정어린이집에 비해 장시간 어린이집을 운영하기 때문에 어린이집을 택했다고 응답한 비율이 높게 나타났다(김송이 외, 2018: 152-153). 일부 연구의 취업모 대상 FGI조사에서 국공립어린이집을 이용하는 부모들은 눈치를

덜 보고 이른 아침, 늦은 저녁 아이를 맡길 수 있고 그 만큼 늦게까지 어린이집에 있는 아이들이 많다는 것 또한 선호 이유로 꼽았다.

2017년 서울시여성가족재단 조사 결과에서도 민간·가정어린이집보다 현재 국공립어린이집의 이용시간에 대한 만족도가 더욱 높은 것으로 나타났다. 이용시간에 만족함, 일하는 부모의 근무시간과 이용시간 간 일치함, 아침 일찍, 오후 늦게 등하원시 눈치 안보임 등에 대해 4점 만점에 모두 3.5점 이상으로 만족하는 것으로 나타났으며, 과거에 이용했던 민간·가정 어린이집에 비해 그 만족도가 상승한 것으로 나타났다.

[그림 III-1-5] 서울시 국공립어린이집 이용시간에 대한 부모 만족도

단위: 점



주: 1) 모르겠음과 무응답 사례 제외
 2) '전혀 그렇지 않음' 1점 ~ '매우 그러함' 4점으로 평정한 결과임.
 자료: 김송이(2017). 서울시 국공립어린이집 확충 성과 분석 및 미래전략방안 마련. 서울시여성가족재단, p. 80.

어린이집 이용시간에서도 국공립어린이집의 이용시간이 상대적으로 긴 것으로 나타났다. 2018년 서울시 영유아 가구 조사결과, 국공립어린이집 7시간 54분, 민간 7시간 25분, 가정 6시간 37분으로 국공립어린이집 이용시간이 다소 길다(김송이 외, 2018: 156-159). 전체적으로 취업부모의 근로시간에 어린이집 이용시간이 못 미치고 있기 때문에, 국공립어린이집을 이용한다고 모든 맞벌이 가구들이 돌봄 공백이 없는 것은 아니다. 그러나 타 유형의 어린이집에 비해 국공립어린이집이 상대적으로 부모의 근로시간에 맞는 기관보육 이용은 더욱 용이할 것이라는 추론은 가능하다.

국공립어린이집의 운영 시간이 상대적으로 길다는 것은 시간연장보육 운영 실태에서도 드러난다. 서울시 국공립어린이집 확충은 시간연장보육 내실화를 통한 취업 부모의 양육부담 완화에서 긍정적인 영향을 미쳤다. 서울시는 국공립어린이집 위탁·재위탁 심사에 시간연장보육 운영이 반영되어 있다. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 공통심사 기준표에 보면, 신규·변경 시에는 ‘취약보육 운영 계획’이, 재위탁 시에는 ‘취약보육 운영실적 및 계획’이 심사항목에 5점 배점으로 포함되어 있다(서울특별시, 2019: 67-77). 영아, 장애아, 시간연장, 다문화아동 보육 중 취약보육으로 2가지 이상을 운영해야 하는데, 대부분의 국공립어린이집이 시간연장보육은 2가지 취약보육 중 한가지로 선택한다. 그 결과, 아래 <표 III-1-8>과 같이 국공립어린이집이 타 유형의 어린이집에 비해 시간연장보육 지정 비율도, 운영 비율도 높다. 2018년 10월 기준 국공립어린이집 중 시간연장보육어린이집으로 지정된 시설은 1,080개소로 전체의 72.9%에 해당하며, 시간연장보육을 실제로 운영하고 있는 시설은 394개소로 전체의 26.6%에 해당한다.

<표 III-1-8> 서울시 시간연장보육 어린이집 현황(2018. 10)

단위: 개소, %

구 분	국공립	민간	가정	기타 ³⁾	전체(계)
지정 ¹⁾	1,080	430	487	37	2,034
전체 시설 대비 지정 비율(%) ²⁾	72.9	24.8	20.6	27.8	35.6
운영 ¹⁾	394	288	332	19	1,033
전체 시설 대비 운영 비율(%) ²⁾	26.6	16.6	14.0	14.3	18.1

주: 1) 지정은 시간연장보육어린이집으로 지정된 시설을, 운영은 시간연장보육서비스를 이용하는 아동이 있는 시설을 의미함. 운영시설 중에는 시간연장보육어린이집으로 지정되지는 않았지만 시간연장보육서비스를 이용하는 아동이 있는 시설도 일부 포함되어 있음. 가용 자료의 한계로 시간연장보육 지정 및 운영시설 현황은 2018년 10월 기준 자료임.
 2) 전체 시설 수 기준은 보육통계 자료로 2018년 12월말 기준임. 각 유형별 2018년 12월말 기준 시설 수 대비 지정 시설 비율, 운영 시설 비율을 산출함.
 3) 국공립, 민간, 가정어린이집을 제외한 사회복지법인, 법인,단체 등을 의미함. 협동, 직장 어린이집은 포함되지 않음.
 자료: 서울시 내부자료; 보건복지부(2018). 보육통계

여기에 더해 서울시는 시간연장보육 내실화를 위해 2015년부터 ‘거점형 시간연장어린이집’ 정책을 시행하고 있다. 거점형 시간연장어린이집은 해당시설 주간보육 아동뿐만 아니라 시간연장보육이 필요한 다른 어린이집 및 유치원 아동에게도

시간연장 보육서비스를 제공하는 어린이집이다. 단순히 시간연장 아동들을 함께 보육한다는 것보다 연령대별로 반 구성, 별도교사 채용, 시간연장에 맞는 프로그램 개발·운영 등 체계적인 보육서비스를 제공하는 시간연장 허브 시설로서 역할을 수행한다는 의미가 있다(서울시 여성가족정책실, 2015). 서울시는 정원 40인 이상 국공립어린이집 중 접근성과 어린이집 여건 등을 고려하여 거점형 시간연장어린이집으로 지정하고 있다(서울특별시, 2019).

2019년 5월부터 거점형 시간연장 어린이집 확대를 위해 은평구와 노원구를 시범지역으로 지정하였으며, 서울시 전체 총 21개소의 국공립어린이집을 거점형 시간연장 어린이집으로 운영하고 있다. 올해 하반기에는 서초구를 시범지역으로 추가 지정하여 거점형 시간연장 어린이집으로 지정된 국공립어린이집은 27개소로 늘어날 예정이다. 이후 서울시는 2020년까지 거점형 시간연장 어린이집을 40개소 늘릴 계획에 있는데, 이 역시 국공립어린이집을 중심으로 지정될 가능성이 매우 크다. 국공립어린이집의 서비스 질이 우수하며, 상대적으로 장시간 보육이 안정화되어 있어 시간연장보육의 안정적 운영에 매우 용이하기 때문이다.

3) 국공립어린이집 확충과 일·가족 양립 지원

부모의 일·가족 양립 지원, 여성 경제활동 참여 증진은 장기적이고 거시적인 정책 목표이다. 이를 계량화된 지표로 증명하기 위해서는 장기간의 일관된 정책 추진과 정책 추진과정에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다(이옥, 2010: 98), 서울시 국공립어린이집 확충 정책 추진 기간이 짧고 분석에 활용할 수 있는 계량화된 자료가 충분히 축적되어 있지 않다.

이에 2017년 서울시여성가족재단 연구(김송이, 2017)에서는 제한적이지만 당시 조사 시점에서 가능한 수준에서 국공립어린이집 확충 사업의 부모 경제활동참여 제고 효과, 일·가족 양립 지원 효과, 아동발달 도모 효과를 분석하였다. 먼저 신규 확충된 국공립어린이집 이용 부모를 대상으로 서울시 국공립어린이집 확충이 부모의 경제활동참여, 일·가족 양립에 어느 정도 도움이 되고 있는지, 앞으로 얼마나 더 도움이 될 것이라고 생각하는지 조사하였다(김송이, 2017: 43). 보육교사를 대상으로도 서울시 국공립어린이집 확충 사업이 시민들의 전반적인 경제활동참여, 아동양육 등에 얼마나 도움이 되는지 그 인식을 조사하였다(김송이, 2017: 43).

조사결과, 서울시 국공립어린이집 확충은 부모(서울시민)의 일·가족 양립 지원에 도움이 된 것으로 나타났다. 부모와 보육교사 조사 모두에서 서울시 국공립어린이집 확충 사업이 부모 및 서울시민의 일·가족 양립, 취업부모 업무 집중도 향상 및 직장생활 지속, 자녀양육 부담 완화에 도움이 되었으며, 향후에는 그 도움 정도가 더욱 커진다고 응답하였다(김송이, 2017). 특히 부모 응답 결과를 살펴보면, 서울시 국공립어린이집 확충 사업이 일·가족 양립에 도움(88.6%), 취업부모의 업무 집중도 향상 및 직장생활 지속에 도움(90.7%)되며, 미취업부모의 재취업 고려에 도움(88.5%), 양육부담도 완화되었다고(92.6%) 응답하였다. 김송이(2017) 연구는 2016년 12월 기준 확충된 어린이집은 761개소, 개원한 어린이집은 413개소를 대상으로 한 조사이기 때문에, 향후 성과 분석틀의 구성 및 자료 구축을 통해 보다 면밀하게 성과를 분석하고 논하는 것이 필요하다.

한편 서울시의 가정어린이집 전환을 통한 국공립어린이집 확충은 그 동안 높았던 영아의 국공립어린이집 대기 수요를 해소하고 양질의 영아 기관보육을 확대한다는 의미가 있다. 실제 0세와 1세의 국공립어린이집 이용률이 크게 증가하였다. 아래 <표 III-1-9>와 같이 서울시가 본격적으로 국공립어린이집을 확충하기 시작하기 이전이 2011년 12월 기준 국공립어린이집 이용률이 0세 6.3%, 1세 16.2%였던 것이 2017년 12월 기준 0세 15.8%, 1세 23.4%로 증가하였다(보건복지부, 2011; 보건복지부, 2017c).

<표 III-1-9> 서울시 연령별 국공립어린이집 이용률(2011/2017)

단위: 개소, %

구분		계	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세 이상
2011	전체(A)	214,863	19,948	37,978	53,569	43,095	30,698	23,697	5,878
	국공립(B)	51,294	1,260	6,151	9,882	11,145	11,302	9,720	1,834
	국공립 이용비율 (B/A*100)	23.9	6.3	16.2	18.4	25.9	36.8	41.0	31.2
2017	전체(A)	234,867	20,662	51,423	60,686	38,413	32,854	28,386	2,443
	국공립(B)	74,098	3,272	12,033	16,107	14,412	14,219	13,052	1,003
	국공립 이용비율 (B/A*100)	31.5	15.8	23.4	26.5	37.5	43.3	46.0	41.1

자료: 보건복지부(2011) 보육통계; 보건복지부(2017c). 보육통계

영아의 국공립어린이집 이용률 증가는 양질의 보육서비스에 대한 영아의 접근성이 증가하였다는 것을 의미한다. 이는 양질의 영아 보육서비스 구축을 통한 여성 경력단절 예방 효과를 기대해볼 수 있는 지점으로, 이 역시 향후 분석틀 구성 및 자료 구축을 통해 구체적이고 실증적인 논의를 진행하는 것이 필요하다. 그러나 가정어린이집 전환을 통한 국공립어린이집 확충은 서비스 질 제고와 운영주체의 공공성 확보 측면에서 우리에게 많은 과제를 남겨주고 있다. 가정어린이집이라는 공간적·운영 구조적 한계로 서비스 질적 개선을 도모하는 데 일정 정도 제한이 있다. 또한 무상임대 방식의 가정어린이집의 국공립어린이집 전환으로 개인 위탁 운영의 국공립어린이집이 증가함에 따라 운영주체의 공공성 확보에 대한 우려도 제기되고 있다. 따라서 주지하는 바와 같이 가정어린이집의 국공립 전환은 서비스 질 제고를 위한 적극적인 노력을 함께 추진하는 것이 필요하다.

2. 맞벌이 가구의 보육서비스 이용시간과 돌봄 사각지대 현황

맞벌이 가구의 어린이집 입소와 어린이집 보육서비스 이용 실태에 관한 선행연구 결과들을 검토하되, 2016년 영아 맞춤형보육제도 도입 전후시기에 주목하였다. 또한 2018년 전국보육실태조사 결과 등을 토대로 부모의 근로특성에 따른 어린이집 이용시간과 돌봄 사각지대 현황, 그리고 보육서비스 희망시간을 검토한 후, 파악하고 성평등 관점에서 그 성과를 진단하였다.

가. 성평등과 어린이집 운영시간의 정책적 함의

앞서 다룬 바와 같이 보육서비스는 산전후휴가 이후 직장에 복귀하기를 희망하거나 육아휴직 이용이 어려운 부모들이 자녀를 맡기고 노동을 유지하기 위해 필수적으로 요구된다. 특히 우리나라와 같이 자녀돌봄 시간 지원 즉 어린자녀를 둔 일하는 부모들이 자녀를 직접 돌볼 수 있도록 지원하는 휴직제도와 육아기 근로시간 단축제도의 사각지대가 광범위한 경우라면, 보육서비스가 고용을 유지하면서 자녀를 양육할 수 있는 유일한 수단이라고 하겠다. 그런데 이때 보육서비스의 여성고용 효과는 근로시간 동안 보육서비스를 충분히 이용할 수 있는지가 핵심적인 요건이

된다. 부모가 근로하는 시간보다 보육서비스를 실제 이용할 수 있는 시간이 부족할 경우는 부족한 보육 수요만큼 추가 서비스를 이용해야 하는데, 이를 위한 추가비용을 감당할 수 없다면, 성별 임금 격차가 두드러진 경우는 여성이 자녀양육을 위해 노동시장에서 이탈하는 결과가 초래되기 때문이다. 어린이집은 원칙적으로 12시간 종일제보육과 연중 운영하도록 규정하고 있으나, 실제 서비스 이용시간은 근로 시간에도 부합하지 못하는 실정이다. 그에 따라 2016년에 영아반에 맞춤형 제도를 도입한 데 이어 2020년 3월부터는 오후 연장반을 별도로 구성하여 지원하는 보육 지원체계 개편을 앞두고 있다.

또한 맞벌이 가구의 근로시간은 점차 다양화되므로 이에 부합하는 시간연장형보육의 접근성도 보장될 필요가 있다. 비전형적인 근로시간에 일하는 가구의 경우는 종일제보육 이외 시간에 돌봄 수요가 존재한다. 따라서 이들 가구의 보육 욕구는 종일제보육의 내실화만으로 해결되지 않기 때문이다.

그런데 이처럼 보육서비스 이용시간이 여성의 노동권 보장에 부합하는지를 따져 보기에 앞서 우선 맞벌이 가구가 희망하는 시기에 보육서비스를 이용할 수 있는지에 대한 진단이 요구된다. 현행 맞벌이 가구는 어린이집 우선입소 1순위자로 규정되어 있으나, 앞서 확인한 바와 같이 1순위자는 맞벌이 가구 이외에도 다수 항목여서 실제 일하는 부모들이 돌봄이 필요한 시기에 맞추어 어린이집에 입소할 수 있는지를 우선 점검할 필요가 있기 때문이다. 이에 따라 맞벌이 가구의 어린이집 입소대기 현황을 먼저 다루었다.

나. 맞벌이 가구의 어린이집 입소대기 현황

2018년 전국보육실태조사 결과에 의하면, 현재 이용 중인 어린이집에 입소하기 전에 대기한 경험이 있다고 응답한 비율은 33.5%로 2012년 22.6%와 2015년 27.7%에 비해 증가하였다. 입소대기 기간도 점차 증가하여 2012년에는 6.4개월, 2015년에는 7개월이었으나, 2018년 조사에서는 7.4개월로 나타난다(표 III-2-1 참조). 특히 취업모가 어린이집에 입소하기 전에 대기한 비율은 37.5%로 미취업모에 비해 높고, 대기가간은 7.6개월로 나타나, 3분의 1이 넘는 취업모가 원하는 시기에 원활하게 입소하지 못함을 알 수 있다.

이처럼 취업모의 어린이집 대기 기간이 더 길게 나타나는 것은 맞벌이 가구가

현행 어린이집 입소 1순위자임에도 불구하고 원활한 입소가 보장되지 못하는 상황을 확인시켜 준다. 2017년 기준 어린이집 입소우선 순위자 항목별로 대기 비율을 분석한 바에 의하면, 부모가 모두 취업중인 부모가 33.3%로 가장 높은 비중을 차지하며, 그 다음으로는 영유아 2자녀 가구 22.8%, 자녀가 3명 이상 또는 영유아가 2명 이상인 가구가 11.0% 순으로 나타난다(유해미 외, 2017: 98)〈표 III-2-2 참조〉.

한편 이 같은 지속적인 대기 문제는 2013년 0~5세아 보편적 보육지원에 따라 보육 수요가 점차 증가함과 동시에 국공립어린이집에 대한 부모들의 선호에도 불구하고 국공립어린이집의 공급 수준이 여전히 낮은 수준에 머물고 있는 점과 직접적인 관련이 있다. 입소대기 경험이 있는 가구가 입소대기를 신청한 기관의 비율은 국공립어린이집이 43.9%로 가장 높은 비중을 차지하며, 이는 대도시 지역에서 보다 높아 53.1%로 나타난다(이정원 외, 2018: 373)〈표 III-2-3 참조〉. 이는 어린이집 조사에서도 동일한 결과를 나타내어, 입소대기한 영유아가 있다고 응답한 어린이집의 비율은 79.5%에 달하며, 국공립어린이집의 해당 비율은 97.7%로 대다수를 차지한다(유해미 외, 2018: 130-131).

〈표 III-2-1〉 어린이집 입소 전 대기 경험 및 대기 기간

단위: %(명), 개월

구분	대기 경험		대기 기간							계(수)	평균
	있다	(수)	1개월	2개월	3개월	4개월	5~10 개월 미만	10~15 개월 미만	15 개월 이상		
전체	33.5	(3,775)	17.6	13.1	14.2	4.4	22.3	15.3	13.1	100.0(1,123)	7.6
영유아구분											
영아	31.8	(1,911)	18.7	11.7	13.5	4.6	25.1	15.1	11.2	100.0(527)	6.8
유아	35.2	(1,864)	16.6	14.2	14.8	4.2	19.9	15.5	14.7	100.0(596)	8.2
$\chi^2(df)/t$		5.0(1)**									-3.1***
지역규모											
대도시	40.6	(1,362)	13.5	12.2	12.5	4.6	21.5	17.6	18.1	100.0(547)	9.2
중소도시	33.9	(1,146)	20.5	13.4	15.7	3.8	23.7	14.0	8.9	100.0(381)	6.2
읍면지역	15.4	(1,267)	28.6	16.5	17.5	6.8	19.7	7.3	3.7	100.0(195)	4.3
$\chi^2(df)/F$		130.0(2)***									25.6***
모취업 여부											
취업	37.5	(1,588)	16.7	13.9	13.4	4.2	23.2	16.0	12.6	100.0(521)	7.6
휴직중	38.7	(270)	12.3	5.1	13.2	7.9	36.8	7.5	17.2	100.0(92)	8.1

구분	대기 경험		대기 기간							계(수)	평균
	있다	(수)	1개월	2개월	3개월	4개월	5~10 개월 미만	10~15 개월 미만	15 개월 이상		
미취업	29.8	(1,880)	19.6	13.6	15.0	4.0	18.8	16.1	12.9	100.0(507)	7.3
모부재 등	7.5	(37)	-	-	80.7	-	-	-	19.3	100.0(3)	8.8
$\chi^2(df)/F$	35.2(3)***										0.3
2015년 조사	27.7	(3,560)	23.0	12.7	13.2	4.4	22.6	12.5	11.5	100.0(820)	7.0
2012년 조사	22.6	(3,343)	20.8	15.3	11.2	7.0	22.2	14.9	8.7	100.0(713)	6.4

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, pp. 371-372. 보건복지부·육아정책연구소.
 ** $p < .01$, *** $p < .001$.

<표 III-2-2> 어린이집 입소 우선순위 항목별 대기 현황(2017. 6)

구분		비율	(대기자 수)
1순위	국민기초생활보장법에 따른 수급자(법정)	0.3	(1,457)
	한부모가족지원법 제5조의 규정에 의한 보호대상자의 자녀	0.3	(1,195)
	국민기초생활보장법제24조의 규정에 의한 차상위계층의 자녀	0.3	(1,322)
	장애등급 이상에 해당하는 자의 자녀(장애부모)	0.1	(280)
	아동복지시설에서 생활 중인 영유아	0.0	(126)
	부모가 모두 취업중인 경우로서 자녀가 3명 이상인 가구	2.3	(9,679)
	부모가 모두 취업중인 영유아(100점)	0.0	(3)
	자녀가 3명 이상인 가구	5.6	(23,773)
	영유아가 2자녀 이상 가구	22.8	(97,392)
	다문화가족지원법 제2조제1호에 따른 다문화가족의 영유아	1.2	(4,989)
	자녀가 3명 이상인 가구 또는 영유아가 2자녀 이상 가구	11.0	(46,954)
	산업단지에 설치된 어린이집을 이용하는 영유아	0.3	(1,271)
	제1형 당노를 가진 경우로서 보육에 지장이 없는 영유아	0.0	(38)
	부모가 모두 취업중인 영유아(200점)	33.9	(144,825)
소계	78.0	(333,304)	
2순위	기타 한부모·조손 가족, 입양된 영유아	0.4	(1,730)
	동일 어린이집 형제 재원	4.5	(19,362)
	소계	4.9	(21,092)
3순위	일반 영유아	17.1	(73,182)
전체		100.0	(427,578)

자료: 유해미, 박원순, 김아름, 박은영(2017). 어린이집 우선입소제도 개선방안 연구, p. 98. 보건복지부·육아정책연구소.
 원자료 출처는 사회보장정보원 내부자료(2017. 6).

<표 III-2-3> 어린이집 입소대기 경험자의 대기 신청 기관

단위: %(명)

구분	대기 신청 기관(어린이집 또는 유치원 대기 경험자)									
	국공립	법인	법인· 단체등	민간	가정	협동	직장	공립 유치원	사립 유치원	계(수)
전체	43.9	2.1	2.4	25.1	13.2	-	1.8	4.6	6.9	100.0(1,131)
영유아구분										
영아	43.3	2.2	2.7	30.0	17.4	-	2.3	1.4	0.6	100.0(533)
유아	44.3	2.0	2.2	20.8	9.5	-	1.4	7.4	12.3	100.0(598)
지역규모										
대도시	53.1	1.0	1.6	22.4	11.7	-	1.9	2.3	5.9	100.0(54)
중소도시	34.2	3.1	2.1	28.5	16.2	-	1.3	6.8	7.7	100.0(386)
읍면지역	37.0	3.6	9.4	23.1	6.8	-	4.5	7.1	8.4	100.0(198)
$\chi^2(df)/F$										
모취업 여부										
취업	43.6	1.6	3.1	23.2	14.6	-	2.7	3.5	7.7	100.0(523)
휴직중	45.8	3.1	-	19.8	23.0	-	0.6	6.2	1.6	100.0(96)
미취업	43.9	2.4	2.1	28.2	9.7	-	1.2	5.5	7.0	100.0(509)
모부재	-	-	35.9	-	64.1	-	-	-	-	100.0(3)
2015년 조사	41.0	3.3	2.9	29.8	11.1	0.2	1.2	5.4	5.0	100.0(820)

- 주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
- 2) 2015년 기타 11.9%, 2015년 5.0%가 있었음.
- 3) 대기방식은 '어린이집 입소대기 경험자'에 한해 응답한 결과이며, 대기 신청 기관은 어린이집과 유치원 대기경험있는 응답자 전체 대상임.
- 4) 영유아 구분: 보육연령

자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 373 재구성. 보건복지부·육아정책연구소.

* $p < .05$, *** $p < .001$.

또한 2017년 기준 맞벌이 가구와 다자녀 가구의 입소대기 현황을 살펴보면, 국공립어린이집의 대기 비율이 83.1%로 압도적으로 높은 가운데, 맞벌이 가구의 경우는 47.1%, 다자녀 가구는 52.5%가 대기하고 있는 것으로 분석된다. 이는 국공립어린이집의 입소에서 맞벌이 가구와 다자녀 가구가 경합하는 양상을 보여준다. 어린이집에서 제공하는 보육서비스의 목표가 무엇인지에 대한 근본적인 질문을 던져준다. 단적으로 말해 보육서비스가 다자녀 출산으로 인한 양육부담을 완화하려는 것인지, 아니면 여성의 노동권을 보장하기 위한 것인지, 그 우선순위의 측면에서 의문을 제기한다는 것이다. 성평등 관점에서 보면, 다자녀에 대한 양육의 책임은 여성에게 떠안겨져 있을 것으로 예상되며, 이들 여성은 추가출산으로 인해 경력



단절을 경험하였을 가능성도 높다고 우려되므로 가정내 양육으로 인한 육아 부담을 해소할 필요성이 제기되는 것이 사실이다. 그러나 이때 가정내 양육지원은 종일 제보육이 위주인 어린이집의 보육서비스가 아니라, 시간제보육 등 다른 정책적 수단을 강구하는 것이 보다 타당하다고 판단된다.

주지하는 바와 같이 각 정책은 고유의 목표를 지니며, 기관보육은 아동에게 형평한 성장의 기회를 제공함과 동시에 여성의 노동권을 보장하는 핵심적인 정책적 수단이다. 어린이집이 다자녀가구 지원 등 출산율 제고 목표를 떠안게 될 경우, 그 고유의 목표가 희석될 수 있을 것으로 우려된다. 이는 단적으로 보육료 지원이 저출산의 주된 원인으로 지목되는 양육비 부담 완화에 보다 주력하여, 그 효과성이 모호해짐에 따라 맞춤형보육제도에 이어 보육지원체계 개편에 이르기까지 지속적인 개선이 요구되는 상황에 직면해 있음을 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 III-2-4〉 맞벌이 가구와 다자녀 가구의 어린이집 입소대기 현황(2017. 6)

단위: %

구분	1순위	맞벌이		다자녀	
		1순위 내	전체	1순위 내	전체
국공립	83.61%	47.08%	39.36%	52.48%	43.88%
사회복지법인	77.86%	46.16%	35.94%	53.79%	41.88%
법인단체등	79.31%	46.39%	36.79%	53.66%	42.56%
민간	74.73%	46.14%	34.48%	53.75%	40.17%
가정	74.16%	51.44%	38.15%	49.05%	36.37%
계	78.57%	47.24%	37.12%	52.59%	41.32%

주: 부모가 모두 취업중인 경우로서 자녀가 3명 이상인 가구는 맞벌이와 다자녀에 중복으로 포함됨.
 자료: 사회보장정보원(2017). 보육통합정보시스템 내부자료.

〈표 III-2-5〉 맞벌이 가구와 다자녀 가구의 어린이집 자원 현황(2017. 6)

단위: %

구분	1순위	맞벌이		다자녀	
		1순위 내	전체	1순위 내	전체
국공립	82.74%	44.12%	36.51%	52.03%	43.05%
사회복지법인	67.65%	37.58%	25.42%	52.27%	35.36%
법인단체등	73.46%	39.79%	29.23%	50.82%	37.33%
민간	65.29%	42.02%	27.44%	51.65%	33.72%
가정	65.50%	51.24%	33.57%	45.90%	30.07%
계	68.11%	43.95%	29.94%	50.47%	34.38%

주: 부모가 모두 취업중인 경우로서 자녀가 3명 이상인 가구는 맞벌이와 다자녀에 중복으로 포함됨.
 자료: 사회보장정보원(2017). 보육통합정보시스템 내부자료.

다. 근로형태별 보육서비스 이용시간과 돌봄 사각지대

1) 보육서비스 현재 이용시간과 희망 이용시간

가) 하원시각과 총 이용시간

0~5세아 보편적 보육이 실시된 직후인 2014년에 전국지역의 맞벌이 가구를 대상으로 조사한 결과에 의하면, 퇴근시각 이전에 어린이집에서 자녀를 하원시키는 비율은 81.8%에 달하여, 추가로 돌봄 사람이 있을 경우 어린이집을 이용하는 추세를 보였다(유해미·배운진·김문정, 2014: 97). 퇴근시각 이전 어린이집 하원 이유로는 집에 돌봄 사람이 있어서(22.8%), 남아있는 아이가 별로 없어서(20.4%) 등이고, 맞벌이 가구가 개인양육지원서비스를 이용하는 이유로는 '기관 이용 후 돌봄 사람이 필요해서'가 59.8%로 높은 응답률을 나타냈다.

〈표 III-2-6〉 기관유형별 평일 기준 하원시각(2014)

단위: %(명), 시

구분	오후 3시 이전	오후 3-4시 이전	오후 4-5시 이전	오후 5-6시 이전	오후 6-7시 이전	오후 7-8시 이전	오후 8-9시 이전	오후 9시 이후	계	평균 시각
전체	7.8	15.8	21.7	26.3	20.9	6.5	0.9	0.2	100.0(1,039)	16.4
기관										
어린이집	7.3	15.1	22.5	24.7	21.5	7.7	1.1	0.3	100.0(797)	16.5
유치원	9.6	18.0	19.2	31.8	18.4	2.9	-	-	100.0(239)	16.3
어린이집										
국공립	6.9	10.9	24.6	26.9	23.4	5.7	1.1	0.6	100.0(175)	16.6
사회복지법인	-	18.0	20.0	30.0	16.0	16.0	-	-	100.0(50)	16.9
법인·단체	6.5	18.2	23.4	28.6	15.6	7.8	-	-	100.0(77)	16.4
민간	7.8	18.3	24.4	21.8	18.0	7.6	1.7	0.3	100.0(344)	16.3
가정	10.1	10.9	18.6	23.3	29.5	7.0	0.8	-	100.0(129)	16.5
직장	5.0	-	-	35.0	50.0	10.0	-	-	100.0(20)	17.5
부모협동	-	50.0	-	50.0	-	-	-	-	100.0(2)	16.0
유치원										
국공립	8.7	10.9	17.4	41.3	17.4	4.3	-	-	100.0(46)	16.6
사립	9.8	19.7	19.7	29.5	18.7	2.6	-	-	100.0(193)	16.3

자료: 유해미, 배운진, 김문정(2014). 맞벌이 가구의 영유아 자녀 양육지원 실태 및 개선 방안, p. 96. 육아정책연구소.

〈표 III-2-7〉 퇴근시간 이전 기관 하원 비율 및 해당 사유(2014)

단위: %(명)

구분	집에 돌볼 사람이 있어서	남아 있는 아이가 별로 없어서	장시간 기관 이용을 원치 않아서	아이가 힘들어 해서	원장 또는 교사의 눈치가 보여서	타 시설 기관에 보류고	기타	퇴근 시각보다 빨리 하원 시키지 않음	계(수)
전체	22.8	20.4	12.5	11.1	7.4	5.0	2.6	18.2	100.0(1,039)
가구 근로 형태									
전일제+전일제	25.1	19.5	11.5	10.5	8.1	4.9	3.0	17.5	100.0(812)
전일제+시간제	14.5	23.8	16.3	13.2	4.8	5.3	1.3	20.7	100.0(227)
본인 근로 형태									
전일제	24.3	19.7	11.6	10.8	7.8	5.2	3.0	17.7	100.0(870)
시간제	15.4	24.3	17.2	12.4	5.3	4.1	0.6	20.7	100.0(169)
근무 형태									
일반근무	22.8	20.6	12.6	11.1	6.7	4.9	2.9	18.6	100.0(900)
교대근무	18.0	16.4	18.0	16.4	9.8	4.9	-	16.4	100.0(61)
야간근무	26.9	21.8	7.7	6.4	14.1	6.4	1.3	15.4	100.0(78)

자료: 유해미, 배윤진, 김문정(2014). 맞벌이 가구의 영유아 자녀 양육지원 실태 및 개선 방안, p. 97. 육아정책연구소.

〈표 III-2-8〉 영아 맞춤형보육제도 도입 직후 가정어린이집의 등·하원시간 변화(2016)

단위: 시간, (명)

구분	등원 시각	하원 시각	(수)
전체	9시 02분	17시 00분	(960)
자녀연령			
0세	8시 51분	17시 38분	(55)
1세	8시 56분	17시 13분	(366)
2세	9시 08분	16시 46분	(382)
3세 이상	9시 06분	16시 50분	(157)
맞벌이 여부			
맞벌이	8시 53분	17시 32분	(606)
홀벌이	9시 17분	16시 04분	(354)

자료: 유해미, 이규림, 이민경(2016). 영아 대상 기관보육 내실화 방안 연구: 가정어린이집을 중심으로. p. 128. 육아정책연구소.

한편 맞춤형보육제도 도입 직후인 2016년에 가정어린이집을 이용하는 부모들의 서비스 이용시간을 분석한 바에 의하면, 우선 맞벌이 가구의 평균 하원시각은 17시 32분이고, 맞벌이 가구의 비율이 높은 0세아의 경우 17시 38분으로 나타난다. 또한 총 이용시간은 평균 7시간 58분이며, 맞벌이 가구는 8시간 39분으로, 홀

별이 가구보다 1시간 52분 더 길게 이용하는 것으로 확인된다(유해미·이규림·이민경, 2016: 128-130). 총 이용시간의 경우 맞춤반 이용가구는 종전 7시간 20분에서 6시간 20분으로 약 1시간이 감소한 반면, 종일반 이용가구는 종전 6시간 51분에서 8시간 10분으로 1시간 20분이 증가한 것으로 나타났다. 그러나 제도 도입 시기가 경과할수록 맞춤반과 종일반 이용자의 이용시간은 약 1시간 선에 그쳐, 영아 종일반 이용자의 종일제보육 공급 효과는 결과적으로 미흡한 것으로 평가된다.

〈표 III-2-9〉 가정어린이집의 등·하원시각: 맞춤반/종일반 이용가구 비교(2016)

구분	등원 시각	하원 시각	단위: 시간, (명)
			(수)
맞춤반 이용	9시 18분	15시 50분	(228)
종일반 이용	8시 55분	17시 25분	(696)

자료: 유해미, 이규림, 이민경(2016). 영아 대상 기관보육 내실화 방안 연구: 가정어린이집을 중심으로. p. 129. 육아정책연구소.

〈표 III-2-10〉 영아 맞춤반 제도 이후 가정어린이집 총 이용시간(2016)

구분	이용시간	(수)	단위: 시간, (명)
전체	7시간 58분	(960)	
자녀연령			
0세	8시간 47분	(55)	
1세	8시간 16분	(366)	
2세	7시간 38분	(382)	
3세 이상	7시간 44분	(157)	
맞벌이 여부			
맞벌이	8시간 39분	(606)	
홀벌이	6시간 47분	(354)	

자료: 유해미, 이규림, 이민경(2016). 영아 대상 기관보육 내실화 방안 연구: 가정어린이집을 중심으로. p. 129. 육아정책연구소.

〈표 III-2-11〉 영아 맞춤반/종일반 이용에 따른 가정어린이집 이용시간 변화(2016)

구분	종전	현재	(수)	단위: 시간, (명)
				증감 시간(+/-)
맞춤반 이용	7시 20분	6시 20분	(66)	- 1시간 00분
종일반 이용	6시 51분	8시 10분	(25)	+ 1시간 20분

자료: 유해미, 이규림, 이민경(2016). 영아 대상 기관보육 내실화 방안 연구: 가정어린이집을 중심으로. p. 130. 육아정책연구소.



2018년 기준 이용기관별로 등·하원 소요시간을 제외하고 어린이집 총 이용시간은 7시간 24분으로 법정 근로시간인 8시간에도 못 미치며, 유치원 7시간 12분과도 유사한 수준으로 나타났다(이정원 외, 2018: 124). 취업한 모의 어린이집 총 이용시간은 7시간 42분으로 미취업모 6시간 48분 보다 약 1시간 차이를 보이는데 그쳤다.

〈표 III-2-12〉 이용기관 및 모 취업여부별 영유아의 기관 이용시간(등하원 시간 미포함)(2018)

단위: %(명), 시간, 분

구분	전체	이용기관별			모 취업여부별		
		어린이집	유치원	반일제 이상 기관 (영어학원 등)	취업	휴직중	미취업
5시간까지	5.3	2.6	8.7	16.5	2.9	3.7	8.4
5~6시간	15.7	15.5	13.2	41.9	10.2	23.8	21.1
6~7시간	30.6	33.6	26.2	23.1	25.2	34.8	36.5
7~8시간	27.8	25.8	32.6	15.8	29.5	21.1	26.6
8~9시간	13.0	13.4	13.4	1.3	18.4	14.1	6.3
9~10시간	5.4	6.1	4.8	-	9.3	2.5	1.1
10시간 이상	2.3	3.1	1.1	1.3	4.5	-	0.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(2,830)	(1,753)	(1,009)	(68)	(1,419)	(135)	(1,241)
평균	7시간 12분	7시간 24분	7시간 12분	6시간 12분	7시간 42분	6시간 54분	6시간 48분
표준편차	1시간 18분	1시간 18분	1시간 18분	1시간 6분	1시간 24분	1시간 12분	1시간 6분
F		43.7***			124.9***		

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.

2) 유치원 이용 아동2세(보육연령) 아동 4명을 포함함.

3) 평균은 소수 둘째자리에서 반올림하여 산출한 결과임.

자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고. p. 214. 보건복지부·육아정책연구소.

*** p < .001.

2018년 조사에서도 어린이집의 하원시각 분포는 유사하게 나타나, 취업모의 경우에도 오후 5시 이전에 69.5%가 하원하여 오후 6시 이후로는 12.2%의 아동만이 어린이집에 남겨지는 것으로 나타난다(이정원 외, 2018: 285). 이러한 수치는 맞벌이 가구에서 퇴근시각보다 일찍 자녀를 하원시키는 주된 이유가 '자녀가 기관에 홀로 남겨질 것을 우려해서'임을 상기시켜 준다.

〈표 III-2-13〉 제 특성별 이용 영유아의 하원시간

단위: %(명)

구분	어린이집 유형						지역			모취업 여부			
	국공립	법인	법인· 단체등	민간	가정	직장	대도시	중소 도시	읍면 지역	취업	휴직중	미 취업	모 부재
14:00까지	0.9	-	3.0	1.5	2.4	-	2.3	0.9	0.9	1.1	2.2	1.8	-
14:01~15:00	5.7	2.9	5.7	5.6	6.3	2.3	5.3	6.1	4.7	3.0	8.7	8.1	4.4
15:01~16:00	33.7	36.0	33.6	41.9	47.5	16.3	42.5	42.6	26.5	30.0	45.9	50.2	22.3
16:01~17:00	35.8	42.1	39.9	34.0	27.7	32.2	31.4	30.7	46.9	35.3	31.8	32.8	23.7
17:01~17:30	9.8	5.4	5.6	7.1	4.9	9.0	5.8	8.0	8.9	9.3	4.6	5.3	3.6
17:31~18:00	5.1	5.8	3.3	5.6	5.0	16.4	6.4	4.5	6.7	9.0	6.7	1.2	32.3
18:01~19:00	7.1	7.8	8.9	3.6	5.7	22.9	5.5	6.6	4.0	10.6	-	0.5	9.8
19:01 이후	2.0	-	-	0.7	0.5	0.8	0.8	0.7	1.4	1.6	-	0.1	4.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(417)	(90)	(96)	(874)	(221)	(55)	(514)	(628)	(888)	(97)	(751)	(17)	(10)
$\chi^2(df)$	98.0(35)***						55.5(14)***			228.8(21)***			

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 자료: 이정원 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-가구조사, p. 285. 보건복지부·육아정책연구소.
 *** $p < .001$.

나) 희망 등하원시간

어린이집 희망 등원시간은 오전 8시 이전이 22.3%로 나타나고, 9시 이전에 등원하기를 희망하는 비율이 76%를 차지하는 대다수로 현재 이용과는 차이를 보였다(이정원 외, 2018: 129).

〈표 III-2-14〉 이용기관별 희망 등원시간(2018)

단위: %(명)

구분	희망 등원시간						2015
	전체	어린이집 맞춤반 아님	맞춤반	유치원	반일제 이상 기관 (영어학원 등)	전체	
7:30까지	12.0	12.9	8.7	7.3	3.0	10.0	7.8
7:31~8:00	10.3	10.7	8.7	10.5	4.7	10.1	9.3
8:01~8:30	13.8	15.2	8.8	17.7	17.1	15.3	14.4
8:31~9:00	39.9	39.7	40.5	45.6	41.8	41.9	37.9
9:01~9:30	16.4	15.5	19.9	13.3	23.2	15.6	21.8
9:31~10:00	7.3	5.7	13.1	5.6	9.3	6.8	8.2
10:01이후	0.3	0.4	0.3	0.2	0.9	0.3	0.5

희망 등원시각							
구분	어린이집			유치원	반일제 이상 기관 (영어학원 등)	전체	2015
	전체	맞춤반 아남	맞춤반				
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(1,753)	(1,380)	(373)	(1,009)	(68)	(2,830)	(2,535)

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.

2) 유치원 이용 아동2세(보육연령) 아동 4명을 포함함.

3) 맞춤반 아남: 유아반과 영아반 중 종일반을 의미함.

자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 219. 보건복지부·육아정책연구소.

〈표 III-2-15〉 이용기관별 희망 하원시각(2018)

단위: %(명)

희망 하원시각							
구분	어린이집			유치원	반일제 이상 기관 (영어학원 등)	전체	2015
	전체	종일반	맞춤반				
14:00까지	0.5	0.3	1.4	3.1	4.1	1.6	1.5
14:01~15:00	2.9	2.9	2.7	6.9	32.3	5.4	7.0
15:01~16:00	24.9	22.6	33.1	25.4	29.8	25.2	26.2
16:01~16:30	8.7	8.8	8.2	10.6	6.9	9.3	10.3
16:31~17:00	18.8	18.7	19.0	21.7	11.8	19.5	19.0
17:01~17:30	6.5	7.1	4.2	5.6	-	5.9	6.9
17:31~18:00	14.2	14.1	14.4	11.3	8.0	12.9	12.0
18:00~19:00	11.6	12.2	9.6	9.7	2.7	10.6	8.3
19:00~19:30	5.7	5.9	5.1	2.5	1.5	4.4	3.8
19:30이후	6.3	7.4	2.2	3.3	2.8	5.1	5.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(1,753)	(1,380)	(373)	(1,009)	(68)	(2,830)	(2,535)

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.

2) 유치원 이용 아동2세(보육연령) 아동 4명을 포함함.

3) 맞춤반 아남: 유아반과 영아반 중 종일반을 의미함.

자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 219. 보건복지부·육아정책연구소.

희망 하원시각은 오후 4시 이전이 28.3%에 불과하였으며, 오후 5시 이후 하원을 희망하는 비율이 54.3%로 절반을 넘고, 오후 6시 이후 하원은 종일반인 경우가 25.5%, 맞춤반인 경우가 16.9%로 조사되었다(이정원 외, 2018: 129)〈표 III-2-15 참조〉. 맞춤반을 이용하는 부모 중 오후 6시 이후까지 이용하기를 희망하는 부모의 수요를 어떻게 해석할 것인지는 숙고가 필요하다 고 본다. 해당 수요가 실제 보육 수요인 경우는 현행 종일반 자격기준이 개선되어야 할 필요성이 있음을 의미

하나, 돌봄 공백 이외의 수요인 경우는 반영될 여지가 높지 않다고 본다.

또한 희망 이용시간은 어린이집의 경우는 8시간 42분으로 현재 이용시간 7시간 24분에 비해 1시간 이상 길고, 취업모의 경우는 8시간 54분을 이용하기를 희망하고 있어 현재의 7시간 42분보다 1시간 12분이 더 길게 나타나는데(이정원 외, 2018: 221), 이는 법정근로시간에 출퇴근시간이 포함된 것으로 추측된다.

〈표 III-2-16〉 이용기관 및 모취업여부별 희망 이용시간(등·하원시간 미포함)(2018)

단위: %(명), 시간, 분

구분	어린이집				반일제 이상 기관 (영어학원 등)	모 취업여부별				전체
	전체	맞춤반 아남 ³⁾	맞춤반	유치원		취업	휴직중	미취업	모부재 (이혼, 사망 등)	
5시간까지	1.1	0.7	2.4	3.6	11.0	1.3	2.5	3.5	-	2.4
5~6시간	8.2	7.5	10.6	9.5	26.7	5.6	7.1	13.9	4.6	9.3
6~7시간	21.4	19.4	28.6	21.4	29.6	16.2	21.4	28.2	10.9	21.7
7~8시간	22.7	22.8	22.3	28.4	12.5	20.9	21.6	28.7	15.8	24.3
8~9시간	16.7	17.5	13.9	16.3	7.9	18.8	14.3	13.2	30.5	16.2
9~10시간	11.4	12.1	8.9	7.0	8.0	13.0	7.9	5.9	26.7	9.7
10~11시간	6.4	6.6	5.8	7.0	-	10.0	6.0	2.3	8.5	6.4
11시간 이상	12.2	13.4	7.5	6.8	4.4	14.1	19.2	4.3	2.9	10.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(수)	(1,753)	(1,380)	(373)	(1,009)	(68)	(1,419)	(135)	(1,241)	(35)	(2,830)
평균	8시간 30분	8시간 42분	8시간 6분	8시간 6분	7시간 6분	8시간 54분	8시간 42분	7시간 42분	8시간 48분	8시간 18분
표준편차	2시간 00분	2시간 00분	1시간 48분	1시간 54분	2시간 6분	2시간 6분	2시간 18분	1시간 30분	1시간 24분	2시간 00분
F		5.7***		37.7***		101.2***				
2015년	8시간 18분	-	-	7시간 48분	7시간 44분	-	-	-	-	-
2012년	8시간 21분	-	-	7시간 45분	7시간 7분	-	-	-	-	-

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.

2) 유치원 이용 아동2세(보육연령) 아동 4명을 포함함.

3) 맞춤반 아남: 유아반과 영아반 중 종일반을 의미함.

4) 평균은 소수 둘째자리에서 반올림하여 산출한 결과임.

자료: 이정원 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고, p. 221. 보건복지부·육아정책연구소.

*** $p < .001$

2) 자녀돌봄의 공백과 사각지대

앞서 확인한 바와 같이 어린이집 이용에도 불구하고 이용시간이 근로시간보다 부족하여 자녀돌봄의 공백 시간대는 평일 기준으로는 오후 5시부터 7시까지가 41.6%로 가장 많고, 그 다음으로는 오후 3시부터 5시 26.3%, 오후 7시부터 9시 15.7% 순으로 나타난다(유해미·이정림·최윤경·김지현·이민경, 2017: 208). 취업 모의 경우는 저녁시간대 즉, 오후 7시 이후 돌봄 공백이 야기되는 비율이 20.9%로 높게 나타난다. 초등학생 자녀를 둔 가구는 오후 3시 이후부터 5시까지 돌봄 공백이 영유아 자녀들에 비해 오히려 더 빈번한 것으로 조사된다.

〈표 III-2-17〉 자녀돌봄 공백 시간대: 평일 기준(2017)

단위: %(명)

구분	오전	오전	오후	오후	오후	저녁	밤	밤	계(수)
	6시 - 9시	9시 - 12시	12시 - 3시	3시 - 5시	5시 - 7시	7시 - 9시	9시 - 11시	11시 이후	
전체	6.3	3.8	4.3	26.3	41.6	15.7	1.8	0.2	100.0(439)
모취업 여부									
취업모	7.2	2.4	2.6	25.4	41.6	18.5	2.1	0.3	100.0(325)
전업모	3.5	8.3	9.3	28.9	41.5	7.6	0.9	0.0	100.0(114)
막내자녀 연령									
영아	6.9	11.1	9.3	20.6	33.8	14.7	2.9	0.7	100.0(135)
유아	9.3	0.0	0.0	22.8	48.7	17.7	1.5	0.0	100.0(137)
초등	3.5	1.2	3.9	33.3	42.1	15.0	1.1	0.0	100.0(167)

자료: 유해미, 이정림, 최윤경, 김지현, 이민경(2017). 다함께 돌봄사업 도입 방안 연구. p. 208. 보건복지부·육아정책연구소.

또한 2017년 기준으로 어린이집을 이용 중인 맞벌이 가구 중 현재 이용시간이 보육이 반드시 필요한 시간만큼 이용하는 것인지에 대해서는 ‘보육이 필요한 시간 보다 부족하다’고 응답한 비율이 37.8%로 조사된다(유해미·이민희, 2017: 53-54). 특히 자녀연령별로 영아를 둔 가구에서 40.7%로 유아에 비해 높게 나타나는데, 이는 영아보육의 공급이 휴직을 이용할 수 없는 경우 여성의 경력단절을 예방할 수 있는 주된 선택지라는 측면에서 주목할 지점이다.

〈표 III-2-18〉 현재 기관 이용시간이 보육 필요시간 충족 여부(2017)

단위: %(명)

구분	보육이 필요한 시간만큼 이용하고 있다	보육이 필요한 시간보다 부족하다	보육이 필요한 시간보다 더 이용하고 있다	계(수)
전체	57.3	37.8	4.9	100.0(1,000)
자녀연령1				
0세	54.5	40.9	4.5	100.0(44)
1세	57.3	40.8	1.9	100.0(157)
2세	55.9	40.6	3.6	100.0(281)
3세	59.1	34.4	6.6	100.0(259)
4세	59.6	34.3	6.0	100.0(166)
5세	53.8	38.7	7.5	100.0(93)
$\chi^2(df)$	10.173(10)			
자녀연령2				
영아	56.2	40.7	3.1	100.0(482)
유아	58.3	35.1	6.6	100.0(518)
$\chi^2(df)$	8.278(2)*			
월 가구소득				
200만원 이하	56.5	30.4	13.0	100.0(23)
400만원 이하	58.9	37.0	4.1	100.0(319)
600만원 이하	55.7	39.5	4.8	100.0(463)
600만원 초과	58.5	35.9	5.6	100.0(195)
$\chi^2(df)$	5.129(6)			
거주지역				
광역시	54.0	41.5	4.5	100.0(398)
중소도시	59.4	36.0	4.6	100.0(539)
읍면지역	60.3	30.2	9.5	100.0(63)
$\chi^2(df)$	7.037(4)			

자료: 유해미, 이민희(2017). 맞벌이 가구 대체교사 긴급지원 방안 연구. pp. 53~54. 육아정책연구소.

* $p < .05$.

이에 따라 어린이집 이용과 병행하여 개인양육서비스를 이용하는 현상이 보편화되고 있다. 2018년에 아이돌보미를 이용하는 가구를 대상으로 병행하여 이용하는 기관유형을 질문한 결과, 어린이집은 69.3%로 가장 높은 비율을 나타냈다(이정원·이정림·권미경·이운진·이혜민, 2018: 65).

〈표 III-2-19〉 아이돌봄서비스 병행 기관(2018)

단위: %(명)

구분	어린이집	유치원	기타 반일제 이상 기관	계(수)
전체	69.3	28.8	1.9	100.0 (4,312)
이용자녀(막내)				
영아	89.1	8.7	2.2	100.0 (1,810)
유아	54.9	43.4	1.7	100.0 (2,502)
X ² (df)	617.465(2)***			
맞벌이 여부				
외벌이	76.9	21.3	1.8	100.0 (221)
맞벌이	68.7	29.4	1.9	100.0 (3,910)
부부 일하지 않음	71.3	26.0	2.8	100.0 (181)
x ² (df)	8.109(4)†			
소득기준유형				
가형	72.7	25.4	1.9	100.0 (1,104)
나형	72.4	25.0	2.5	100.0 (591)
다형	71.6	27.2	1.2	100.0 (591)
라형	65.8	32.1	2.0	100.0 (1,874)
모르겠음	65.1	33.6	1.3	100.0 (152)
x ² (df)	26.297(8)***			
서비스 유형				
영아 종일제	73.4	22.0	4.6	100.0 (173)
시간제(일반형)	69.0	29.1	1.9	100.0 (3,932)
시간제(종합형)	72.1	26.9	1.0	100.0 (197)
보육교사형	50.0	50.0	0.0	100.0 (6)
질병감염아동특별지원	25.0	75.0	0.0	100.0 (4)
x ² (df)	na			

주: 이정원, 이정림, 권미경, 이윤진, 이혜민(2018). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. p. 65. 여성가족부(이용자 대상 조사 재분석 결과임).

p < .1, *** p < .001.

또한 아이돌봄서비스 이외에 반일제 이상 기관을 이용하는 주된 이유는 어린이 집 등 기관의 등하원서비스가 필요한 경우로 파악된다(이정원·이정림·권미경·이윤진·이혜민, 2018: 66).

〈표 III-2-20〉 아이돌봄서비스 병행 이용 사유(2018)

단위: %(명)

구분	어린이집 (유치원, 기관) 하원 이후 퇴근할 때까지 돌보아 줄 사람이 필요해서	출근 이후 어린이집 (유치원, 기관) 등원시간까지 돌보아 줄 사람이 필요해서	자녀가 종일 어린이집 (유치원, 기관)에 있는 것을 원하지 않아서	어린이집 (유치원, 기관)을 이용해도 시간제 아이돌봄 이용비용을 일부 지원받을 수 있어서	기타	계(수)
전체	48.4	31.5	3.8	2.0	14.3	100.0 (4,312)
이용자녀(막내)						
영아	45.1	29.6	5.4	3.1	16.7	100.0 (1,810)
유아	50.8	32.9	2.6	1.1	12.5	100.0 (2,502)
$\chi^2(df)$	66.712(4)***					
맞벌이 여부						
외벌이	35.7	22.2	3.2	7.7	31.2	100.0 (221)
맞벌이	49.7	32.1	3.8	1.3	13.0	100.0 (3,910)
부부 일하지 않음	35.9	29.3	5.0	8.8	21.0	100.0 (181)
$\chi^2(df)$	165.292(8)***					
소득기준유형						
가형	49.5	20.6	1.9	4.9	23.2	100.0 (1,104)
나형	53.3	25.9	2.7	3.0	15.1	100.0 (591)
다형	50.3	33.0	3.9	1.0	11.8	100.0 (591)
라형	45.9	39.2	5.3	0.2	9.4	100.0 (1,874)
모르겠음	46.7	32.2	3.3	2.0	15.8	100.0 (152)
$\chi^2(df)$	292.201(16)***					
서비스 유형						
영아 종일제	43.4	21.4	13.3	2.3	19.7	100.0 (173)
시간제(일반형)	48.6	31.9	3.5	1.8	14.2	100.0 (3,932)
시간제(종합형)	48.7	34.0	1.0	5.1	11.2	100.0 (197)
보육교사형	66.7	0.0	16.7	0.0	16.7	100.0 (6)
질병감염아동특별지원	75.0	0.0	0.0	25.0	0.0	100.0 (4)
$\chi^2(df)$	na					

주: 이정원, 이정림, 권미경, 이윤진, 이혜민(2018). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. p. 66. 여성가족부(이용자 대상 조사 재분석 결과임).

*** $p < .001$.

가구 특성 및 서비스 유형별 아이돌봄서비스의 이용시간을 살펴보면 이하와 같다. 우선 평균 시작시각은 오후 4시부터 6시까지가 30.6%로 가장 높고, 그 다음으로 오전 8시 이전이 24.1%로 높게 나타난다(이정원·이정림·권미경·이윤진·이혜민, 2018: 81). 오전 8시 이후 아이돌봄서비스 이용이 시작되는 경우는 맞벌이 가구에

서 25.4%로 상대적으로 높게 나타난다. 또한 시간제 아이돌봄서비스는 오전 8시 이전과 오후 4시부터 6시까지 주로 이용되는 것으로 확인된다. 해당 비율은 유아에서 더 높게 나타나므로 어린이집의 이용시간이 시간제 아이돌봄서비스와 직접적으로 연관되어 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 III-2-21〉 아이돌봄서비스 주이용시간 1) 주중: 시작시각(2018)

단위: %(명), 시

구분	8시 이전	8시~9시 이전	9시~10시 이전	10시~12시 이전	12시~16시 이전	16시~18시 이전	18시 이후	모름 /무응답	계(수)
전체	24.1	8.6	6.4	5.3	13.9	30.6	8.0	3.0	100.0 (5,617)
이용자녀(막내)									
영아	17.7	12.7	13.1	10.4	16.0	23.0	3.7	3.4	100.0 (2,709)
유아	30.6	6.0	0.4	0.5	8.7	40.9	10.7	2.4	100.0 (2,203)
초저	28.4	1.1	0.0	0.3	21.4	29.1	16.0	3.6	100.0 (612)
초고	24.7	2.2	0.0	0.0	29.0	18.3	21.5	4.3	100.0 (93)
맞벌이 여부									
외벌이	12.0	4.8	15.0	18.2	22.8	18.0	5.7	3.5	100.0 (460)
맞벌이	25.4	9.2	5.6	4.0	13.0	31.9	8.2	2.8	100.0 (4,926)
부부 일하지 않음	20.3	5.2	8.2	6.0	15.6	28.6	10.4	5.6	100.0 (231)
소득기준유형									
가형	15.9	5.5	8.8	8.0	13.2	33.1	12.0	3.5	100.0 (1,371)
나형	18.6	8.9	7.2	5.7	14.1	32.5	9.4	3.6	100.0 (732)
다형	26.1	9.0	8.7	3.6	11.5	32.1	6.0	3.1	100.0 (736)
라형	29.5	10.2	4.6	4.1	14.5	28.6	5.9	2.6	100.0 (2,592)
모르겠음	21.5	8.1	3.2	6.5	19.9	26.3	11.8	2.7	100.0 (186)

주: 이정원, 이정림, 권미경, 이윤진, 이혜민(2018). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. p. 81. 여성가족(이용자 대상 조사 재분석 결과임).

다음으로 아이돌봄서비스의 평균 종료시각은 오후 8시부터 오후 8시 이전까지가 31.6%로 가장 높은 비율을 차지하고, 그 다음으로는 오후 8시부터 10시 이전이 21.4%, 오전 10시 이전 20.3% 순으로 나타난다(이정원·이정림·권미경·이윤진·이혜민, 2018: 82). 맞벌이 가구의 경우는 오전 10시 이전에 등원을 위한 서비스를 종료하거나, 하원을 위해 오전 6시 이후부터 10시까지 이용이 주를 이루는 것으로 파악된다. 특히 야간보육의 공백은 가구소득이 낮은 경우에서 두드러져 오후

8시 이후까지 서비스를 이용하는 가구의 비율은 소득이 낮은 ‘가’와 ‘나’형에서 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 소득이 낮은 가구의 경우는 보육지원체계 개편으로 종일제 보육의 접근성이 제고된다고 해도 야간보육에 대한 수요를 추가로 보장할 필요가 있음을 말해준다.

〈표 III-2-22〉 아이돌봄서비스 주이용시간 1) 주중: 종료시각(2018)

단위: %(명), 시

구분	10시 이전	10시~ 12시 이전	12시~ 15시 이전	15시~ 16시 이전	16시~ 17시 이전	17시~ 18시 이전	18시~ 20시 이전	20시~ 22시 이전	22시 이후	모름 /무응 답	계(수)
전체	20.3	5.4	4.0	2.1	3.3	5.2	31.6	21.4	3.7	3.0	100.0 (5,617)
이용자녀(막내)											
영아	13.0	4.8	7.8	3.4	5.3	7.4	35.8	16.6	2.4	3.4	100.0 (2,709)
유아	27.7	7.3	0.4	0.2	0.3	2.4	29.1	25.6	4.6	2.4	100.0 (2,203)
초저	26.0	2.0	0.7	2.8	3.9	5.1	24.0	26.8	5.2	3.6	100.0 (612)
초고	21.5	1.1	1.1	2.2	9.7	8.6	16.1	26.9	8.6	4.3	100.0 (93)
맞벌이 여부											
외벌이	10.2	4.3	14.3	6.7	8.5	10.4	25.4	12.6	3.9	3.5	100.0 (460)
맞벌이	21.4	5.6	2.9	1.6	2.8	4.7	32.4	22.2	3.6	2.8	100.0 (4,926)
부부 일하지 않음	18.2	3.5	6.5	2.6	3.5	4.8	26.8	22.1	6.5	5.6	100.0 (231)
소득기준유형											
가형	13.6	2.4	5.0	2.6	3.9	5.8	29.2	25.6	8.5	3.5	100.0 (1,371)
나형	16.5	2.5	3.8	2.2	3.4	6.3	36.6	22.0	3.1	3.6	100.0 (732)
다형	21.6	3.1	3.0	2.4	2.9	5.3	38.7	18.1	1.8	3.1	100.0 (736)
라형	24.7	8.4	3.7	1.7	3.0	4.7	29.6	19.9	1.7	2.6	100.0 (2,592)
모르겠음	19.4	6.5	5.4	1.1	3.8	3.8	29.6	22.0	5.9	2.7	100.0 (186)

주: 이정원, 이정림, 권미경, 이윤진, 이혜민(2018). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. p. 82. 여성가족부(이용자 대상 조사 재분석 결과임)

라. 다양한 보육서비스 공급 및 이용

우선 2016년부터 시간연장보육 등 다양한 보육서비스의 공급 수준 추이를 살펴 보면, 담보 상태를 유지하고 있어 지리적 접근성이 전반적으로 저조한 수준에 머물고 있다(보건복지부, 각년도). 또한 전국적으로 다양한 보육서비스의 공급 수준은 격차를 보여, 서울 지역이 가장 높고, 울산 지역은 매우 저조한 수준으로 파악된다.

〈표 III-2-23〉 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2016-2018)

단위: 명(%), 개소

시·도	계	시간연장	휴일	24시간	(전체 대비 비율)
2018년 전체					
아동 수	31,852	31,069	200	583	(2.3)
어린이집 수	8,647	8,104	309	234	(22.1)
2017년 전체					
아동 수	35,747	34,772	280	695	(2.5)
어린이집 수	8,803	8,245	306	252	(21.9)
2016년 전체					
아동 수	37,379	36,367	311	701	(2.6)
어린이집 수	8,854	8,296	300	258	(21.6)

자료: 보건복지부(각 연도). 보육통계.

〈표 III-2-24〉 설립주체별 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2018)

단위: 명(%), 개소

구분	총계	설립주체별							
		국·공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인·단체등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집	
시간 연장	어린이집 수	8,104	2,116	334	157	2,268	3,068	9	152
	전체 대비 비율	(100.0)	(26.1)	(4.1)	(1.9)	(28.0)	(37.9)	(0.1)	(1.9)
	아동 수	31,069	5,265	1,359	708	10,704	11,432	43	1,558
	전체 대비 비율	(100.0)	(16.9)	(4.4)	(2.3)	(34.5)	(36.8)	(0.1)	(5.0)
휴일	어린이집 수	309	157	41	15	55	33	0	8
	전체 대비 비율	(100.0)	(50.8)	(13.3)	(4.8)	(17.8)	(10.7)	(0.0)	(2.6)
	아동 수	200	41	36	26	62	22	0	13
	전체 대비 비율	(100.0)	(20.5)	(18.0)	(13.0)	(31.0)	(11.0)	(0.0)	(6.5)
24 시간	어린이집 수	234	77	15	4	69	65	0	4
	전체 대비 비율	(100.0)	(32.9)	(6.4)	(1.7)	(29.5)	(27.8)	(0.0)	(1.7)
	아동 수	583	56	48	10	287	179	0	3
	전체 대비 비율	(100.0)	(9.6)	(8.2)	(1.7)	(49.2)	(30.7)	(0.0)	(0.5)

자료: 보건복지부(2018). 보육통계, p.135.

〈표 III-2-25〉 전국 시·도별 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2018)

단위: 명, 개소(%)

시·도	구분	계	시간연장	휴일	24시간	(전체 대비 비율)
서울	어린이집 수	2,241	2,088	83	70	(5.7)
	아동 수	5,418	5,266	53	99	(0.4)
부산	어린이집 수	349	316	3	30	(0.9)
	아동 수	963	932	1	30	(0.1)
대구	어린이집 수	285	282	0	3	(0.7)
	아동 수	986	974	0	12	(0.1)
인천	어린이집 수	310	292	1	17	(0.8)
	아동 수	1,323	1,252	0	71	(0.1)
광주	어린이집 수	263	246	5	12	(0.7)
	아동 수	1,119	1,072	12	35	(0.1)
대전	어린이집 수	419	415	2	2	(1.0)
	아동 수	1,636	1,627	0	9	(0.1)
울산	어린이집 수	156	118	26	12	(0.4)
	아동 수	415	380	0	35	(0.0)
세종	어린이집 수	32	31	1	0	(0.1)
	아동 수	161	161	0	0	(0.0)
경기	어린이집 수	1,945	1,857	42	46	(5.0)
	아동 수	9,647	9,433	6	208	(0.7)
강원	어린이집 수	146	132	10	4	(0.4)
	아동 수	680	660	20	0	(0.1)
충북	어린이집 수	292	285	1	6	(0.8)
	아동 수	1,296	1,289	0	7	(0.1)
충남	어린이집 수	283	272	8	3	(0.7)
	아동 수	33	1,103	27	5	(0.0)
전북	어린이집 수	380	370	4	6	(1.0)
	아동 수	1,635	1,629	6	0	(0.1)
전남	어린이집 수	315	305	8	2	(0.8)
	아동 수	1,238	1,224	9	5	(0.1)
경북	어린이집 수	278	269	3	6	(0.7)
	아동 수	1,227	1,199	0	28	(0.1)
경남	어린이집 수	598	566	19	13	(1.5)
	아동 수	2,322	2,289	0	33	(0.2)
제주	어린이집 수	355	260	93	2	(0.9)
	아동 수	651	579	66	6	(0.1)

자료: 보건복지부(2018). 보육통계, pp. 155-163을 참조하여 재작성

〈표 III-2-26〉 지정/미지정 시간연장형 보육 공급 및 이용 현황(2018)

단위: 명, 개소(%)

시·도	계	시간연장	휴일	24시간	(전체 대비 비율)
아동 수					
전체	33,309	32,212	514	583	(2.4)
지정	31,582	31,069	200	583	(2.3)
미지정	1,457	1,143	314	-	(0.1)
어린이집 수					
전체	9,124	8,486	404	234	(23.2)
지정	8,647	8,104	309	234	(22.1)
미지정	477	382	95	-	(1.2)

자료: 보건복지부(2018). 보육통계, p. 127, 135 참조하여 재작성

다음으로 시간연장보육 이용 현황을 살펴보면, 2018년 기준으로 전체 아동의 3.3%가 이용하며, 시설유형별로는 국공립어린이집 33.0%, 직장어린이집 22.0%에서 보육하는 비율이 높은 것으로 나타난다(유해미 외, 2018: 337-338). 기관유형별로 직장어린이집에서 영아 3%, 유아 2.3%, 가정어린이집에서 영아 5%, 유아 0.1%가 이용하는 것으로 나타난다.

2015년 전국보육실태조사결과와 비교하면, 2018년에 시간연장보육 이용 영유아를 보육하는 어린이집의 비율은 21.5%에서 18.5%로 감소하였다(유해미 외, 2018: 337-338). 시간연장보육을 이용하는 영유아가 재원하는 어린이집 중 취업모 가정 영유아가 있는 어린이집 비율은 조사대상 어린이집 중 88.9%이고, 시간연장보육을 이용하는 영아 중 취업모 가정 영아의 비율은 59.6%, 유아의 비율은 24.4%로 나타난다.

〈표 III-2-27〉 시간연장보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아 비율(전체/취업모)(2018)

단위: %(개소), %(명)

구분	어린이집				영유아			
	영아	유아	영아+유아	(수)	영아	유아	(수)	
전체	16.5	7.7	18.5	(3,400)	3.3	1.0	(147,771)	
전체	시설유형							
	국공립	25.0	26.6	33.0	(490)	1.8	1.9	(28,164)
	사회복지법인	11.6	12.8	14.9	(317)	0.8	1.0	(21,710)
	법인·단체등	10.3	11.8	13.9	(240)	0.6	1.2	(14,105)
	민간	14.3	11.4	17.0	(959)	1.8	1.7	(48,671)
	가정	17.0	0.5	17.3	(1,105)	5.0	0.1	(18,024)
직장	19.9	16.6	22.0	(289)	3.0	2.3	(17,097)	

구분	어린이집				영유아		
	영아	유아	영아+유아	(수)	영아	유아	(수)
취 업 모	소재지						
	대도시	16.0	8.4	18.0	(1,284)	2.8	0.8 (56,785)
	중소도시	17.0	6.6	18.9	(1,306)	3.8	1.1 (51,760)
	읍면지역	16.5	8.5	18.8	(810)	3.1	1.1 (39,226)
	규모						
	20명 이하	17.0	0.6	17.3	(1,199)	4.9	0.1 (19,546)
	21~39명	15.8	9.3	18.0	(532)	2.5	1.2 (14,242)
	40~79명	15.0	14.6	18.9	(903)	1.5	2.0 (42,079)
	80명 이상	17.6	19.5	22.4	(766)	1.2	2.0 (71,904)
	2015년 조사	18.4	12.9	21.5	(4,046)	3.0	1.3 (172,307)
	2012년 조사	21.0	13.5	24.6	(4,000)	2.1	1.7 (175,873)
	전체	79.7	37.2	88.9	(658)	59.6	24.4 (3,597)
	시설유형						
	국공립	70.0	74.6	93.1	(160)	35.2	52.6 (871)
	사회복지법인	64.9	66.3	82.5	(47)	32.1	43.4 (207)
법인·단체등	65.0	81.5	94.0	(34)	28.4	57.1 (206)	
민간	76.9	60.2	89.5	(163)	46.1	38.1 (979)	
가정	86.4	2.6	87.4	(191)	81.4	1.9 (685)	
직장	79.3	69.0	87.4	(63)	44.1	39.8 (649)	
소재지							
대도시	77.6	41.3	87.3	(256)	55.1	26.7 (1,331)	
중소도시	80.0	31.6	87.9	(266)	62.2	21.6 (1,548)	
읍면지역	82.7	42.1	93.8	(136)	61.9	26.7 (718)	
규모							
20명 이하	86.5	3.0	87.6	(207)	81.3	2.2 (737)	
21~39명	81.0	49.9	91.9	(97)	57.6	30.3 (439)	
40~79명	71.1	67.1	87.4	(177)	37.9	44.0 (1,069)	
80명 이상	71.3	78.8	91.3	(177)	31.7	53.3 (1,352)	
2015년 조사	17.4	12.1	20.5	(4,046)	2.7	1.2 (172,307)	
2012년 조사	18.3	11.5	21.4	(4,000)	1.7	1.3 (175,873)	

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 2) 취업모 부분은 '시간연장보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아' 중 취업모 가정 영유아 관련 비율임.
 자료: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 337-338. 보건복지부·육아정책연구소.

또한 2018년 기준으로 24시간보육을 제공하는 어린이집의 비율은 0.3%이고, 24시간보육을 이용하는 영유아가 재원하는 어린이집 중 취업모 가정 영유아가 있는 어린이집의 비율은 조사대상 어린이집 중 69.3%를 차지하며, 24시간보육 서비스 이용하는 영아 중 취업모 가정 영아의 이용률은 44.1%, 유아의 이용률은 19.8%로 나타났다(유해미 외, 2018: 339-340).

〈표 III-2-28〉 24시간보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아 비율(전체/취업모)(2018)

단위: %(개소), %(명)

구분	어린이집				영유아		
	영아	유아	영아+유아	(수)	영아	유아	(수)
전체	0.3	0.2	0.3	(3,400)	0.1	0.0	(147,771)
시설유형							
국공립	0.2	0.6	0.6	(490)	0.0	0.0	(28,164)
사회복지법인	0.2	0.2	0.2	(317)	0.0	0.0	(21,710)
법인·단체등	0.0	0.0	0.0	(240)	0.0	0.0	(14,105)
민간	0.3	0.2	0.3	(959)	0.1	0.0	(48,671)
가정	0.4	0.1	0.4	(1,105)	0.1	0.0	(18,024)
직장	0.0	0.0	0.0	(289)	0.0	0.0	(17,097)
소재지							
대도시	0.1	0.1	0.1	(1,284)	0.0	0.0	(56,785)
중소도시	0.6	0.2	0.6	(1,306)	0.2	0.0	(51,760)
읍면지역	0.2	0.2	0.2	(810)	0.0	0.0	(39,226)
규모							
20명 이하	0.4	0.1	0.4	(1,199)	0.1	0.0	(19,546)
21~39명	0.5	0.3	0.5	(532)	0.1	0.0	(14,242)
40~79명	0.2	0.2	0.2	(903)	0.0	0.0	(42,079)
80명 이상	0.1	0.3	0.3	(766)	0.0	0.0	(71,904)
2015년 조사	0.4	0.2	0.4	(4,046)	0.1	-	(172,307)
2012년 조사	0.8	0.7	1.0	(4,000)	0.1	0.1	(175,873)
전체	59.0	33.3	69.3	(11)	44.1	19.8	(42)
시설유형							
국공립	0.0	66.5	66.5	(3)	0.0	58.2	(6)
사회복지법인	100.0	100.0	100.0	(1)	33.3	66.7	(3)
법인·단체등	-	-	-	-	-	-	-
민간	100.0	66.5	100.0	(3)	70.1	29.9	(27)
가정	50.0	0.0	50.0	(4)	41.7	0.0	(6)
직장	-	-	-	-	-	-	-
소재지							
대도시	14.4	57.2	57.2	(3)	4.8	52.4	(6)
중소도시	60.4	20.4	67.1	(7)	49.5	10.5	(26)
읍면지역	100.0	100.0	100.0	(1)	50.0	50.0	(10)
규모							
20명 이하	50.0	0.0	50.0	(4)	41.7	0.0	(6)
21~39명	100.0	53.8	100.0	(3)	76.4	23.6	(20)
40~79명	100.0	100.0	100.0	(1)	50.0	50.0	(10)
80명 이상	0.0	66.5	66.5	(3)	0.0	58.2	(6)
2015년 조사	0.3	0.2	0.4	(4,046)	0.1	-	(172,307)
2012년 조사	0.4	0.3	0.5	(4,000)	0.1	-	(175,873)

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 2) 취업모 부분은 '24시간보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아' 중 취업모 가정 영유아 관련 비율임.
 자료: 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 339-340. 보건복지부·육아정책연구소.

일요일과 공휴일에 제공되는 휴일보육 서비스를 이용하는 영유아가 있는 어린이집의 비율은 1.5%이며, 휴일보육을 이용하는 영유아가 재원하는 어린이집 중 취업모 가정 영유아가 있는 어린이집 비율은 조사대상 어린이집 중 89.5%이며, 휴일보육 서비스 이용하는 영아 중 취업모 가정 영아의 이용률은 55.9%, 유아의 이용률은 27%로 나타났다(유해미 외, 2018: 341).

〈표 III-2-29〉 휴일보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아 비율(전체/취업모)(2018)

단위: %(개소), %(명)

구분	어린이집				영유아		
	영아	유아	영아+유아	(수)	영아	유아	(수)
전체	1.3	0.7	1.5	(3,400)	0.2	0.1	(147,771)
시설유형							
국공립	2.3	2.3	2.7	(490)	0.1	0.1	(28,164)
사회복지법인	0.5	0.8	0.8	(317)	0.0	0.1	(21,710)
법인·단체등	2.1	2.1	2.1	(240)	0.1	0.1	(14,105)
민간	1.1	1.0	1.5	(959)	0.1	0.1	(48,671)
가정	1.3	0.0	1.3	(1,105)	0.3	0.0	(18,024)
직장	3.2	2.8	3.2	(289)	0.8	0.5	(17,097)
소재지							
대도시	1.1	0.8	1.3	(1,284)	0.2	0.1	(56,785)
중소도시	1.5	0.5	1.7	(1,306)	0.3	0.1	(51,760)
읍면지역	1.5	1.0	1.6	(810)	0.2	0.1	(39,226)
규모							
20명 이하	1.3	0.0	1.3	(1,199)	0.3	0.0	(19,546)
21~39명	0.7	0.6	1.0	(532)	0.1	0.1	(14,242)
40~79명	1.6	1.5	1.8	(903)	0.2	0.2	(42,079)
80명 이상	1.8	2.0	2.6	(766)	0.1	0.1	(71,904)
2015년 조사	2.9	1.9	3.2	(4,046)	0.4	0.2	(172,307)
2012년 조사	2.2	1.0	2.5	(4,000)	0.2	0.2	(175,873)
취업모							
전체	79.2	43.0	89.5	(59)	55.9	27.0	(403)
시설유형							
국공립	77.0	85.0	92.3	(13)	34.0	55.7	(67)
사회복지법인	59.9	100.0	100.0	(3)	18.7	76.1	(30)
법인·단체등	79.8	79.8	79.8	(5)	24.9	52.4	(41)
민간	72.0	62.8	93.0	(15)	44.1	40.4	(86)
가정	85.7	0.0	85.7	(14)	78.2	0.0	(34)
직장	89.3	78.0	89.3	(9)	55.3	32.2	(145)
소재지							
대도시	79.3	54.8	98.0	(21)	55.9	34.2	(116)

구분	어린이집				영유아		
	영아	유아	영아+유아	(수)	영아	유아	(수)
중소도시	75.1	27.9	80.2	(24)	55.3	16.7	(138)
읍면지역	88.4	59.1	97.4	(14)	57.1	39.2	(149)
규모							
20명 이하	86.0	0.0	86.0	(15)	78.6	0.0	(35)
21~39명	67.5	29.8	67.5	(6)	48.4	19.1	(16)
40~79명	89.5	86.6	100.0	(17)	40.9	44.2	(128)
80명 이상	64.3	75.9	93.7	(21)	36.8	56.3	(224)
2015년 조사	2.4	1.6	2.7	(4,046)	0.3	0.2	(172,307)
2012년 조사	1.8	0.7	2.0	(4,000)	0.1(207)	0.1(145)	(175,873)

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 2) 취업모 부분은 '휴일보육 이용 영유아 보육 어린이집 및 영유아' 중 취업모 가정 영유아 관련 비율임.
 자료: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. p. 341. 보건복지부·육아정책연구소.

한편 시간연장형보육을 운영하지 않는 어린이집이 향후 시간연장형보육을 실시할 의향이 있는 비율은 27%로 나타나며, 해당 비율은 기관유형별로 국공립 42%, 가정 27.8%, 민간어린이집 26% 순으로 높게 나타났다(유해미 외, 2018: 349).

〈표 III-2-30〉 시간연장형 보육 참여 여부(2018)

구분	단위: %(개소)		
	예	아니오	계(수)
전체	19.3	80.7	100.0(3,400)
시설유형			
국공립	35.0	65.0	100.0(490)
사회복지법인	16.2	83.8	100.0(317)
법인·단체등	15.2	84.8	100.0(240)
민간	17.9	82.1	100.0(959)
가정	17.6	82.4	100.0(1,105)
직장	24.5	75.5	100.0(289)
$\chi^2(df)$	53.4(5)***		
규모			
20명 이하	17.6	82.4	100.0(1,199)
21~39명	18.7	81.3	100.0(532)
40~79명	20.3	79.7	100.0(903)
80명 이상	24.1	75.9	100.0(766)
$\chi^2(df)$	11.6(3)**		

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 자료: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사. p. 349 재구성. 보건복지부·육아정책연구소.
 ** $p < .01$, *** $p < .001$.

〈표 III-2-31〉 시간연장형 보육 참여 의향(2018)

단위: %(개소)

구분	의향 있음	의향 없음	계(수)
전체	27.0	73.0	100.0(2,703)
시설유형			
국공립	42.0	58.0	100.0(319)
사회복지법인	11.6	88.4	100.0(265)
법인·단체등	15.0	85.0	100.0(203)
민간	26.0	74.0	100.0(787)
가정	27.8	72.2	100.0(910)
직장	14.2	85.8	100.0(219)
$\chi^2(df)$	45.8(5)***		
소재지			
대도시	28.7	71.3	100.0(1,010)
중소도시	27.0	73.0	100.0(1,024)
읍면지역	23.7	76.3	100.0(669)
$\chi^2(df)$	4.5(2)		
규모			
20명 이하	28.1	71.9	100.0(988)
21~39명	25.6	74.4	100.0(430)
40~79명	25.9	74.1	100.0(711)
80명 이상	26.0	74.0	100.0(574)
$\chi^2(df)$	1.7(3)		
2015년 조사	28.1	71.9	100.0(3,075)

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 자료: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp.349-350. 보건복지부·육아정책연구소.
 *** $p < .001$.

시간연장형보육을 실시할 의향이 없는 이유로는 시간연장형 보육에 대한 수요가 없다고 응답한 48.1%를 제외하면, 교사채용의 어려움 23.2%, 재정운영상 도움이 안되기 때문이라는 응답이 16.2% 순으로 나타난다(유해미 외, 2018: 350-351).

〈표 III-2-32〉 시간연장형 보육 참여 의향이 없는 이유(2018)

단위: %(개소)

구분	수요 없음	재정운영상 도움이 안 될	시간연장형 보육시설 미지정	교사 채용 어려움	기타	계(수)
전체	48.1	16.2	7.6	23.2	4.9	100.0(2,019)
시설유형						
국공립	65.5	6.6	5.8	16.6	5.5	100.0(185)

구분	수요 없음	재정운영상 도움이 안 됨	시간연장형 보육시설 미지정	교사 채용 어려움	기타	계(수)
사회복지법인	56.5	12.1	4.1	23.3	3.9	100.0(235)
법인·단체등	61.1	8.6	5.0	17.4	7.9	100.0(173)
민간	43.6	19.7	7.3	25.1	4.3	100.0(582)
가정	46.9	16.1	8.8	23.7	4.4	100.0(657)
직장	66.0	5.4	2.7	7.9	17.9	100.0(187)
$\chi^2(df)$			77.9(20)***			
소재지						
대도시	50.3	16.6	8.3	20.3	4.5	100.0(728)
중소도시	47.4	16.5	7.1	22.9	6.1	100.0(765)
읍면지역	45.6	15.0	7.4	28.7	3.2	100.0(526)
$\chi^2(df)$			16.5(8)*			
규모						
20명 이하	47.3	15.8	8.8	23.7	4.4	100.0(708)
21~39명	48.1	16.7	9.1	21.2	5.0	100.0(326)
40~79명	49.4	16.6	5.3	23.0	5.6	100.0(546)
80명 이상	48.8	16.3	5.5	23.7	5.6	100.0(439)
$\chi^2(df)$			9.3(12)			

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 자료: 유해미 외(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 350-351. 보건복지부·육아정책연구소.
 * $p < .05$, *** $p < .001$.

3. 보육교사의 전문성 제고와 근로여건 개선

먼저 보육교사의 처우개선과 전문성 제고가 성평등 관점에서 가지는 의미를 논하고, 다음으로 2018년 전국 보육실태조사의 분석결과와 각 년도 보육통계 등을 중심으로 보육교사의 남녀 현황과 근로여건을 시설유형별로 파악하였다. 또한 보육교사 자격 취득 현황 및 보수교육 현황을 검토하는 한편, 보육교사의 젠더 감수성 견지를 위한 논의의 현주소를 살펴보았다.

가. 성평등과 보육교사 처우개선 및 전문성 제고의 정책적 함의

여성이 가정 내에서 담당하던 재생산 노동을 사회화하는 과정에서 돌봄 노동의 가치가 제대로 평가받지 못했고, 돌봄 노동은 기존 1차 노동시장의 재화 생산 노동보다 저평가되어왔다고 볼 수 있다. 에바 페더 커테이(Eva Feder Kittay)는 『사랑

의 노동: 여성, 평등, 의존에 대한 에세이』(Love's Labor: Essay on Women, Equality, and Dependency)에서 저평가 되어왔던 돌봄윤리의 근본적인 전환, 즉 정책의 방향성에서뿐만 아니라 사회경제구조에서 돌봄의 가치를 재정립하는 것의 중요성을 지적하였고(Kittay, 1999), 페미니스트 경제학자 낸시 폴브레(Nancy Folbre)는 『보이지 않는 가슴: 경제학과 가족 가치』(The Invisible Heart: Economics and Family Values)에서 돌봄 노동이 남성 중심적인 노동시장 가치에 의해 그 경제적 가치가 평가 절하되어 왔음을 지적하였다(Folbre, 2001). 돌봄 노동이 사회화 되어 돌봄서비스 공급이 확대되고 있는 현대사회에서는 이렇듯 저평가 되어 왔던 돌봄 노동의 경제적 가치를 재정립하는 것이 더욱 요구된다고 하겠다.

최근 우리사회에서 지속적으로 제기되고 있는 돌봄 경제 활성화도 기존 주류경제학 관점에서의 일자리 창출과 그로 인한 경제 활성화 주장에 그치는 것이 아니라, 돌봄 노동의 정당한 가치를 인정하는 데에서부터 시작되어야 진정한 돌봄 경제 활성화를 도모할 수 있을 것이다. 또한 돌봄 노동의 사회적 인정, 정당한 경제적 가치 평가는 여성 편중 현상이 심한 젠더화된 돌봄 노동 분야가 근본적으로 발생시키는 성불평등 문제를 해소하는데도 기여할 것이라고 본다.

특히, 대표적인 돌봄서비스인 보육 분야의 종사자는 여성 비율이 압도적으로 높다(유해미 외 2018: 299). '여성 직종'으로 불리는 여성편중 직종의 임금은 상대적으로 보수가 낮게 나타나는데(최미진, 2012), 보육 분야의 노동력에 대한 낮은 보수가 지속되는 것도 여성화되어 있는 노동력에 대한 차별이 크게 개선되지 못하는 현실의 연속선상에 있다고 볼 수 있다. 보육교사가 전문성을 갖춘 직종으로서 정당한 처우를 받아야 보육 분야에 질 높은 노동인력의 유입이 촉진될 수 있을 것이며, 궁극적으로 성별화되어 있는 돌봄노동 분야에 대한 정당한 사회적 가치를 인정받게 될 것이다.

더 나아가 보육교사에 대한 처우 개선 문제는 보육교사의 전문성 제고와 연결되며, 이는 보육서비스의 질과 직결된다. 보육교사들이 전문가로서 스스로를 인식하고 전문적인 보육서비스를 제공하는 것은 보육서비스의 질을 확보하는 길이기 때문이다(김은설 외, 2009; 백영숙, 서영숙, 2012). 최근 여러 연구에 의하면 보육교사의 전문성 제고와 보육서비스 질 담보는 결국 보육교사에 대한 처우 개선 문제와 맞닿아 있음을 알 수 있다. 백영숙·서영숙(2012)의 연구에서는 보수 및 직무요인

이 교사 전문성과 관련된 임파워먼트와 정적 상관관계가 있음을 밝혔다. 또한 안현미·김현실(2013)에 의하면, 보육교사의 근로 여건은 보육서비스의 질과 상관관계가 높다. 여기에서 근로환경이란 보수, 근무시간, 휴가 등 근로조건 및 보상체계 뿐만 아니라 보수교육까지를 포함한다. 한편, 이용주·김정희(2017)에 의하면, 보육교사로서의 자긍심은 보수와 승진에 대한 인식과 상관관계가 있으며, 교사의 전문성 인식은 유의미한 매개 효과를 지니는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과들에서 나타난 바와 같이, 보육교사에 대한 처우는 교사의 전문성과 직접적 관련이 있다.

한편, 보육교사에 대한 처우를 살펴볼 때 시설유형별 차이를 고려해야 할 필요가 있다. 초임교사의 급여뿐만 아니라 월평균 급여의 시설유형별 격차는 여전히 현저하게 나타나고 있기 때문이다. 특히, 2018년 보육실태조사에 따르면 민간 및 가정어린이집 보육교사의 월평균 기본급은 각각 약 162만원과 약 157만원으로 전체 보육교사의 월평균 기본급인 약 170만원에 훨씬 미치지 못하는 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 278). 이러한 민간과 가정어린이집의 열악한 처우는 호봉기준 반영 및 보육교사의 기존 경력 반영 등에서도 나타난다(유해미 외, 2018). 즉, 보육교사의 전문성에 영향을 미치는 교사에 대한 처우가 시설유형별로 상당한 격차를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 누리과정 교사의 경우는 기관특성에 따른 격차 해소 방안의 모색도 요구된다.

나. 보육교사 현황 및 처우

1) 보육교사의 성별 구성

남성 보육 인력의 비율은 대부분의 국가에서 1~3% 정도로 매우 낮으며, 노르웨이, 덴마크, 터키에서만 5%가 넘는 것으로 보고되고 있다(Peeters et al., 2015; Warin, 2019: 2에서 재인용).

우리나라의 남성 보육교사의 수는 증가하지 않고 있으며, 2018 보육통계를 보면 남성 보육교사는 전체 보육교사 중 1%에도 미치지 못하고 있는 실정이다(보건복지부, 2018: 187). <표 III-3-1>에서 어린이집 유형별 남성 보육교사의 비율을 살펴보면, 사회복지법인에서만 1.2%로 1%를 넘는 것으로 나타났으며, 오히려 국공립에서 0.2%로 가장 낮은 남성 교사 비율을 보였다. 다른 국가들에 비해 남성

교사의 수가 적은데다가 국공립 보육시설에 투입되어 있는 남성 교사가 특히 미비하다는 것은 공공 보육 현장에서 젠더 관점이 배제되어 있는 것은 아닌지 의문시된다. 보육 분야 노동시장이 배태적으로 남성들을 유인할 요인이 부족하다는 측면에서 해당 분야 직종의 전문성을 제고시켜 처우 개선을 모색할 필요가 있다.

원장 비율은 일반 보육교사보다 다소 높은 비율을 보이고 있다. 사회복지법인의 경우는 원장의 남성 비율이 19.3%로 상당히 높게 나타났고, 법인 및 단체 어린이집이 5.4%, 민간 어린이집은 4.9%였다(표 III-3-1 참조). 이는 여타 직종의 관리직 남성 비율에 비하면 낮은 수치이나, 남성 보육교사 대비 어린이집의 남성 관리직의 비율은 상대적으로 적지 않은 수라고 볼 수 있다.

〈표 III-3-1〉 어린이집 유형별 보육교직원(원장/보육교사) 성별 현황(2018)

단위: %, (명)

구분	국공립		사회복지법인		법인·단체 등		민간		가정		직장	
	원장	보육교사	원장	보육교사	원장	보육교사	원장	보육교사	원장	보육교사	원장	보육교사
남	1.3 (46)	0.2 (69)	19.3 (265)	1.2 (159)	5.4 (40)	0.5 (30)	4.9 (653)	0.7 (725)	0.9 (164)	0.5 (334)	0.4 (4)	0.7 (89)
녀	98.7 (3,504)	99.8 (29,641)	80.7 (1,108)	98.8 (12,689)	94.6 (705)	99.5 (5,523)	95.1 (12,799)	99.3 (107,791)	99.1 (18,420)	99.5 (70,100)	99.6 (1,103)	99.3 (12,145)
계	100.0 (3,550)	100.0 (29,710)	100.0 (1,373)	100.0 (12,848)	100.0 (745)	100.0 (5,553)	100.0 (13,452)	100.0 (108,516)	100.0 (18,584)	100.0 (70,434)	100.0 (1,107)	100.0 (12,234)

자료: 보건복지부(2018). 보육통계. p. 187을 참조하여 재작성

유럽의 국가들은 양육에서 아버지 참여의 중요성이 강조되고 실제로 아버지들의 참여가 증가하였으나 돌봄 분야가 여성 직종으로 인식되는 것에 대해 지난 20년간 지속적으로 문제제기를 하고 있으며, 젠더화된 패턴을 개혁하기 위한 하나의 방안으로 남성 인력의 수를 증가시켜야할 필요성을 강조하고 있다(Peeters et al, 2015). 즉, 젠더 균형(Gender Balance)이 보육현장의 주요 이슈로 자리잡고 있다(Peeters et al, 2015). 특히, 노르웨이와 독일의 경우는 영유아 교육 및 보육 분야 전공 학생과 전문 인력을 증가시키기 위한 포괄적인 프로젝트와 프로그램에 적극적 투자를 하고 있으며, 실제로 남성 보육 인력이 증가하여 5% 이상으로 나타나고 있다(Peeters et al, 2015: 303). 그러나 여전히 20년 전 유럽 위원회 네트

워크(European Commission Network)에서 제시한 20%에는 한참 미치지 못하고 있는 상황이다(Peeters et al, 2015: 303).

2) 보육교사 낮은 급여 수준과 호봉 책정 문제

보건복지부의 보육사업안내에 따르면, 보육교사 급여는 최저임금법의 적용을 받고, 국고 지원 어린이집은 보건복지부 장관이 정한 기준에 따라 인건비를 책정하고 지급하여야 한다(보건복지부, 2019a:85). 이에 따라 실제 보육교사의 급여는 지속적으로 상승하고 있으나, 실질적 급여 수준의 향상이라기보다는 최저임금의 상승에 따른 급여 인상으로 보여진다. 보육교사의 급여수준 향상은 보육교사 근로여건 개선과 관련된 논의에서 거의 빠짐없이 언급되지만, 노동시장에서 보육교사의 직업적 위상과 실질 급여 개선이 이루어졌는지는 보다 면밀히 들여다보아야 한다.

전국 보육실태조사 결과를 살펴보면, 전체 보육교사의 월평균 급여는 2012년 155만원에서 2015년 약 184만으로 약 29만원 증가하였고, 2015년에서 2018년에는 약 29만원 증가하여 213만원으로 나타났다(표 III-3-2 참조). 2012년에 누리과정 시행과 함께 유아반 교사를 대상으로 한 수당 지원이 확대되면서 다소 개선된 바 있으나(김은영 외, 2018: 80), 2012년 이후 급여 상승률, 특히 2015년에서 2018년 사이 상승폭을 보면 법정 월 최저임금액 증가에 미치지 못하고 있다.

〈표 III-3-2〉에서 기관유형별 급여를 살펴보면, 국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등의 어린이집은 기본급 및 기타 수당액에서 큰 차이가 없었고, 직장어린이집의 기본급은 다소 낮았으나 기관 지원 제 수당이 부족분을 충당하여 총 월평균 급여액에서는 앞선 어린이집 유형들과 차이를 보이지 않았다. 반면, 민간어린이집은 국공립어린이집과 비교했을 때 기본급에서 약 42만원 적었고, 기타 수당도 다소 낮아 총 월평균 급여에서 약 45만원 이상 차이가 나는 것으로 나타났다. 가정어린이집의 경우는 그 격차가 더욱 커서 국공립과의 기본급 차이는 약 46만원, 월평균 급여에서는 약 53만원 이상 차이가 났다. 기관 간 격차를 해소하기 위해서는 민간, 가정어린이집의 기본급을 상승시켜야 하며, 중앙정부의 지원액 상승폭이 지자체에 비해 낮아 중앙정부의 지원 확대 필요성이 지적되고 있다(유해미 외, 2018: 477).

〈표 III-3-2〉 보육교사의 월평균 급여(2012/2015/2018)

단위: 만원

구분		국공립	사회복지 법인	법인· 단체	민간	가정	직장	전체
2012	기본급	162.81	160.41	155.59	121.68	115.48	157.64	131.4
	수당	25.48	21.56	23.39	23.8	22.32	31.32	23.6
	총액	188.29	181.97	178.98	145.48	137.8	188.96	155.0
2015	기본급	173.6	175.5	169.2	128.4	118.4	169.1	147.8
	수당	36.8	33.4	37.9	35.0	32.1	49.1	36.5
	총액	210.4	208.9	207.13	163.4	150.5	218.2	184.3
2018	기본급	202.9	204.1	201.9	160.5	156.6	185.6	168.9
	기관 지원 제 수당	6.9	5.3	6.6	4.8	3.8	26.0	5.7
	정부 및 지자체 지원 제 수당	40.0	39.0	40.0	39.3	36.1	37.4	38.4
	총액	249.8	248.4	248.4	204.6	196.5	249.0	213.0

자료: 이미화 외(2012), 2012년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 247. 보건복지부·육아정책연구소;
 이미화 외(2016), 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 187. 보건복지부·육아정책연구소;
 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 242. 보건복지부·육아정책연구소,
 바탕으로 재구성.

민간과 가정어린이집 보육교사의 임금수준이 낮은 이유는 책정되어 있는 기본급이 낮은 이유도 있지만, 경력에 따른 호봉 책정도 제대로 이루어지고 있지 않기 때문이다. 2018년 보육실태조사 결과를 살펴보면, 보육교사의 근무 경력 평균이 6년 4개월, 평균 호봉은 6호봉으로 예년에 비해 증가하였다(표 III-3-3 참조). 하지만 민간어린이집과 가정어린이집의 보육교사는 평균 경력 6년 3개월에 비해 평균 호봉이 각각 3.8호봉, 2.6호봉으로 경력 산정이 제대로 반영되지 않은 급여를 받고 있다(표 III-3-3 참조). 즉, 경력에 따른 호봉 상승, 급여 상승이 제대로 이루어지지 않는 것으로 나타나, 근무 경력이 긴 보육교사에 대한 처우가 개선되지 않고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 III-3-3〉 보육교사 평균 근무경력 및 평균 호봉(원장 응답)(2012/2015/2018)

단위: 년·개월, 호봉

구분		국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	직장	전체
2012	총 근무경력	5년 1개월	5년	4년 1개월	3년 8개월	4년 4개월	3년 10개월	4년 5개월
	평균 호봉	5.94	5.59	5.75	3.35	2.29	4.9	4.99
2015	총 근무경력	5년	5년	5년	4년	4년	4년	4년

구분		국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	직장	전체
2018	평균 호봉	4개월 6.37	7개월 6.67	7개월 6.95	5개월 2.81	1개월 1.71	1개월 5.16	7개월 4.82
	총 근무경력	6년 9개월	7년 6개월	7년 4개월	6년 3개월	6년 3개월	4년 6개월	6년 4개월
	평균 호봉	7.2	7.7	7.7	3.8	2.6	5.8	6.0

자료: 이미화 외(2012), 2012년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 246. 보건복지부·육아정책연구소;
 이미화 외(2016), 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 185-187. 보건복지부·육아정책연구소;
 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 226-227. 보건복지부·육아정책연구소
 바탕으로 재구성.

보육교사 호봉체계는 경력 산정의 문제뿐만 아니라 학력과 무관한 호봉 책정 문
 제도 가지고 있다. 보육교사 양성이 4년제 대학뿐만 아니라 2년제 전문대, 1년 보
 육교사교육원, 학점은행제 등을 통해 이루어지고 있는데, 초임 보육교사의 경우 자
 격 취득 과정 및 학위와 상관없이 1호봉이 적용된다(안현미·김현실, 2013:28). 보
 육교사로서 전문성을 획득하기 위해 장기간 양질의 교육을 받은 우수한 인력에 대
 한 보상체계가 없는 것이다.

〈표 III-3-4〉 보육교직원 시간외수당 지급 여부/지급 방식(2015/2018)

단위: %

구분		국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	직장	전체
2015	시간외 근무비율	94.3	81.5	81.8	74.9	57.3	94.3	73.1
	수당 지급비율	73	42.3	49.7	31.7	34	90.6	42.1
2018	시간외 근무비율	89.8	67.4	77.2	61.9	52.5	95.6	61.2
	수당 지급비율	86.4	52.1	63.4	45.8	50	97.5	55.6

자료: 이미화 외(2012), 2012년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 246. 보건복지부·육아정책연구소;
 이미화 외(2016), 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 212. 보건복지부·육아정책연구소;
 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 212. 보건복지부·육아정책연구소
 바탕으로 재구성.

한편, 급여에서 시간외수당 지급 여부도 중요한 부분이다. 보육실태조사에서 보
 육교사를 포함하여 보육교직원 시간외수당 지급 여부 조사 결과를 살펴보면, 2018
 년에는 2015년에 비해 시간외 근무 비율 감소와 함께 수당 지급 비율도 증가하였
 다(표 III-3-4 참조). 2018년 기준 시간외 근무가 있다고 응답한 비율이 61.2%이
 고, 이 중 시간외수당을 지급하는 비율은 55.6%로 나타났다(유해미 외, 2018:

256). 시설유형별로는 민간, 가정, 사회복지법인 어린이집의 시간외수당 지급 비율이 상대적으로 낮았으며, 직장, 국공립 어린이집에서는 시간외 근무 비율도 높고, 시간외수당 지급 비율도 상당히 높았다(유해미 외, 2018: 256). 이전 조사결과와 비교했을 때는 시간외근무 비율이 감소하였다는 점에서는 긍정적이거나 수당지급률이 시설유형별로 상당히 큰 격차를 보이고 있어, 시간외근무에 대한 강제력 있는 보상 체계를 마련하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

3) 초과 근로 현황 및 이유

2018년 전국 보육실태조사 어린이집 조사에 따르면 보육교사의 근무시간은 2015년 8시간 42분에서 2018년 8시간 12분으로 약 30분 감소하였고, 보육교사 대상 조사에서도 점심시간과 휴게시간을 제하고 하루 근로시간을 계산하면 2015년에는 8시간 54분, 2018년에는 8시간 22분 근로하는 것으로 나타나, 30분 이상 근로시간이 감소한 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 240-241).

〈표 III-3-5〉 보육교사 1일 평균 근로시간(2015/2018)

단위: 시간·분/일

구분		국공립	사회복지법인	법인·단체 등	민간	가정	직장	전체
2018	주중 근무시간	8시간 8분	8시간 17분	8시간 11분	8시간 10분	8시간 13분	8시간 29분	8시간 12분
	토·일요일, 공휴일 근무일수	0.8	0.7	1	0.6	0.4	1.2	0.6
2015	주중 근무시간	8시간 36분	9시간 6분	8시간 48분	8시간 42분	8시간 30분	8시간 54분	8시간 42분

자료: 이미화 외(2016), 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 185. 보건복지부·육아정책연구소; 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 240-241 보건복지부·육아정책연구소 바탕으로 재구성.

이는 2015년 이후에 보조교사 지원제도, 맞춤형 보육제도 등 보육교사의 근로 여건을 개선할 수 있는 정책 도입에 기인한 것으로 볼 수 있다(유해미 외, 2018: 240). 시설유형별로 살펴보면, 2018년 기준 시간외근로 비율이 높았던 직장어린이집의 근로시간이 8시간 29분으로 가장 길었고 주말 및 공휴일 근무 일수도 1.2일로 가장 길게 나타난 반면, 국공립어린이집의 근무시간은 8시간 8분으로 가장

짧았고, 주말 및 공휴일 근무는 가정어린이집에서 0.4일로 가장 적었다(유해미 외, 2018: 240-241).

한편, 급여에서 시간외수당 지급 여부도 중요한 부분이다. 보육실태조사에서 보육교사를 포함하여 보육교직원 시간외수당 지급 여부 조사 결과를 살펴보면, 2018년에는 2015년에 비해 시간외 근무 비율 감소와 함께 수당 지급 비율도 증가하였다(표 III-3-4 참조). 2018년 기준 시간외 근무가 있다고 응답한 비율이 61.2%이고, 이 중 시간외수당을 지급하는 비율은 55.6%로 나타났다(유해미 외, 2018: 256). 시설유형별로는 민간, 가정, 사회복지법인 어린이집의 시간외수당 지급 비율이 상대적으로 낮았으며, 직장, 국공립 어린이집에서는 시간외 근무 비율도 높고, 시간외수당 지급 비율도 상당히 높았다(유해미 외, 2018: 256). 이전 조사결과와 비교했을 때는 시간외근무 비율이 감소하였다는 점에서는 긍정적이나 수당지급률이 시설유형별로 상당히 큰 격차를 보이고 있어, 시간외근무에 대한 강제력 있는 보상 체계를 마련하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

김은정 외(2018:97-98) 연구에 의하면, 근로시간이 길어지는 이유, 즉 초과근무를 하는 이유 중 가장 높은 비중을 차지한 응답은 통상적인 행정 업무였다. 그 다음으로 높게 응답한 업무도 평가 인증, 행사 등 특정 업무 준비라고 응답하여 실질적인 수업 준비 보다 행정 처리에 상당한 시간을 투입하고 있는 것으로 나타났다. 또한 서울시의 보육교사 근로환경 개선방안 연구에서도 초과근무를 하는 이유는 평가준비가 제일 높았고 그 다음이 보육이었으나, 3, 4순위가 모두 행사 준비, 일지 및 행정으로 나타나, 실질적으로 행정적 업무로 인해 초과근무를 하는 비중이 매우 높게 나타났다(안현미·김현실, 2013: 82). 이는 보육교사의 정규 근로시간 준수와 더불어 보육 서비스의 질을 높이기 위해서는 행정 업무를 간소화하는 작업이 선행되어야 함을 의미한다.

4) 휴게시간 및 휴게 장소 확보 문제

급여를 통한 보상과 적정 근로시간 이외에도 보육교사의 휴게시간은 보육교사의 노동권 및 보육서비스의 질과 직결된다. 2017년 서울시 연구에 의하면, 보육교사들은 점심시간을 제대로 보장받지 못하고 영유아 급식지도를 병행해야 하는 환경에 처해있고, 이로 인해 상당수의 보육교사가 위장질환을 경험하고 있으며, 심층면

접에서는 시간이 없어 화장실 이용조차 힘든 상황이 많다고 응답하였다(조막래 외, 2017: 180). 따라서 보육교사의 휴게시간은 보육교사의 건강권과도 연결된다고 볼 수 있다.

이러한 보육교사의 휴게에 대한 문제제기에 따라 2018년 7월부터 「근로기준법」의 휴게 시간 보장 의무를 보육교사에게도 적용하기로 하였다. 이에 보육교사가 4시간 근로할 경우 30분, 8시간 근로할 경우 1시간의 휴게 시간을 보장해야 한다(보건복지부, 2019a:208). 그러나 휴게 시간을 보장하기 위해서는 더 많은 보조교사 인력이 투입되어야 하고, 실질적인 휴게 시간의 질을 담보하기 위해서는 휴게가 가능한 장소를 확보하는 것도 요구된다. 실제로 2017년 서울시 연구에 의하면, 근로시간 중 휴게시간을 사용할 수 있는 경우는 30%에 불과하였고, 휴게시간도 30분미만으로 나타났다(조막래 외, 2017: 326). 2018년 보육실태조사 결과에서도 보육교사의 평균 휴게시간은 37분에 그쳤다(유해미 외, 2018: 269). 시설 유형별로는 국공립어린이집의 실제 보육시간이 7시간 24분으로 가장 짧고 휴게 시간은 44분으로 가장 길었으며, 가정어린이집은 보육시간은 상대적으로 길고 휴게시간은 35분으로 가장 짧았다(유해미 외, 2018: 269). 국공립, 직장어린이집에 비해 민간, 가정어린이집 시설은 상대적으로 보육준비 및 기타업무 시간과 휴게시간이 짧은 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 269).

〈표 III-3-6〉 보육교사 휴게 장소(2018)

단위: %(명)

구분	교사실	휴게실	별도 휴게장소 없음	외부	기타	(수)
전체	31.9	21.7	39.7	8.6	5.2	(3,400)
시설유형						
국공립	49.5	25.6	21.8	13.1	4.7	(490)
사회복지법인	46.6	27.7	25.7	9.2	5.0	(317)
법인·단체등	40.8	27.2	29.9	10.9	5.1	(240)
민간	36.2	21.5	37.2	8.5	4.5	(959)
가정	21.4	20.0	48.6	7.2	6.0	(1,105)
직장	57.9	28.4	15.0	14.9	5.4	(289)

주: 1) 비율은 가중치 적용한 수치이며, 사례수는 응답자 수임.
 2) 중복응답 결과임
 자료: 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. pp. 273-274 보건복지부·육아정책연구소, .
 바탕으로 재작성

휴게시간뿐만 아니라 보육교사에게 제공되는 편의 공간 및 시설도 보육교사의 충분한 휴식에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 2018년 보육실태조사 결과에 의하면, 39.7%가 별도의 휴게 장소를 제공 받지 못하고 있는 것으로 나타났으며, 교사실은 31.9%, 휴게실에서 휴식을 취하는 경우는 21.7%, 외부에서 휴게 시간을 보내는 비율도 8.6%로 나타났다(유해미 외, 2018: 273). 특히, 가정어린이집과 민간어린이집은 별도 휴게장소가 없다고 응답한 비율이 각각 48.6%, 37.2%로 다른 기관들에 비해 매우 높았으며, 휴게실에서 휴식시간을 보내는 비율은 상대적으로 낮았다(유해미 외, 2018: 273-274).

보육교사는 근로시간 중 생리적 현상을 억제해야 할 정도로 업무 강도가 강한 환경에서 근로하는데다가 제대로 휴게 장소를 보장받지 못하고 있다. 이로 인해 보육교사가 소진될 수 있고, 근무 만족도 및 효능감에도 영향을 미쳐 궁극적으로 보육의 질과 연결될 수밖에 없음은 자명해 보인다. 따라서 근로기준법에 따른 휴게 시간 보장이 보육현장에서 실질적인 효과를 가져 오기 위해서는 보육교사의 충분한 휴게시간 보장과 휴게 장소를 제공할 수 있는 실효성 있는 방안을 마련하는 것이 상당히 중요하다고 하겠다.

5) 대체교사/보조교사 지원 현황

보조교사는 보육교사 자격을 취득하였으나 담임은 맡지 않는 교사를 의미한다(김은정 외, 2018: 70). 보조교사의 확대는 보육교사의 휴게시간 보장과 맞물려 지속적으로 확대될 예정이다. 앞서 II장에서 해외 보육교사 양성체제에서 살펴보았듯이, 보조교사는 담임교사의 휴게 시간 보장을 위해서 뿐만 아니라 다른 부수적 업무에도 투입될 수 있고 협업하여 수업의 질을 제고시킬 수도 있는 중요한 보육인력이다. 대체교사는 담임교사의 교육 참여나 휴가 시 이를 대체하기 위해 육아종합지원센터에서 고용 후 파견하는 교사이다(보건복지부, 2019a:437). 제3차 중장기보육계획에 따르면, 2019년 동안 보조교사를 1만 5천명 증원하여 4만명을 확보하고, 대체교사도 700명을 증원할 계획이다(보건복지부, 2019b: 27).

2018년 보육통계에 따르면, 2018년 기준으로 담임교사는 197,146명, 대체교사는 1,802명으로 담임교사 수 대비 대체교사 비율은 1%에도 미치지 못하고 있는 상황이다(보건복지부, 2018: 166). 시도별로 보면, 제주도의 대체교사 비율이

2.7%, 서울특별시가 1.5%로 다른 시도와 비교했을 때 상대적으로 다소 높게 나타났다(보건복지부, 2018: 166). 보조교사도 25,385명으로 현재 어린이집 수의 3분의 2정도 수준이어서 상당수의 어린이집이 보조교사를 확보하지 못하고 있음을 알 수 있다(보건복지부, 2018: 166). 이는 2018년 전국 보육실태조사에서도 확인할 수 있는데, 보조교사가 있는 어린이집의 비율이 63.4%로 나타났으며, 특히 국공립어린이집에서 보조교사 고용 비율이 79.4%로 가장 높았고, 민간어린이집이 56.4%로 가장 낮았다(유해미 외, 2018: 249).

〈표 III-3-7〉 어린이집 보육교직원(담임교사/대체교사/보조교사) 현황(2018)

단위: 명, %

구분	보육교사			
	소계	담임교사	대체교사	보조교사
계	198,948	197,146	1,802	25,385
서울특별시	32,493	32,005	488	4,552
부산광역시	10,510	10,450	60	1,152
대구광역시	8,780	8,735	45	901
인천광역시	11,068	10,994	74	1,443
광주광역시	6,679	6,640	39	672
대전광역시	6,219	6,155	64	1,183
울산광역시	4,890	4,862	28	562
세종특별자치시	1,971	1,963	8	247
경기도	54,751	54,285	466	7,345
강원도	5,332	5,281	51	721
충청북도	6,381	6,354	27	642
충청남도	8,724	8,680	44	1,213
전라북도	7,129	7,071	58	822
전라남도	6,753	6,708	45	675
경상북도	10,142	10,052	90	1,184
경상남도	13,720	13,594	126	1,593
제주도	3,406	3,317	89	478

자료: 보건복지부(2018). 보육통계, p. 166을 참조하여 제작성

2018년 어린이집 비담임 보조교사의 근로시간을 살펴보면, 1일 평균 4시간 38분으로 나타났는데, 이는 1일 4시간 기준으로 영아반 보조교사 지원이 실시되고 있기 때문에 4시간을 기준으로 고용하고 있는 것으로 보인다(유해미 외, 2018:

250). 시설유형별로는 가정어린이집이 4시간 32분으로 다소 적은 근무시간을 보였으며, 직장어린이집은 5시간 17분으로 다른 시설유형과의 근무시간 격차가 크게 나타났다(유해미 외, 2018: 250).

2018년 기준 1일 4시간 보조교사의 급여액으로 83만 2000원이 지원되고 있으며(김은정 외, 2018: 70), 2018년 보육실태조사 결과에 따르면, 비담임 보조교사의 월평균 급여는 94만 6천원이다(유해미 외, 2018: 251). 이는 2015년과 비슷한 수준이나, 근무시간을 고려했을 때 다소 상승한 것이다. 보조교사의 급여액은 근로시간이 가장 긴 직장어린이집에서 가장 높았고, 근로시간이 가장 짧은 가정어린이집에서 가장 낮게 나타났다(유해미 외, 2018: 251).

〈표 III-3-8〉 보조교사(비담임교사) 월 급여 및 담당업무(2018)

단위: 만원(명), %

구분	월 평균 급여					담당업무				
	(수)	평균	표준 편차	최소	최대	누리과정 일반	누리과정 장애아	시간제	영아반	기타
전체	(3,297)	94.6	29.1	2.0	355.0	25.9	0.9	0.8	54.1	19.6
시설유형										
국공립	(619)	99.5	35.2	3.0	276.0	46.5	3.7	1.3	27.1	23.6
사회복지법인	(318)	96.7	34.3	17.0	280.0	60.4	5.3	0.7	19.6	15.6
법인·단체등	(244)	97.0	33.1	45.0	282.0	61.0	2.2	0.4	18.7	18.5
민간	(876)	95.1	28.4	2.0	240.0	38.5	0.2	0.9	44.4	16.5
가정	(851)	90.7	24.1	35.0	200.0	0.6	0.4	0.5	78.7	21.4
직장	(389)	110.4	43.3	8.0	355.0	56.0	0.0	0.8	22.4	21.9
2015년 조사	(2,124)	93.6	33.6	15.0	290.0	55.4	2.2	-	25.0	18.2

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
 자료: 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 251. 보건복지부·육아정책연구소.
 바탕으로 재작성

2015년과 2018년의 보조교사 담당업무를 비교해보면, 영아반 보조교사 비율이 2배 이상 증가하였음을 알 수 있다(유해미 외, 2018: 251). 보조교사의 담당업무는 시설유형별로 상당히 다르게 나타났는데, 가정어린이집은 영아반 담당 비율이 78.7%로 다른 유형에 비해 매우 높았으며, 그 다음으로는 민간어린이집에서 44.4%로 높게 나타났다(유해미 외, 2018: 251). 국공립어린이집도 보조교사의 영아반 담당이 27.1%로 낮지 않았으나, 가장 많은 보조교사를 배치하는 업무는

46.5%를 보인 누리과정인 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 251). 다른 어린이집 시설유형들은 영아반 보다 누리과정에 2~3배 이상의 보조교사를 배치하고 있었다(유해미 외, 2018:251).

6) 일·생활 균형 지원

경기도가족여성연구원의 연구에 따르면, 보육교사는 이직이나 퇴직 등 경력 단절 비율이 높은 직종이고, 특히 임신 출산 및 자녀양육이 주요 원인으로 꼽힌다(백선정 외, 2018: 3). 한편, 서울시의 연구에서 어린이집이 가족 친화적인 조직문화를 가지고 있는지 질문한 결과, 35.4%의 응답자만 그렇다고 응답하였다(조막래 외, 2017: 163). 시설 유형별로 비교한 결과에서는 직장어린이집이 가장 가족 친화적인 조직문화를 가지고 있는 것으로 확인되었으며, 민간어린이집에서 긍정적 응답 비율이 가장 낮았다(조막래 외, 2017: 163). 또한 양육과 일의 병행이 가능한 제도와 환경인지를 질문한 결과에서는 44.7%만이 그렇다고 응답하였다(조막래 외, 2017: 163). 이러한 결과에 비추어 보면, 보육교사의 절반 이상이 일생활 균형에 어려움을 겪고 있다고 볼 수 있다.

2018년 보육실태조사에서도 이러한 결과를 확인할 수 있다. 보육교사들이 산전후휴가와 육아휴직을 사용할 수 있는지 조사한 결과, 산전후휴가 이용이 가능하다고 응답한 비율은 53.2%, 이용 불가는 10%, 잘 모르겠다는 응답은 35.8%였으며, 육아휴직 이용이 가능하다는 응답은 56.6%, 이용이 불가능하다는 응답은 9.6%, 잘 모르겠다는 응답이 33.8%로 나타났다(유해미 외, 2018: 284). 전체적인 이용 가능 응답 비율은 2015년 보육실태조사 결과와 크게 다르지 않았다.

시설유형간 차이를 보면, 직장어린이집에서 이용 가능 비율이 매우 높았는데, 산전후휴가는 81.5%, 육아휴직은 87.4%가 사용할 수 있는 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 284). 그 다음으로는 국공립, 사회복지법인, 법인·단체, 민간, 가정어린이집 순으로 이용 가능하다는 응답이 높은 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 284). 특히 가정어린이집은 산전후휴가가 43.4%, 육아휴직이 47.1%로 나타나, 절반이하의 어린이집에서만 출산휴가나 육아휴직 제도를 이용할 수 있는 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 284).

〈표 III-3-9〉 산전후휴가/육아휴직 이용 가능 여부(2018)

단위: %(명)

구분	산전후휴가				육아휴직			
	이용 가능	이용 불가	잘 모름	계(수)	이용 가능	이용 불가	잘 모름	계(수)
전체	53.2	10.0	36.8	100.0(3,400)	56.6	9.6	33.8	100.0(3,400)
시설유형								
국공립	75.8	4.9	19.3	100.0(490)	79.8	4.0	16.2	100.0(490)
사회복지법인	73.0	5.8	21.2	100.0(317)	71.9	6.7	21.4	100.0(317)
법인·단체등	68.6	5.7	25.8	100.0(240)	66.3	7.8	25.9	100.0(240)
민간	54.4	9.1	36.5	100.0(959)	57.9	8.4	33.7	100.0(959)
가정	43.4	12.9	43.7	100.0(1,105)	47.1	12.7	40.3	100.0(1,105)
직장	81.5	2.7	15.8	100.0(289)	87.4	2.3	10.2	100.0(289)
2015년 조사	58.0	11.0	31.0	100.0(4,063)	55.4	13.3	31.3	100.0(4,063)
2012년 조사	64.6	6.8	28.6	100.0(4,000)	58.4	8.9	32.7	100.0(4,000)

주: 1) 비율은 가중치 적용한 수치이며, 사례수는 응답자 수임.
 2) 2009년 산전·후 휴가 응답률 중 51.4%는 '해당없음'으로 응답함.
 자료: 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 284-285 보건복지부·육아정책연구소, 바탕으로 재작성.

〈표 III-3-10〉 임신기/육아기단축근무 이용가능 여부 및 육아기단축근무 이용시간(2018)

단위: %(명), 시간

구분	임신기/육아기 단축근무 이용가능 여부				육아기 단축근무 이용 현황	
	가능	불가능	잘 모름	계(수)	이용비율 (수)	주당 이용시간 (수)
전체	37.4	12.6	50.1	100.0(3,400)	7.2(1,372)	7.5 (107)
시설유형						
국공립	50.8	11.4	37.8	100.0(490)	7.8(248)	8.8 (20)
사회복지법인	43.6	12.8	43.6	100.0(317)	10.4(139)	4.7 (14)
법인·단체등	38.7	13.4	47.9	100.0(240)	10.9(93)	5.1 (10)
민간	37.5	11.3	51.2	100.0(959)	7.0(360)	7.2 (26)
가정	32.4	14.2	53.4	100.0(1,105)	6.7(358)	6.9 (24)
직장	60.4	6.9	32.7	100.0(289)	7.4(174)	14.7 (13)
$\chi^2(df)/F$	106.6(10)***				2.9(5)	2.1

주: 1) 비율은 가중치 적용한 수치이며, 사례수는 응답자 수임.
 2) ** $p < .01$. *** $p < .001$
 자료: 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 285 보건복지부·육아정책연구소, 바탕으로 재작성.

또한 육아휴직 이외에 자녀돌봄을 위한 제도 자체에 대한 인지도도 상당히 낮은 것으로 나타났다. 2018년 전국 보육실태조사에 따르면, 보육교사의 임신기/육아

기 단축근무 제도에 대한 인지율은 50%를 넘지 않았으며, 해당 제도의 이용 가능 비율도 37.4%로 낮았다(유해미 외, 2018: 285)〈표 III-3-10 참조〉. 실제 단축근무제를 이용하는 비율은 7.2%에 그쳤으며, 특히, 민간과 가정어린이집에서는 제도 인지와 실제 이용 비율이 모두 낮게 나타났다(유해미 외, 2018: 285).

〈표 III-3-7〉에서 살펴보았듯이, 현재 투입되어 있는 대체교사 자체가 상당히 적고, 육아종합지원센터에서 확보하고 있는 대체인력풀도 보육교사의 산전후휴가나 육아휴직을 제고시키기에는 매우 미비한 상황이다. 이를 타파하기 위해 제3차 중장기보육계획에서 보조교사와 대체교사를 증원할 계획을 세우고 있으나, 보육교사의 낮은 제도 인지와 어린이집 자체에서의 가족친화적인 조직문화 부족 등의 문제가 여전히 남아있기 때문에 정보 제공과 가족친화적 분위기 형성을 위한 노력도 뒷받침되어야 할 것으로 보인다.

다. 보육교사 양성 현황

1) 급수별 보육교사 자격 취득 현황

2018년 보육통계에서 보육교사 급수별 자격 현황을 보면 1급이 62.9%로 가장 많고, 2급이 34.8%, 3급이 2.3%로 가장 낮는데, 이는 처음에 3급 보육교사 자격을 취득했다라도 2년 경력을 쌓으면 2급으로 승급되고, 2급은 3년 경력을 쌓으면 1급으로 승급되는 승급 구조로 인한 것이다(김은정 외, 2018: 83-84).

〈표 III-3-11〉 보육교사 급수별 현황(2018)

단위: %, (명)

구분	계	국공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인·단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집	
1급	계	100.0 (150,915)	100.0 (20,002)	100.0 (8,531)	100.0 (3,817)	100.0 (68,857)	100.0 (42,779)	100.0 (456)	100.0 (6,473)
	남	0.5 (784)	0.2 (33)	1.0 (89)	0.4 (15)	0.6 (432)	0.4 (177)	0.7 (3)	0.5 (35)
	녀	99.5 (150,131)	99.8 (19,969)	99.0 (8,442)	99.6 (3,802)	99.4 (68,425)	99.6 (42,602)	99.3 (453)	99.5 (6,438)
2급	계	100.0 (83,637)	100.0 (9,411)	100.0 (4,204)	100.0 (1,665)	100.0 (36,968)	100.0 (25,469)	100.0 (229)	100.0 (5,691)
	남	0.7 (600)	0.4 (35)	1.6 (69)	0.9 (15)	0.8 (280)	0.6 (145)	1.3 (3)	0.9 (53)
	녀	99.3 (83,037)	99.6 (9,376)	98.4 (4,135)	99.1 (1,650)	99.2 (36,688)	99.4 (25,324)	98.7 (226)	99.1 (5,638)

구분	계	국공립	사회복지법인	법인·단체	민간	가정	협동	직장	
		어린이집	어린이집	등 어린이집	어린이집	어린이집	어린이집	어린이집	
3급	녀	99.3 (13,952)	99.6 (9,376)	98.4 (4,135)	99.1 (1,650)	99.2 (36,688)	99.4 (25,324)	98.7 (226)	99.1 (5,638)
	계	100.0 (5,426)	100.0 (292)	100.0 (112)	100.0 (70)	100.0 (2,682)	100.0 (2,185)	100.0 (15)	100.0 (70)
	남	0.5 (28)	0.3 (1)	0.9 (1)	0.0 (0)	0.5 (13)	0.6 (12)	0.0 (0)	1.4 (1)
	녀	99.5 (5,398)	99.7 (291)	99.1 (111)	100.0 (70)	99.5 (2,669)	99.4 (2,173)	100.0 (15)	98.6 (69)

자료: 보건복지부(2018). 보육통계, p. 224를 참조하여 재작성

따라서 급수별 분포보다는 시설유형별 분포의 차이에 보다 주목할 필요가 있다. 시설유형별 분포를 보면, 현재 3급인 보육교사 비율이 민간과 가정어린이집에서 다른 유형에 비해 높은 것을 알 수 있다(표 III-3-11 참조). 이를 통해 민간과 가정 어린이집에서 경력이 없는 3급 취득 보육교사가 경력을 쌓는 비율이 높음을 추정해 볼 수 있다.

남성 보육교사의 비율은 2급에서 0.7%로 1, 3급에 비해 높게 나타났으며, 특히 사회복지법인 어린이집에서 1.6%로 가장 높았다(표 III-3-11 참조).

2) 자격 취득 기관 및 취득 시 학력

보육교사들이 최초에 보육교사 자격을 취득한 기관으로는 전문대학이 34.0%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 보육교사교육원에서 보육교사 자격을 취득한 비율은 32.7%, 4년제 대학은 13.4%였다(유해미 외, 2018: 307). 학점은행제와 사이버 대학도 11.9%, 7.1%로 적지 않았으며, 다른 기관 비중이 다소 감소한 것에 비해 학점은행제와 사이버대학은 2015년에 비해 3.4% 증가한 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 307-308).

2018년 조사 결과를 시설유형별로 살펴보면, 직장어린이집과 국공립어린이집, 사회복지법인어린이집, 법인·단체어린이집 순으로 전문대학 및 4년제 대학에서 최초 자격을 취득한 보육교사 비율이 높게 나타난 반면, 민간어린이집 보육교사는 46.8%, 가정어린이집 보육교사는 36.5%만 전문대학 및 4년제 대학에서 자격을 취득한 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 307-308). 즉, 민간과 가정어린이집 보육교사는

보육교사교육원이나 학점은행제, 사이버대학에서 보육교사 자격을 취득한 비중이 상대적으로 높았다(유해미 외, 2018: 307-308).

〈표 III-3-12〉 보육교사의 최초 자격 취득 기관(2015/2018)

단위: %(명)

구분		국공립	사회복지 법인	법인· 단체 등	민간	가정	직장	전체
2015	보육교사 교육원	15.2	20.7	21.1	35.1	42.9	7.0	33
	전문대학	53.5	58.5	48.1	40.1	23.8	31.8	37.7
	4년제 대학	27.2	16.4	23.8	9.7	7.7	59.7	13.6
	대학원	0.2	0.3	-	0.1	-	-	0.1
	학점은행제/ 사이버대학	3.8	4.1	7.8	15.1	25.6	1.6	15.6
2018	보육교사 교육원	17.0	20.1	21.2	35.2	36.9	7.9	32.7
	전문대학	51.0	54.9	45.3	34.9	27.4	39.0	34.0
	4년제 대학	24.2	19.2	22.0	11.9	9.1	51.0	13.4
	대학원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4	0.1
	학점은행제	4.7	3.7	6.2	11.3	15.6	1.1	11.9
	사이버대학	2.4	1.8	4.5	6.2	9.8	0.7	7.1
	기타	0.6	0.3	0.9	0.4	1.2	0.0	0.8

자료: 이미화 외(2016), 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 231. 보건복지부·육아정책연구소;
유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, pp. 307-308. 보건복지부·육아정책연구소,
바탕으로 재작성.

〈표 III-3-13〉 보육교사의 최초 보육교사 자격 취득 시 학력

단위: %(명)

구분	고졸	3년제 이하 대학 졸	4년제 대학교 졸	석사 졸 이상	기타	계(수)
전체	24.5	49.3	25.3	0.5	0.3	100.0(3,400)
사실유형						
국공립	9.1	56.5	33.6	0.6	0.2	100.0(490)
사회복지법인	10.7	59.5	27.8	0.6	1.3	100.0(317)
법인·단체등	15.8	51.9	32.0	0.3	0.0	100.0(240)
민간	24.7	50.5	24.2	0.3	0.3	100.0(959)
가정	30.5	46.3	22.3	0.5	0.4	100.0(1,105)
직장	2.7	43.9	52.7	0.7	0.0	100.0(289)

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례수는 실제 응답자 수임.
자료: 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, p. 310. 보건복지부·육아정책연구소, 바탕으로 재작성.

보육교사 최초 자격 취득 시 보육교사의 학력은 3년제 이하 대학 졸업, 4년제 대학교 졸업, 고졸 순으로 나타났다(유해미 외, 2018: 310)〈표 III-3-13 참조〉. 시설유형별로는 직장어린이집에서 4년제 대학교 졸업이 52.7%로 최초 자격 취득 시 보육교사의 학력 수준이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 국공립어린이집으로 3년제 이하 대학 졸업이 56.5%로 가장 높았다(유해미 외, 2018: 310). 보육교사 최초 자격 취득 시 고졸의 비중이 가장 높은 시설은 가정어린이집으로 나타났다(유해미 외, 2018: 310).

3) 보육교사 보수교육 현황

2장에서 이미 보수교육 실시 기준과 내용에 대해 살펴보았다. 여기에서는 실제 보수 교육에 참여하는 보육교사의 현황을 살펴보았다. 2018년 전국 보육실태조사 어린이집 조사 결과에 따르면, 2017년 기준 일반직무 기본 보수교육 대상자가 있는 어린이집은 50.7%였고, 심화 보수교육 대상 시설은 14.8%였으며, 이수율은 기본과 심화 모두 92.8%로 2015년보다 소폭 상승하였다(유해미 외, 2018: 261).

〈표 III-3-14〉 보육교사 보수교육 현황(2017)

단위: %(개소)

구분	일반직무				특별직무		
	기본		심화		영아보육	장애아보육	방과후보육
	대상 시설 비율	대상자 이수율	대상 시설 비율	대상자 이수율			
전체	50.7	92.8	14.8	92.8	42.8	10.5	7.8
국공립	47.8	96.2	14.3	96.1	48.0	20.4	8.0
사회복지법인	45.3	93.5	12.4	94.6	48.3	11.9	8.2
법인·단체등	48.1	96.0	12.1	85.9	48.2	12.9	7.5
민간	51.5	93.6	17.9	92.1	46.3	11.8	9.7
가정	51.7	91.6	12.9	92.9	38.5	7.4	6.3
직장	40.2	92.5	14.6	95.6	45.2	12.7	8.7

자료: 유해미 외(2018), 2018년 전국보육실태조사 - 어린이집조사 보고, p. 261, 264. 보건복지부·육아정책연구소, 바탕으로 재작성.

높은 이수율을 보인 일반직무 보수교육에 비해 특별 직무 보수교육은 낮은 이수율을 보였다. 영아보육 직무 보수교육의 이수율은 42.8%로 절반을 넘지 않았고,

장애아보육은 더욱 낮아 10.5%, 방과후 보육은 7.8%에 불과했다(유해미 외, 2018: 264). 시설유형별로 보면 사회복지법인, 법인·단체 등, 국공립어린이집에서 영아보육의 이수율이 높았으며, 장애아보육 이수율은 국공립어린이집에서 20.4%로 높게 나타났다(유해미 외, 2018: 261, 264). 반면 가정어린이집은 영아보육, 장애아보육, 방과후 보육 등 모든 특별 직무 보수교육 이수율이 가장 낮은 것으로 나타났다(유해미 외, 2018: 264). 이는 가정 어린이집에서 평균적으로 보육교사의 취득 자격 급수와 학력수준이 낮게 나타난 앞선 결과와 종합해볼 때, 가정어린이집 보육교사의 전문성 확보를 위한 더 적극적인 방안이 필요할 것으로 보인다.

라. 보육교사의 성평등 인식

앞서 2장에 제시된 보육교사 교과목과 보수교육 내용을 살펴보면, 보육교사의 성평등 인식을 제고하기 위한 교육 내용이 부재함을 확인할 수 있다. 보육교사 2급 자격 취득을 위한 교과와 보수교육에 아동의 인권이나 아동 권리 보장에 대한 내용은 포함되어 있으나, 성평등 또는 젠더 관점을 바탕으로 한 내용은 다루고 있지 않다. 다만, 아이돌보미 양성교육에 성인지 교육 2시간과 보수교육에 성희롱 예방 교육이 포함되어 있다.

이러한 보육교사 교육과정에서의 성인지 교육의 부재는 보육 분야에 결핍되어 있는 젠더 인식을 반영하는 것이기도 하다. 보육교사 관련 선행연구들에서도 보육교사의 성평등 인식이나 젠더 감수성에 대한 연구는 매우 미비했다. 보육교사의 성역할 또는 성평등 의식에 대한 연구는 대부분 석사학위 논문에서 제한적으로 이루어진 논문들이 대다수였으며, 초등학교 교사의 인식 수준을 파악하는 연구(최지연·김동영·김효남·이경화·방정숙, 2009)가 일부 시도되었다.

주목해볼만한 연구를 살펴보면, 먼저 조준수(2003)의 연구에서는 유치원 교사의 성평등 의식이 유아들의 성역할 정체성에 매우 중요한 영향을 미친다는 점을 강조하면서 유치원 교사들의 양성평등 의식과 실천행위의 정도를 파악하고 상관관계가 있음을 밝혔다. 그러나 전남 광양시 소재 유치원 교사 86명을 대상으로 한 제한적인 연구였다. 또한 조유나·오선영(2018)의 연구에서는 보육교사의 양성평등 의식과 실행 수준을 파악하는 데에서 더 나아가 여기에 영향을 미치는 요인으로 개인적 특성에 따른 차이를 분석하였다. 분석 결과, 교육 요인이 큰 영향을 미치고

있음을 강조하고 지속적 교육의 중요성을 제시하였다. 그러나 이 연구 역시 인천 서구 지역에서만 208명 보육교사를 대상으로 하여 연구 대상이 제한적이었으며, 보육교사의 젠더 감수성에 대한 세분화된 연구를 진행하지는 못했다는 한계점이 있다.

앞선 논의 및 결과들을 종합적으로 살펴보면, 학술적 논의부터 보육서비스 현장, 정책적 논의에 이르기까지 보육 분야 전반에 걸쳐 성인지적 관점이 부족하다는 것을 발견할 수 있다. 이에 대한 근본적인 문제제기가 이루어져야 하며, 이를 바탕으로 보육교사의 성인지 역량 강화가 보육교사의 전문성 제고의 한 축을 구성하여야 할 것이다.

IV

정책 제언

01 종합 진단 및 방향

02 세부 개선 과제

IV. 정책 제언

제4장에서는 앞서 성평등 관점에서 진단한 어린이집의 보육서비스를 종합하고 그 방향성을 제시한 후, 세부 영역별로 개선과제를 제시하였다.

1. 종합 진단 및 방향

앞서 거듭 강조한 바와 같이 성평등 관점에서 영유아를 둔 가구에 대한 돌봄지원은 궁극적으로 성별과 상관없이 노동권과 부모권이 조화롭게 실현됨을 추구한다. 이를 위해서는 자녀 출산 이후에도 경력단절 없이 노동을 유지할 수 있도록 보육서비스의 실제 이용가능성이 보장되어야 하며, 어린자녀의 경우는 부모가 직접 양육할 수 있도록 휴직할 권리를 보장하거나, 근로시간을 단축하여 자녀를 돌볼 수 있는 시간을 보장해 주어야 한다.

성별고용 격차가 두드러진 상황에서 육아휴직 등 자녀돌봄 시간지원의 강화가 성별 분업을 고착화할 우려를 동시에 내포한다는 점을 상기하면, 정부가 그간 보육서비스 지원에 보다 주력해 온 점은 성평등 차원에서 주목할 만하다고 본다. 그러나 OECD 국가 중 영유아보육교육서비스 이용률과 재정투자 규모가 높은 수준임에도 불구하고, 성별 고용 격차는 여전히 극심하다.

이에 따라 성평등 관점에서 보육서비스 이용률 증가의 함의를 모색하고, 이 연구에서 중점적으로 다룬 3가지 분석 차원별로 개선과제의 방향성을 제시하였다.

가. 성평등 관점의 보육서비스 이용률 증가의 함의

성평등 관점에서 보육서비스의 이용률 증가는 여성고용을 견인하여 경력단절을 예방하고, 재취업을 유도한 효과는 미흡하나, 다른 한편으로는 가정 내에서 자녀를 양육하는 여성에게 돌봄노동이 전적으로 전가되는 상황을 일부 해소한 것으로 진단된다.

1) 보육서비스의 경력단절 예방 및 유아녀 여성의 고용 효과 미흡

저출산 대응이 본격화된 2006년부터 한국 정부의 돌봄지원 분야 투자는 영유아 대상의 보육교육서비스 부문에 집중해왔다. 2017년 예산 기준 출산 및 육아지원 분야의 재정투자 비중을 분석한 바에 의하면, 0~5세 보육료 지원이 약 51.6%, 양육수당이 20.2%로 약 71.8%를 차지하는 것으로 나타난다(유해미·최효미·강신혜, 2017: 98-99). 또한 2016년 기준으로 지방정부의 출산·돌봄지원 분야 공통사업의 예산 총액은 8조 7,148억 원 중 보육·교육서비스 지원(누리과정 지원금 포함)에 5조 6,664억 원이 투자되어 전체 예산의 65.0%를 차지한다(유해미·최효미·강신혜, 2017: 115).

이처럼 그간의 육아지원은 영유아기에 집중되었으며, 구체적으로 보육·교육서비스에 대한 비용지원에 주력하였다. <표 IV-1-1>에서 보는 바와 같이 국고지원 보육예산 중 보육료 지원이 차지하는 비중은 영아 무상보육과 5세 누리과정이 도입되었던 2012년에는 79.0%를 차지하였으며, 2018년과 2019년에 해당 비중은 각각 59.0%와 60.1%로 나타난다(보건복지부 보육통계, 각년도).

<표 IV-1-1> 국고 지원 보육예산(2012-2019)

구분	단위: 백만원(%)			
	2012	2015	2018	2019
어린이집 운영지원 ¹⁾	23,152(14.0)	496,945(10.1)	987,744(17.9)	1,186,829(20.9)
보육료 지원	2,391,291(79.0)	3,049,373(61.7)	3,257,470(59.2)	3,405,282(60.1)
어린이집 기능 보강	11,867(0.4)	6,787(0.1)	5,802(0.1)	10,527(0.2)
보육 인프라 구축	15,377(0.5)	16,661(0.3)	17,745(0.3)	20,199(0.4)
어린이집 평가인증	6,026(0.2)	9,800(0.2)	8,226(0.1)	11,786(0.2)
어린이집 지원(공공형 등)	78,207(2.6)	221,707(4.5)	60,999(1.1)	62,915(1.1)
가정양육수당	102,646(3.4)	1,101,768(22.3)	1,089,137(19.8)	892,330(15.7)
기타 ²⁾	-	40,953(0.8)	78,108(1.4)	79,846(1.4)
전체	3,028,567(100.0)	4,943,994(100.0)	5,505,231(100.0)	5,669,714(100.0)

주: 1) 어린이집 운영지원은 보육돌봄서비스(종사자 인건비) 예산임.

2) 기타 항목은 시간차등형보육, 어린이집 확충 비용임.

자료: 보건복지부(각 년도). 보육통계.

그 결과 0~5세아 보편적 지원이 이루어진 2013년 이후로도 영유아의 보육교육기관 이용률은 점차 상승하여 2013년 65.7%에서 2015년 67.0%, 그리고 2018년에는

70.4%까지 상승하였다(보건복지부 보육통계, 각년도). 이는 앞서 [그림 II-2-23]에서 언급한 바와 같이 2000년 26.2%에 비해 월등히 증가한 수치이다. 또한 어린이집 이용아동의 연령별 비중은 1세와 2세아에서 2018년 기준으로 각각 22.5%와 28.1%로 높게 나타나며, 이는 2011년 18.5%와 25.4% 이후 점차 증가한 수치이다.

〈표 IV-1-2〉 보육아동 연령 분포(2011-2018)

단위: %(명)

구분	0세	1세	2세	3세	4세	5세	6세이상	계(아동수)
전체	9.0	22.5	28.1	16.5	12.0	11.5	0.4	100.0 (1,415,742)
시설유형								
국공립	3.6	15.8	23.2	20.9	18.3	17.5	0.7	100.0 (200,783)
사회복지법인	3.2	14.6	23.7	21.9	17.4	17.1	2.1	100.0 (92,787)
법인·단체 등	2.8	12.9	21.5	22.1	19.3	18.9	2.5	100.0 (41,298)
민간	5.4	18.8	28.2	20.5	13.6	13.3	0.2	100.0 (711,209)
가정	24.7	40.4	34.3	0.4	0.1	0.1	-	100.0 (302,674)
부모협동	3.2	13.2	24.3	21.3	17.6	19.5	0.9	100.0 (4,360)
직장	3.6	19.1	24.1	21.9	17.1	14.0	0.2	100.0 (62,631)
2017년	9.6	22.8	27.0	16.3	13.0	10.8	0.5	100.0 (1,450,243)
2016년	9.7	21.9	26.6	18.2	12.4	10.6	0.5	100.0 (1,451,215)
2015년	9.4	21.2	28.9	17.4	12.4	10.1	0.5	100.0 (1,452,813)
2014년	9.3	22.9	27.4	17.7	11.8	10.4	0.6	100.0 (1,496,671)
2013년	10.0	21.9	27.0	17.2	12.4	10.9	0.7	100.0 (1,486,980)
2012년	12.0	21.6	25.1	17.4	13.1	10.1	0.8	100.0 (1,487,361)
2011년	10.9	18.5	25.4	20.2	13.6	10.2	1.3	100.0 (1,348,729)

자료: 보건복지부(각 연도). 보육통계

이 같은 보육서비스 이용률은 앞서 확인한 바와 같이 OECD 국가들 중 높은 수준에 속하며, 특히 0~2세아의 기관 이용률은 성평등한 노동권을 강조하는 북유럽 국가들과 유사한 수준으로 높게 나타난다. 그러나 높은 기관 이용률과 연동하여 기대되는 여성고용률은 매우 낮은 수준이고, 특히 자녀연령이 어릴수록 더욱 그러하여, 영유아기 재정투자가 OECD 국가들 중 비교적 높은 수준에 도달하였음을 무색하게 한다. 게다가 전반적으로 낮은 여성고용률은 물론, 경력단절 경험이 여성에서 압도적으로 높은 현상도 해소되지 않았으며, 어린 자녀를 둔 경우 풀타임 근로가구 비율이 낮고, 총 근로시간도 남성에 비해 여성이 월등히 짧은 것으로 확인하였다.

성평등 관점에서 보육서비스는 여성의 경력단절을 예방함은 물론, 어린 자녀를 둔 부모들이 휴직제도를 이용하지 못한 상황에서 노동을 유지할 수 있도록 한다. 그런데 이때 보육서비스는 이용비용이 저렴할 뿐만 아니라, ‘믿을 수 있어야 하고’는 집에서 가까운 거리 내에 위치하며, 근로시간에 맞게 이용할 수 있어야 한다. 그러나 민간 인프라의 비중이 높아 믿고 맡길 만한 기관의 접근성은 낮은 수준이며, 12시간 운영 원칙에도 불구하고 2018년 조사에서 취업모의 경우에도 오후 6시 이후에 하원하는 비율이 12.2%에 불과하였다(이정원 외, 2018: 285). 보육료 지원의 확대는 저렴한 서비스 이용비용으로 기관 이용을 유도하였으나, 보편적 이용에 따라 믿을 수 있는 어린이집을 구하기는 쉽지 않고, 근로하는 시간만큼 서비스를 이용하기 힘든 상황도 지속되고 있다. 한마디로 말해 자녀를 양육하면서 고용을 유지하는 것은 여전히 힘겨운 과제로 남겨져 있다.

뿐만 아니라 돌봄 인력 공급의 측면에서 보육교사의 처우와 근무여건이 열악하나, 유아교사의 경우 최소한의 자격요건이 OECD 국가의 학사학위 이상 보다 낮은 수준이어서 현재의 양성과정으로는 전문성에 기반하여 처우를 개선하는 데도 한계가 있다고 우려된다.

2) 여성의 가정내 돌봄의 사회화

무상보육의 실현으로 영유아를 둔 모든 가구에서 보육서비스를 저렴한 비용으로 이용하게 됨에 따라, 가정내에서 자녀를 양육하는 전업모의 경우에도 자녀를 돌보지 않을 권리를 보장받게 되었다. 즉 자녀돌봄의 책임이 여성에게 전가되어 종일토록 가정내에서 자녀를 양육해야 하는 상황은 일부 해소된 것으로 보여진다. 미취업모는 오후 3시부터 오후 4시까지 자녀를 하원시키는 비율이 50.2%로 높고, 그 다음으로 오후 4시부터 5시까지 자녀가 하원하는 비율은 31.8%로 나타났다. 결국 오후 3시부터 5시 사이에 대부분의 아동이 어린이집 또는 유치원에서 하원하므로 오후 3시 이전까지는 자녀를 돌보지 않는 시간으로 파악된다.

그러나 다른 한편 자녀를 둔 부모는 남녀 모두 노동자로서 뿐만 아니라 부모로서의 권리도 동시에 보장받아야 하므로, 특히 자녀가 어려서 기관 이용을 희망하지 않는 경우는 가정내 양육으로 고립된 육아를 경험하지 않도록 육아종합지원센터 등 지역사회내 종합육아지원서비스(부모 상담, 부모 카페, 체험프로그램 등)와 시

간제보육의 접근성도 보장될 필요가 있다.

나. 성평등 관점의 효과성 제고를 위한 보육서비스의 향후 방향

육아휴직 등의 자녀돌봄 시간지원의 사각지대가 광범위하고, 이들 제도를 실제 이용할 수 있는 경우에도 남녀 임금 격차 등으로 여성 위주의 이용이 불가피한 상황에서 보육서비스는 자녀 출산 이후 여성이 고용을 유지하기 위해 필수적으로 요구되는 정책적 수단이다. 다양한 영유아 돌봄정책 중 보육서비스는 자녀 출산 이후 여성의 경력단절을 예방하고, 여성의 노동시장 진입을 가능하게 하는 유일한 장치인 셈이다.

그러나 앞서 강조한 바와 같이 무상보육의 실현에도 불구하고 어린이집의 보육서비스는 그 고유한 효과를 제대로 발휘하지 못하는 것으로 판명된다. 따라서 이하 절에서는 향후 개선과제의 기본 방향을 모색하였다.

1) 보육서비스의 형평성 제고: 지리적/계층적 서비스 격차 해소

첫째, 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고를 위해 국공립어린이집의 확충 노력은 지속되어야 하는데, 이때 지역적 공급 격차가 야기되지 않도록 중앙정부 차원의 지속적인 점검과 보완책이 마련될 필요가 있다<표 IV-1-3, IV-1-4 참조>. 국정과제에서 설정한 국공립어린이집의 이용률 목표 달성이 일부 지역에 한정되어 공보육 인프라의 공급 수준이 과거 대비 지역별로 격차가 심화된다면, 이는 무상보육에도 불구하고 수요자 측면에서 형평성 문제가 심화될 것으로 우려되기 때문이다. 따라서 중앙정부가 지역 여건에 따라 국공립어린이집의 확충이 어려운 상황을 지속적으로 모니터링 하고, 그 대응 방안을 지방정부와 함께 모색하려는 노력이 이루어져야 할 것이다.

<표 IV-1-3> 시·도별 어린이집 공급률/이용률/정원충족률(2011-2018)

단위: 명, %

구분	영유아인구수 (A)	보육정원 (B)	보육현원 (C)	공급률 (B/A)	이용률 (C/A)	정원충족률 (C/B)	유치원 이용률
전체	2,905,409	1,732,324	1,415,742	59.6	48.4	81.7	49.3
서울	471,155	63,157	226,959	55.9	48.2	86.2	39.3

성평등 관점의 영유아 돌봄정책의 진단과 과제

구분	영유아인구수 (A)	보육정원 (B)	보육현원 (C)	공급률 (B/A)	이용률 (C/A)	정원충족률 (C/B)	유치원 이용률
부산	171,569	88,222	3,586	51.4	42.9	83.4	55.1
대구	131,434	72,500	56,943	55.2	43.3	78.5	61.7
인천	169,605	3,888	79,164	55.4	46.7	84.3	52.9
광주	86,978	61,121	44,134	70.3	50.7	72.2	58.0
대전	86,476	51,025	41,553	59.0	48.1	81.4	58.7
울산	74,028	39,894	34,436	53.9	46.5	86.3	53.2
세종	30,508	17,687	14,298	58.0	46.9	80.8	46.1
경기	816,247	467,296	393,149	57.3	48.2	84.1	49.0
강원	74,334	51,285	39,337	69.0	52.9	76.7	46.7
충북	90,073	61,211	48,774	68.0	54.2	79.7	41.8
충남	127,566	86,149	68,411	67.5	53.6	79.4	46.6
전북	94,615	66,016	49,670	69.8	52.5	75.2	52.7
전남	97,018	68,425	51,201	70.5	52.8	74.8	42.9
경북	141,547	89,483	7,914	63.2	48.0	75.9	58.8
경남	199,210	125,015	99,755	62.8	50.1	79.8	53.6
제주	43,046	29,950	26,458	69.6	61.5	88.3	29.9
2017	3,044,577	1,756,603	1,450,243	57.7	47.6	82.6	49.4
2016	3,153,489	1,767,224	1,451,215	56.0	46.0	82.1	49.0
2015	3,187,718	1,790,821	1,452,813	56.2	45.6	81.1	48.9
2014	3,210,156	1,800,659	1,496,671	56.1	46.6	83.1	-
2013	3,264,476	1,782,459	1,486,980	54.6	45.6	83.4	-
2012	3,265,160	1,721,917	1,487,361	52.7	45.6	86.4	-
2011	3,212,933	1,621,948	1,348,729	50.5	42.0	83.2	-

주: 1) 보육 정원 및 보육 현원 중에는 초등학생이 일부 포함됨.
 2) 유치원 이용률은 '유치원 현원/만4-6세 유아 수*100'으로 산출함.
 자료: 1) 행정안전부 주민등록 인구통계(2018). [http://27.101.213.4/index.jsp#\(2018. 12. 기준\)](http://27.101.213.4/index.jsp#(2018. 12. 기준))
 2) 보건복지부(각 연도). 보육통계.
 3) 교육통계). 행정구역별 설립별 학생 수(2019. 10. 21. 인출).
[https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4203&survSeq=2018&itemCode=01&menuId=m_010108&uppCd1=010108&uppCd2=010108&flag=A\(2018. 12. 기준\)](https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4203&survSeq=2018&itemCode=01&menuId=m_010108&uppCd1=010108&uppCd2=010108&flag=A(2018. 12. 기준))

<표 IV-1-4> 시·군·구 보육 공급률 및 이용률 평균(2018)

단위: %

구분	보육 공급률			보육 이용률			국공립 공급률			국공립 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
평균	63.8	28.7	107.5	49.9	20.1	74.9	8.9	-	45.2	7.4	-	37.4
서울	58.5	43.5	85.2	50.0	37.2	66.6	20.6	12.4	38.5	18.3	11.4	31.1
부산	55.0	39.0	79.9	45.6	40.6	68.3	10.6	3.2	30.5	9.2	2.9	25.1

구분	보육 공급률			보육 이용률			국공립 공급률			국공립 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
대구	58.6	44.4	87.4	45.8	37.0	68.8	4.5	2.9	5.9	4.1	2.3	5.4
인천	58.0	42.7	73.1	46.9	39.4	56.4	12.4	4.8	35.0	9.6	3.5	22.8
광주	69.7	62.1	78.5	50.4	47.2	54.0	3.3	2.1	5.5	2.6	1.4	4.6
대전	62.3	54.0	70.7	50.0	45.6	55.0	3.1	1.6	6.9	2.6	1.5	5.9
울산	54.3	50.9	58.9	46.8	44.3	51.1	4.2	2.5	5.5	3.8	2.3	5.0
세종	58.0	58.0	58.0	46.9	46.9	46.9	6.8	6.8	6.8	5.4	5.4	5.4
경기	63.0	44.3	91.7	52.1	38.5	74.9	8.3	1.5	22.1	7.3	1.5	20.5
강원	69.7	56.6	85.2	52.1	44.8	62.7	14.3	2.8	45.2	11.3	2.3	37.4
충북	72.0	50.4	107.5	53.5	41.8	64.0	10.4	2.7	29.9	9.0	2.3	25.1
충남	72.4	54.2	91.9	54.8	45.9	67.3	6.0	0.9	15.0	4.9	0.8	12.8
전북	67.9	58.4	90.2	48.5	28.1	63.2	9.1	-	28.6	6.6	-	19.1
전남	69.5	45.9	93.4	48.4	31.9	65.8	8.0	-	22.6	6.6	-	18.2
경북	58.1	28.7	78.6	44.0	20.1	60.5	12.2	2.5	28.7	9.3	1.7	21.4
경남	65.0	52.2	91.6	51.0	38.8	68.0	10.5	1.8	37.4	8.74	1.7	31.7
제주	71.9	68.9	75.0	62.5	61.8	63.3	6.7	3.4	10.0	6.2	3.3	9.2

주: 시·도의 각 시·군·구의 평균, 최소, 최대값이며, 대상 연령은 0~6세임.
 자료: 1) 행정안전부. 주민등록 인구통계 > 연령별 인구 현황.
 (http://27.101.213.4/index.jsp#, 2018. 12. 기준, (2019. 10. 21 인출)
 2) 보건복지부(2018). 보육통계.

둘째, 계층 간 서비스 이용 격차에도 주목해야 한다. 저소득 가구는 비전형적 근로시간에 근무하는 비율이 높고 불규칙한 고용 상황에 처한 비율이 높을 것으로 예상된다. 이들은 2020년 3월부터 시행되는 보육지원체계 개편에 따라 이른 오전과 늦은 오후까지 실질적인 종일제보육(07:30~19:30)이 보장된다고 해도 그 이외 시간대에 자녀돌봄의 공백이 야기될 우려를 지닌다. 잘 알려진 바와 같이 이들 돌봄취약가구는 자녀 양육 시에 조부모의 도움을 구하기 어렵고, 추가비용에 대한 우려로 민간 육아도우미 등 개인양육지원서비스를 병행하여 이용하는 데도 어려움이 있기 때문이다. 저소득층 맞벌이 가구 또는 한부모가족이 처한 자녀돌봄의 공백은 곧바로 여성의 경력단절이나, 아동을 방치하는 상황을 초래할 수 위험성이 크다. 따라서 보육지원체계 개편 이후로도 자녀돌봄 공백에 대응하기 위한 다양한 수단이 미비한 저소득 가구에 근로시간에 부합하는 다양한 서비스의 접근성이 보장되는지를 반드시 점검할 필요가 있다. 저소득층 가구는 특히 어린이집의 의존성이 크므로, 어린이집이 이들 가구의 보육 욕구에 제대로 부응할 필요가 있다.

2) 보육교사의 노동권 강화: 기관유형별 격차 해소

보육교사의 기본권은 전문성 제고와 무관하게 일차적으로 요구되며, 이는 기관 유형과 상관없이 모든 보육교사에게 반드시 보장되어야 한다. 대표적으로 휴게시간의 경우는 기관 규모가 작은 가정어린이집에서 휴게 공간의 부족 등과 더불어 실제 휴게시간도 상대적으로 짧은 것으로 나타난다. 그러나 가정어린이집에서 근무한다는 이유로 기본적인 권리조사 보장받지 못하는 상황은 형평성 측면에서 시급한 개선을 요한다. 이를 위해 기관특성별로 근무여건 등을 파악하여 기관여건에 부합하는 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

3) 노동시장과 보육서비스간의 연계 강화: 아동과 여성의 이익의 공존

주지하는 바와 같이 보육서비스는 노동시간의 변화와 직결된다. 단적으로 노동시간이 길 경우는 서비스를 병행하여 이용하지 않는다면, 장시간 기관보육이 불가피한 상황이 초래된다. 장시간 보육은 아동과 여성의 이익이 충돌하는 대표적인 지점으로 지목된다. 단적으로 말해 장시간 보육이 아동의 이익에 부합하지 않고, 부모 또는 여성의 이익에만 주목한 것이라는 비판이 그것이다.

그러나 장시간 보육의 문제는 보다 근본적으로는 장시간 노동에 그 원인이 있다. 보편적 사고에 의한다면, 장시간 노동으로 자녀를 장시간 보육시설에 맡겨두기를 희망하는 부모는 없을 것이기 때문이다. 이런 이유로 보육서비스 이용시간의 문제는 단지 근로시간에 부합하는 것에 그치지 않고, 일·생활 균형이 가능한 근로환경의 개선이 병행되어야 한다. 다시 말해 보다 근본적으로는 노동시장의 요구에 부합하는 보육서비스가 아니라, 노동시간의 변화를 통해 아동이 행복하고, 일하는 부모도 자녀와 함께 하는 시간을 보장받도록 사회환경을 조성하는 것이 요구된다 하겠다.

2. 세부 개선 과제

앞서 다룬 3개 영역별 쟁점 및 개선 과제를 제시하기에 앞서 관련 기본계획의 보완이 요구된다. 즉, “중장기보육 기본계획” 등에서 성평등 관점의 보육서비스의

개선을 부각하고, 세부 정책과제로서 국공립어린이집의 공공성에 부합하는 선도적 운영, 근로시간에 부합하는 어린이집 운영시간과 더불어 상대적으로 간과된 다양한 보육서비스의 접근성 및 질 제고 방안, 보육교사의 처우 개선에서 나아가 이들의 인권 보장을 토대로 그 목표로서 일자리 질 개선을 명확히 제시할 필요가 있다.

가. 과제 1: 믿을 수 있는 어린이집의 접근성 제고와 선도적 운영

앞서 다룬 서울시 국공립어린이집 확충 노력에 의하면, 공보육 인프라 확충을 위해 지속적으로 노력하되, 영아보육과 시간연장형보육의 접근성 제고와 긴급보육 대응 등의 선도적 운영 등도 요구된다. 국공립어린이집 확충은 국정과제로 제시되어 목표를 명확히 설정하고 있으나, 서비스 접근성의 지리적 격차가 심하고, 개인 위탁과 민간 전환 등의 확충 방식으로 서비스 질 관리와 공공성 제고를 위한 노력이 체계화되지 않은 상황이며, 중앙정부 차원에서 선도적 운영 모형이 제시되지 않아, 그 효과성은 의문시되고 있다. 즉 국공립어린이집 확충을 통한 성평등 관점의 효과성을 위해서는 단지 서비스 이용률 제고 목표의 달성이 아니라, 공급 수준의 측면에서 지리적 접근성의 형평성을 제고하는 것을 전제로 하여, 시간연장형보육 등 근로시간에 부합하는 서비스의 공급 수준을 제고하고, 질적 수준을 선도하여 실제 믿을 수 있는 기관으로 자리매김 해야 한다.

1) 국공립어린이집 접근성의 형평성 제고

국공립어린이집 확충이 국정과제로 제시되었고, 국공립어린이집 확충에 대한 국민들의 기대가 높은 만큼 국공립어린이집 확충은 중앙정부뿐만 아니라 모든 광역·기초 지자체가 당면한 과제이다. 서울시가 국공립어린이집 확충을 적극적으로 추진할 수 있었던 것에는 여러 요인들이 있지만, 시비 지원 확대를 통해 자치구의 예산 부담을 줄인 것, 국공립어린이집 확충을 위한 전담부서를 구성하고 이를 위한 인적·제도적·법적 기반을 갖춘 것 등이 핵심 요인일 것이다. 그러나 이에 대해 특히, 시비 부담 확대에 대해 일각에서는 서울시이기 때문에 가능했다는 진단도 많다. 그러나 기초 지자체의 국공립어린이집 확충 예산에 대한 부담을 줄여주는 것은 국공립어린이집 확충을 적극적으로 추진할 수 있는 주요 동력이 된다.

또한 지역균형적인 국공립어린이집 확충을 위해서도 재정 여건이 열악한 지역에 대해서는 예산 부담을 줄이기 위한 노력이 반드시 요구되며, 이를 위한 중앙정부의 적극적인 노력도 뒷받침 되어야 한다. 다시 말해 국공립어린이집의 공급 수준은 지역별 격차가 극심하므로 지리적 형평성 측면에서 이를 해소하기 위해 중앙정부 차원에서 전국 지역의 확충 노력 및 성과를 파악하고, 이를 토대로 종합계획의 수립이 요구된다.

2) 지역 여건에 부합하는 서비스 질 관리 체계의 구축

양질의 보육서비스 접근성 제고 측면에서 국공립어린이집은 지속적으로 확대하되, 그 수가 확대되는 만큼 국공립어린이집 서비스 질 향상을 위한 정책도 병행하여 추진될 필요가 있다. 특히 국공립어린이집 운영이 대부분 (민간) 위탁 방식으로 이루어지는 상황에서 국공립어린이집 증가는 위탁방식의 어린이집 증가를 의미하는 것이기 때문에, 위탁방식으로 나타나는 여러 한계들을 해결하기 위한 노력이 함께 견인되어야 한다. 공공성을 담보한 운영 주체의 확보가 중요한 만큼, 사회서비스원을 설립하고 국공립어린이집을 위탁 운영하는 것이 보육서비스의 질적 도약을 기대할 수 있는 새로운 전환점이 될 수 있다.

국공립어린이집의 질 관리를 위해 지자체 여건에 부합하는 지원체계를 구축할 필요가 있으며, 이를 위한 중앙정부의 기본 방침이 마련되어 하달될 필요가 있다. 서울시 사례에서와 같이 인력 양성 및 관리를 위한 보육서비스지원센터와 사회서비스원의 설치·운영 등과 같이 국공립어린이집의 운영과 인적관리를 체계적으로 담당할 기구의 설치 운영 방식과 해당 기구의 역할 등에 관한 중앙정부의 기본 방침이 마련될 필요가 있다.

3) 선도적 운영 모형 개발 및 적용

국공립어린이집의 서비스 질 개선을 위해서는 교사 대 아동비율 축소, 아동 1인당 면적 확대 등의 물리적 환경 개선과 함께 보육교사의 노동환경 개선을 위한 획기적인 노력이 함께 이루어져야 한다. 지방정부 단위에서는 여러 시도들을 해볼 수 있지만, 중앙정부의 보육관련 법적·제도적 지침이 개선되어야만 해결이 가능한 것들이기 때문에 중앙정부 차원의 노력이 필요하다.

즉 다양한 방식으로 확충되는 국공립어린이집의 질 관리를 위한 중앙정부 차원의 방침이 요구된다. 즉 보육교사 양성 및 재교육, 그리고 아동 대 교사 비율의 개선 등을 위한 제도적 기반이 마련되어야 한다. 이를 위해 국공립어린이집 선도 모형에 대한 시범사업을 실시하여 이를 토대로 선도적 운영관리와 이를 위한 적정 비용지원 수준 등 현실화 방안을 모색한다. 여기에는 여성의 경력단절 예방을 위한 영아보육과 비전형적인 근로시간대에 일하는 부모들의 보육 수요에 부합하기 위한 시간연장형보육의 질적 수준 제고 방안이 필수적으로 포함되어야 할 것이다.

나. 과제 2: 근로시간에 부합하는 다양한 서비스의 접근성 제고

여성고용 및 취업부모 일·가족 양립 지원 측면에서 실수요자를 중심으로 한 12시간 종일제보육은 물론 다양화되는 근로시간 등에 따른 시간연장보육의 내실화가 요구된다. 종일제보육의 내실화를 위한 보육지원체계 개편이 예정되어 있으므로 연장보육의 질을 담보하여 종일제보육의 접근성을 제고함과 동시에 돌봄취약계층 등을 위한 보육서비스의 다양화 노력에도 주력할 필요가 있다.

1) 맞벌이 가구의 우선 입소 배점 상향 조정

맞벌이 가구의 어린이집 우선입소는 다자녀 가구와의 경합으로 원활하게 보장되지 못한다고 판단되므로, 현행 다자녀 가구와 동등한 배점을 상향 조정하여 실질적인 입소를 보장할 필요가 있다고 본다. 보육서비스의 효과성 측면에서 어린이집에 우선적으로 입소해야 할 대상은 다자녀 가구보다 맞벌이 가구라고 판단되기 때문이다.

2) 종일제보육의 접근성 강화

종일제보육과 관련하여 2016년에 도입된 맞춤형보육제도는 맞춤형과 종일반 이용가구의 총 이용시간이 1시간에 미치지 못하여 결과적으로 그 성과가 의문시된다. 따라서 이를 보완하기 위해 2020년 3월부터 실시되는 보육지원체계 개편의 효과성에 주목할 필요가 있다. 그러나 보육지원체계 개편을 통해 연장반을 이용하는 아동의 총 이용시간이 근로시간에 온전히 부합하기 위해서는 몇 가지 과제를

안고 있다. 무엇보다 오후 7시 반까지 보육이 필요한 부모들이 서비스 병행이용 없이 어린이집 이용만으로 보육 수요를 충족하기 위해서는 연장반 이용아동이 실 수요층으로 구성되어 안정적인 이용이 이루어지고, 연장반 교사의 원활한 수급과 전문성이 요구된다. 단적으로 말해 종일반 이용이 필요한 부모들이 연장반의 전담 교사와 보육활동을 신뢰하고, 해당 반이 비교적 고정적인 아동으로 구성되어 오후 6시 이후까지 일정 규모의 아동이 안정적으로 유지되어야 연장반을 믿고 이용할 수 있을 것이기 때문이다. 연장반 교사를 채용할 수 없어 연장반을 기본반 담임교사가 초과근로 방식으로 담당하게 될 경우는 연장보육의 질은 담보하기 어려울 뿐만 아니라, 기본반 담임교사의 근로여건 개선도 기대하기 어려울 것으로 우려된다. 또한 연장반 수요가 존재하나 교사 채용이 어려워 연장반을 구성하지 못할 경우는 기존과 동일하게 오후통합반이 운영될 것이므로 결과적으로 총 이용시간의 변화를 기대하기 힘들 것으로 예상된다. 또한 연장반 교사 수요가 급증함에 따라 자질이 검증되지 않은 연장반 교사의 유입이 예상되므로 연장반 보육의 질을 담보하기 위한 방안도 시급히 마련되어야 할 것이다.

이처럼 자질이 검증된 연장반 교사의 채용 및 배치와 고정적인 실수요자에 따른 연장반의 구성은 보육지원체계 개편의 성공 여부를 결정하는 주된 변수가 될 것으로 여겨진다. 이를 위해 지역 여건 등과 상관없이 자질이 보장된 연장반 교사를 원활하게 공급하는 체계가 마련되어야 하며, 연장반 이용 행태에 따라 연장보육이 실수요층 위주로 이용되는지를 면밀하게 모니터링하는 과제도 남겨져 있다.

3) 시간연장형보육의 접근성 보장

어린이집의 종일제보육 이외에도 시간연장형보육의 접근성 제고는 저소득층 가구의 돌봄 시각지대를 해소한다는 측면에서도 필수적인 과제라고 할 수 있다. 저소득 가구의 경우는 조부모 등 자녀돌봄을 위한 지원 인력이 부족하고, 민간 부문에 투자할 비용도 부족할 실정이며, 휴직제도 등 자녀돌봄 시간지원 제도의 시각지대에 놓여 있어 보육서비스는 유일한 선택지인 셈이기 때문이다.

종일제보육 이외 시간대의 시간연장형보육은 지역사회 내에서 거점 기관 지정하고, 야간근로 등이 상시화 된 산업단지 등에서는 공공직장어린이집의 공급 등 다양한 방식의 공급을 추구할 필요가 있다. 이때 시간연장형보육의 거점 기관은 접근성

측면에서 권역별 수요 진단 등을 면밀하게 실시한 후 적정기관을 선정하며, 아동의 이동 및 연계 시의 안전 문제 등에 대한 운영관리 사항도 명료화하고 해당 서비스에 대한 홍보에도 주력하여 정보 접근성도 제고할 필요가 있다. 또한 지리적 접근성을 제고하기 위해서는 민간 인프라를 통한 시간연장형보육 공급 확대가 요구되므로 인건비 지원다가 상향 조정 등도 모색할 필요가 있다. 2018년 보육실태조사 결과에 의하면, 시간연장형보육을 실시하지 않는 민간시설(민간, 가정어린이집)에서 시간연장보육을 운영할 의향이 있다고 응답한 비율은 국공립어린이집 42.0% 보다 낮은 26.0%와 27.8%이며, 참여 의향이 없는 이유로는 수요가 없다는 응답을 제외하면, 교사채용의 어려움이 23.2%로 높게 나타나기 때문이다(유해미 외, 2018: 348-349).

다. 과제 3: 돌봄 분야의 일자리 질 개선과 사회적 인식 제고

성역할에 기반하여 여성에게 편중된 돌봄 분야의 일자리 질을 개선하기 위해서는 우선적으로 전문성을 제고하고, 이를 토대로 처우개선이 이루어질 수 있어야 할 것이다. 이에 따라 보육교사의 전문성을 제고하기 위한 자격기준을 우선적으로 강화하고, 보육지원체계 개편에 따른 연장반 교사 등 다양화되는 교사의 지위에 부합하는 기본권의 보장과 전문성 제고하며, 이때 젠더 감수성을 제고하기 위한 방안도 마련되어야 할 것이다.

1) 보육교사 자격기준 강화

스웨덴, 노르웨이, 프랑스에서는 유아교육 및 보육 교원에 대한 자격 조건을 강화하여 전문성을 향상시키고 사회적으로 직업적 위상도 제고시켰다. 3개국 모두 자격 취득 체계를 국가가 관리하며, 정교사가 되기 위해서는 관련 학과에서 최소 학사학위를 마친 후 교사 자격증을 취득하여야 한다. 보육서비스 제공 인력의 전문성은 초등학교 교사와 유치원 교사의 자격기준과 유사한 수준을 요한다. 이는 영유아 돌봄 인력의 전문성이 곧 보육의 질을 담보하는 길이라는 기본적인 인식을 바탕으로 하고 있다. 그리고 이러한 보육교사의 전문성 강화는 곧 이들 직종의 일자리 질 개선에 직접적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 따라서 보육교사의 양성과정을 학과제로 운영하고 최소학력 기준을 학사 학위로 개편하여 궁극적으로는 보육 부문의 일자리 질을 개선하고 사회적 위상도 제고될 수 있도록 한다.

2) 교사 지위의 다양화에 따른 양성 및 재교육 체계화와 기본권 보장 강화

영유아 돌봄서비스 기관에는 담임교사 이외에도 다양한 지원인력이 배치되어 담임교사가 보육활동에 주력할 수 있는 환경이 조성되며, 이들 보조인력의 전문성도 담보되고 있다. 스웨덴과 프랑스의 경우는 보조교사의 양성과정 및 자격 기준에 대한 규정도 명확히 제시되어 있다. 스웨덴의 경우는 기타 특별활동을 담당하는 전문인력의 기준을 체계적으로 관리하고, 프랑스에서는 다양한 역할과 지위를 갖춘 보육 인력으로 구분되며, 이들은 유아교사와 원활하게 협력한다. 따라서 원장과 담임교사 이외에도 보육교사 휴게시간 보장을 위해 지난해부터 급증한 보조교사 등 어린이집 보조인력의 전문성을 제고하려는 노력이 동시에 요구된다. 다시 말해 돌봄인력의 일자리 질 개선은 보육서비스 질 개선을 위해 투입되는 다양한 보조인력을 적극적으로 포괄해야 궁극적으로 실현될 수 있을 것이다. 이를 위해 어린이집의 보조인력의 지위를 그 역할을 중심으로 보다 명료화하고 해당 역할에 따른 양성과정 및 자격기준, 그리고 재교육 과정을 보다 체계화할 필요가 있다고 본다. 이는 2020년 3월부터 시행되는 보육지원체계 개편에 따라 새롭게 배치될 연장반 전담교사에게도 요구되는 지점이다.

보육지원체계 개편에 따라 담임교사는 초과근로 등이 해소되고 휴게시간을 보장받으며, 보육준비 시간 등도 확보할 수 있는 여건이 조성될 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 이는 앞서 언급한 바와 같이 연장반 교사가 원활하게 채용된 경우에 한하므로 보육지원체계 개편에 따라 기관별 근로여건의 격차는 더욱 심화될 여지도 있다. 따라서 연장반 교사와 다양한 지위의 보조교사 등 그 지위가 보다 다양화되므로 각 교사의 역할에 부합하는 재교육 체계를 마련하고, 이를 토대로 노동권을 보장하는 방안도 모색되어야 한다. 이때 교사 규모가 작은 가정어린이집 등은 기관 특성에 맞게 재교육에 참여할 수 있는 지역 내 소규모 워크숍 방식 등 교육방식을 보다 다양화하려는 노력도 요구된다.

3) 보육교사의 젠더 감수성 제고를 위한 양성 및 보수교육의 개편

보육교사 양성과정에서 성평등 관점이 반영된 지점들도 발견된다. 노르웨이의 경우는 보육 현장의 여성의 비중이 높은 성비 불균형 문제에 주목하여 남성 교사의

비율을 20%까지 늘리는 목표를 설정하고, 교육과정 중에 남학생의 비율과 학업 이행을 증가에도 관심을 기울이며, 교사 채용에서 남성을 우대하는 정책을 실시하고 있다. 또한 프랑스의 유아교사 학위 과정의 교과과정에는 성 고정관념 철폐에 대한 관련 내용이 포함된다. 그러므로 보육교사의 양성과정에 성인지 관련 교육내용을 새롭게 포함하고, 남성 보육교사의 유입을 위한 방안도 함께 검토할 필요가 있다.

4) 보육교사 근로 여건에 대한 모니터링 체계 마련

보육교사 근로여건 전반에 대한 모니터링 체계가 마련될 필요가 있다. 현행 지도 감독 사항에 근로여건에 대한 점검을 포함하고, 교사의 젠더 감수성 등에 대한 실태도 파악할 필요가 있다. 그 밖에도 교사의 젠더 감수성 제고를 위해 양성과정과 보수교육 시에 아이돌보미와 마찬가지로 성인지 관련 내용을 포함하여 개편하도록 한다.

5) 보육교사의 일·생활 균형을 위한 대체교사 지원 확대

보육교사의 일·생활 균형은 대체교사의 원활한 공급이 없이는 보장받기 힘든 상황이므로 상시 대체교사풀을 운영할 수 있도록 인건비를 추가적으로 지원하는 방안을 모색할만하다.

6) 장기근속수당 지원 강화

장기근속에 따른 전문성 제고가 보육교사의 사회적 위상을 제고할 수 있는 기반임에도 불구하고 운영비 부담으로 호봉이 반영되기 어려운 실정이므로, 장기 근속자의 경우는 장기근속수당을 지급하여 급여를 보존하거나, 휴가를 보장하는 등 추가적으로 근로여건을 개선하려는 노력이 요구된다.

현재 장기근속 수당은 지방정부의 자체사업으로 일부 지역에 지원되므로 중앙정부에서 일괄 지급하는 수당으로 추가적으로 고려할 필요가 있다.



참고문헌

- 관계부처합동(2012). 보육서비스 개선 대책.
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 김송이(2017). 서울시 국공립어린이집 확충 성과 분석 및 미래전략방안 마련. 서울: 서울시여성가족재단.
- 김송이, 안현미, 류연구, 김민정(2018). 지역사회 중심 영유아 보육정책 연구. 서울시·서울시여성가족재단.
- 김영미(2007). 복지국가와 여성 노동권-제도적 지원과 보장수준의 관계에 관한 비교사회정책 연구. 서울대학교 사회복지학과 박사학위 청구논문.
- 김영미(2009). 한국의 복지체제와 젠더: 일가족양립정책 개혁을 중심으로. 사회복지연구, 25(4), 281-305.
- 김영미(2012). 복지국가의 가족정책이 성역할 태도에 미치는 영향에 관한 비교 분석. 사회복지연구, 28(2), 211-241.
- 김영미(2015). 선진 복지국가들의 양육지원정책 방향과 현황. 김인경 외, 영유아 교육·보육 지원방식 다양화 방안에 관한 연구. 국무조정실·한국개발연구원.
- 김은설, 안재진, 최윤경, 김의향, 양성은, 김문정(2009). 보육종사자의 전문성 제고 방안 연구. 육아정책연구소.
- 김은영, 김길숙, 이연주(2014). 유치원과 어린이집 교사 자격 및 양성 관련 체제 분석. 육아정책연구소.
- 김은영, 박창현, 김혜진, 김수정(2018). 유치원과 어린이집 격차 완화를 위한 로드맵 연구(I): 교사를 중심으로. 육아정책연구소.
- 김은정, 오신휘, 안현미(2018). 영유아 돌봄서비스 공급 구조 분석과 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 대한민국정부(2006). 제1차 저출산·기본계획(새로마지플랜 2010).
- 대한민국정부(2008). 2006-2010 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)(새로마지 플랜 2010).
- 대한민국정부(2011). 2011-2015 제2차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜

2015).

대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획.

류연규, 김송이, 김민정(2019). 일상적 영유아 부모 돌봄 공백 시간에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 무엇인가?: 서울시 만별이 가구를 중심으로. 비판사회정책, 64, 53-92.

서울특별시(2016). 서울시 보육 비전 2020.

백선정, 주혜리, 유혜인(2018). 경기도 보육교사 근로환경 개선방안 연구: 보육교사 설 권리 확보를 중심으로. (재)경기도가족여성연구원.

백영숙, 서영숙(2012). 보육교사의 개인요인과 직무요인, 직무환경요인이 임파워먼트에 미치는 영향. 한국영유아보육학, 72, 359-378.

보건복지가족부(2009). 아이사랑 플랜(2009-2012).

보건복지부(2011). 보육통계.

보건복지부(2012). 보육통계.

보건복지부(2013a). 제2차 중장기보육 기본계획(2013-2017).

보건복지부(2013b). 보육통계.

보건복지부(2014). 보육통계.

보건복지부(2015). 보육통계.

보건복지부(2016). 보육통계.

보건복지부(2017a). 어린이집·유치원 포함 시설 이용률. 내부자료.

보건복지부(2017b). 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022).

보건복지부(2017c). 보육통계.

보건복지부(2018). 보육통계.

보건복지부(2019a). 2019년 보육사업안내.

보건복지부(2019b). 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022). 2019년도 시행계획.

보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과(2015. 12. 30.). “내년 7월부터 맞춤형 보육제도 시행”. 보건복지부 보도자료, http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329296 에서 2019. 9. 20. 인출.

- 보건복지부 보육사업기획과(2016. 1. 12.). “보육교사의 인성 및 자질 향상을 위한 보육교사 자격기준 강화”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329492 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 보육사업기획과(2016. 4. 26.). “0~2세반 대상 맞춤형 보육, 7월 1일부터 시행”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=331236 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 보육정책과·보육기반과(2016. 8. 7.). “맞춤형 보육 시행 1개월, 어린이집은 부모맞춤형으로 변화 중”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=333766 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과(2017. 1. 20.). “종일반 신청은 간편하게, 자격 확인은 꼼꼼하게”. 보건복지부 보도자료, http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=338193에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 재정운용담당관(2017. 12. 6.). “2018년도 보건복지부 예산 63조 1,554억 원으로 최종 확정”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=343044 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 공공보육T/F팀(2018. 3. 18.). “독감에 걸린 어린이집 선생님, 걱정 마세요! 육아종합지원센터가 대체교사 보내드려요”. 보건복지부 보도자료,
http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=344240에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 재정운용담당관(2018. 8. 27.). “사람 중심의 포용적 복지국가 구현을 위한 '19년 복지부 예산 편성”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=345848 에서 2019. 9. 20. 인출.

- 보건복지부 공공보육팀(2018. 6. 21.). “어린이집 교사의 쉼(休)을 위해, 보조교사 6000명 추가 채용한다!”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=345172 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 공공보육팀(2018. 12. 10.). “내년 9월부터 신규 500세대 이상 아파트에 국공립어린이집 설치 의무화”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=346950 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 재정운용담당관(2019. 8. 28.). “2020년도 보건복지부 예산안 82조 8203억 원 편성”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350634 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 공공보육팀(2019. 9. 2.). “2년 이상 보육현장 떠나있던 보육교사 대 상 사전 의무교육 9월부터 시작”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350680 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 보건복지부 보육정책과·보육사업기획과·보육기반과·공공보육팀. (2019. 9. 18.). “어린이집 온종일 활기차게”. 보건복지부 보도자료,
https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350909 에서 2019. 9. 20. 인출.
- 사회보장정보원(2017). 보육통합정보시스템 내부자료.
- 서문희, 신나리, 유은영(2007). 국공립보육시설 확충 및 기능 강화 방안. 서울: 여성가족부·육아정책개발센터.
- 서울시(2018) 내부자료.
- 서울특별시(2019). 2019 서울시 보육사업안내.
- 서울특별시 보육담당관(2015). 서울시 국공립어린이집 위탁체 공통심사기준. http://opengov.seoul.go.kr/sanction/4523084?tr_code=open에서 2019. 10.

28. 인출.

- 서울특별시 여성가족정책실(2013). 보육의 공공성 강화를 위한 2013년 국공립어린이집 확충 사업 추진계획. <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/364567>에서 2019. 10. 25. 인출.
- 서울특별시 여성가족정책실(2014). 국공립어린이집 1,000개소 확충 계획. <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/4135946> 에서 2019. 10. 25. 인출.
- 서울특별시 여성가족정책실(2015). 거점형 시간연장 어린이집 운영계획. <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/5093689>에서 2019. 10. 25. 인출.
- 서울특별시 여성가족정책실(2019). 민선 7기 국공립어린이집 이용율 50% 달성을 위한 2019년 국공립어린이집 확충 계획. <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/17251670> 에서 2019. 10. 25. 인출
- 신동주(2015). 노르딕국가의 ECEC제도 연구-노르웨이, 핀란드, 스웨덴을 중심으로. 유아교육학논집, 19(5), 73-99.
- 안상훈, 김진현, 김영미(2013). 지속가능한 맞춤형 복지전략 도입방안. 보건복지부·서울대학교 사회복지연구소.
- 안현미, 김현실(2013). 서울시 보육교사 근로환경 개선방안 연구. 서울시 여성가족재단.
- 여성가족부(2006). 새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006-2010).
- 유해미, 배운진, 김문정(2014). 맞벌이 가구의 영유아 자녀 양육지원 실태 및 개선방안. 서울: 육아정책연구소.
- 유해미, 김아름, 박기원(2015). 공공형어린이집 성과 평가 및 발전방안 연구. 육아정책연구소.
- 유해미, 김아름, 김진미(2015). 국내 육아지원정책의 동향 및 과제. 육아정책연구소.
- 유해미, 이규림, 이민경(2016). 영아 대상 기관보육 내실화 방안 연구: 가정어린이집을 중심으로. 육아정책연구소.
- 유해미, 박원순, 김아름, 박은영(2017). 어린이집 우선입소제도 개선방안 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 유해미, 이민희(2017). 맞벌이 가구 대체교사 긴급지원 방안 연구. 육아정책연구소.
- 유해미, 이정림, 최윤경, 김지현, 이민경(2017). 다함께 돌봄사업 도입 방안 연구. 보건복지부·육아정책연구소.

- 유해미, 최효미, 강신혜(2017). 저출산 대응정책의 정합성 분석 연구: 자녀양육기의 돌봄 분야를 중심으로. 육아정책연구소.
- 유해미, 강은진, 권미경, 박진아, 김동훈, 김근진, 김태우, 이유진, 이민경(2018). 2018년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이미화, 서문희, 이정원, 이정림, 도남희, 권미경, 양미선, 손창균, 김경미(2012). 2012년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이미화, 최윤경, 이정원, 도남희, 권미경, 박진아, 이해민, 김영원(2016). 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이옥(2010) 한국 보육정책의 성과와 정책변화에 대한 비판적 고찰. 아동학회지, 31(1), 197-217.
- 이용주, 김정희(2017). 보육교사의 보수와 승진에 대한 인식이 유아교사로서의 자긍심에 미치는 영향, 열린유아교육연구, 22(4), 21-43.
- 이정원, 이정림, 권미경, 이윤진, 이해민(2018). 2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구. 여성가족부.
- 이정원, 이정림, 도남희, 최효미, 이재희, 이윤진, 윤지연, 염혜경(2018). 2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고. 보건복지부육아정책연구소.
- 장지연(2009). 한국사회 젠더레짐과 복지국가의 성격, 정무권 (편), 한국 복지국가 성격논쟁 II. 인간과 복지, 493-534.
- 저출산고령사회위원회·보건복지부(2019). 제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획(수정)
- 조막래, 김송이, 이혜수(2017). 서울시 보육교직원 근로환경 실태 및 개선방안. 서울시여성가족재단.
- 조유나, 오선영(2018). 보육교사의 양성평등 의식 및 실행 수준에 관한 연구. 한국 유아교육·보육복지연구, 22(2), 225-245.
- 조준수(2003). 유치원 교사의 양성평등 의식 및 행위에 관한 분석. 교육종합연구, 1, 149-163.
- 최미진(2012). 한국 여성 노동의 현실과 투쟁. 마르크스, 21, 245-280.
- 최선영, 장경섭(2012). 압축산업화 시대 노동계급가족 가부장제의 물질적 모순 : 남성생계부양자 노동생애 불안정성의 가족 전이. 한국사회학, 46(2), 203-230.

- 최윤경, 김윤환, 이혜민(2015a). 스웨덴의 육아정책 (II): 교사정책을 중심으로. 육아정책연구소.
- 최윤경, 김은설, 신동주, 장혜진, 박창현, 홍성은(2015b). 유아교육(ECEC) 교원 양성·자격 정비 및 재교육에 관한 국제비교 연구. 교육부·육아정책연구소.
- 최지연, 김동영, 김효남, 이경화, 방정숙(2009). 초등 예비 교사의 양성 평등에 관한 인식 수준. 한국실과교육학회지, 22(2), 117-134.
- 통계청(2018). 2018 일·가정 양립 지표. 2018. 12. 14. 통계청 보도자료, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=372028에서 2019. 10. 23 인출.
- 통계청 KOSIS 홈페이지. 「인구동향조사」 연령(1세)별 주민등록영아인구통계. http://kosis.kr/kosisP_dev/index/index.do에서 2019. 10. 23 인출.
- 통계청 KOSIS 홈페이지. 보건복지부, 「어린이집 및 이용자통계」. http://kosis.kr/kosisP_dev/index/index.do에서 2019. 10. 23 인출.
- 통계청 KOSIS 홈페이지. 교육부, 「유치원 이용자통계」. http://kosis.kr/kosisP_dev/index/index.do에서 2019. 10. 23 인출.
- 통계청 KOSIS ‘평균 초혼연령’ 자료. http://kosis.kr/kosisP_dev/index/index.do에서 2019. 10. 23. 인출.
- 통계청 KOSIS ‘시도·출산순위별 모의 평균 출산연령’ 자료. http://kosis.kr/kosisP_dev/index/index.do에서 2019. 10. 23. 인출.
- 황정미(2018). 한국인에게 가족은 무엇인가. 황해문화, 2018년 3월호, 16-36.
- Ackerman, D. (2006), “The costs of being a child care teacher: Revisiting the problem of low wages”. *Educational Policy*, 20(1), pp. 85-112.
- Blocksgaard, L. and Rstgaard, T.(2014). Denmark country note. in Moss P. (Ed.). *International Review of Leave Policies and Research 2014*.
- Bonoli, G.(2007). Time matters : Post-industrialization, New Social Risks and Welfare State Adaption in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*, 40, 495-520.
- Ciabattari, T.(2001). Changes in men’s conservative gender ideologies: Cohort and period influences. *Gender & Society*, 15, 574-591.
- Doherty, G., D.S. Lero, Donna S., H. Goelman, A. LaGrange and J. Tougas

- (2000), You bet I care!: A Canada-wide study on wages, working conditions, and practices in child care centres, University of Guelph; Centre for Families, Work and Well-Being Canada, Ontario.
- Duvander, A. Z., Haas, L. and Hwang, C. P.(2014). Sweden country note. In Moss P. (Ed.). International Review of Leave Policies and Research 2014.
- Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y. & Taguma M.(2015). Early Childhood Education and Care Policy Review: Norway. OECD.
- Esping-Andersen, G.(2014). 끝나지 않은 혁명(주은선, 김영미 역). 나눔의 집. (2009년 원저 발간).
- European Commission(2014). Key data on early childhood education and care in Europe.
- European Union(2010). Europe 2020 : A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. European Union.
- Eydal G. B. and Rostgaard T.(2011). Gender Equality Revisited – Changes in Nordic Childcare Policies in the 2000s. Social Policy & ADMINISTRATION 45(2), pp. 161-179.
- Fan, P. L. and Marini, M. M.(2000). Influences on gender-role attitudes during the transition to adulthood. Social Science Research, 29, 258-283.
- Folbre, Nancy(2001). The invisible heart: economics and family values. New York: New Press.
- Fraser, N.(2000). After the Family Wage : A Post-industrial thought experience. In Hobson, B. (Eds.). Gender and Citizenship in transition. New York : Routledge.
- Hernes, H. M.(1987). Welfare State and Women Power : Essays in state feminism. Oslo : Norwegian University Press.
- Hochschild, A. and Machung, A.(1989). The Second Shift. New York: Viking.
- Huntsman, L. (2008). Determinants of quality in child care: A review of the research evidence, Centre for Parenting and Research, NSW

- Department of Community Services.
- ILO(2018), “ILOSTAT Database”, ILO Department of Statistics.
- Kenworthy, L.(2009). Who should care for under-threes?. Janet Gornick, Marcia Meyers, et al., *Gender Equality: Transforming Family Divisions of Labor*. London: Verso, 193-207.
- Kittay, Eva(1999). *Love's labor: essays on women, equality, and depend ency*. Thinking gender. New York: Routledge.
- Korpi, W.(2000). Faces of Inequality : Gender, Class and Patterns of In equalities in Different Types of Welfare State. *Social Politics*, 7(2), 127-191.
- Lewis, J., Knijn, T., Martin C. and Ostner, I.(2008). Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands and the UK in the 2000s. *Social Politics*, 15(3), 261-286.
- Lohmander M. K.(2017). “Sweden – ECEC Workforce Profile.” In *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*, edited by P. Oberhuemer and I. Schreyer. www.seeepro.eu/English/Country_Reports.htm.
- Loo, R. and Thorpe, K.(1998). Attitudes toward women’s roles in society: A replication after 20 years. *Sex Roles*, 39, 903-912.
- Misra J., Budig M., & Boeckmann I.(2011). “Work–family policies and the effects of children on women's employment hours and wages”. *Work and Family Policy: International Comparative Perspectives*. Routledge.
- Ministry of National Education(2017). Arrêté du 22 février 2017 sur la création de la spécialité “accompagnant éducatif petite enfance” [Ministerial Order About the Creation of the Speciality “Early Childhood Educational Accompagnant”]. JORF n° 0088, 13 April 2017. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2017/2/22/MENE1705635A/jo/text>.
- OECD(2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*,

OECD Publishing.

OECD(2007). *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life : A Synthesis of Findings for OECD Countries*. OECD Publishing.

OECD(2012). *Closing the gender gap*. OECD Publishing.

OECD(2013). *유아교육과 보육의 질 제고를 위한 정책 방안*. 덕성여자대학교 (2012년 원저 발간. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing), 146, 153, 166-167).

OECD Family Database.

<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2019. 9. 19. 인출.

OECD 홈페이지. Employment Database. <http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm>에서 2019. 9. 19 인출.

OECD 홈페이지. Education Database. <https://www.oecd.org/education/database.htm>에서 2019. 9. 19. 인출.

OECD 홈페이지. Social Expenditure Database. <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>에서 2019. 9. 19. 인출.

OECD 홈페이지. Labour Statistics DB. <https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/>에서 2019. 9. 19. 인출.

Orloff, A. S.(1996). *Gender in the Welfare State*. *Annual Review of Sociology*, 22, 51-78.

Pateman, C.(1988). *The Sexual Contract*. Cambridge: Polity.

Peeters, J., Rohrmann, T. & Emilsen, K.(2015). *Gender balance in ECEC: why is there so little progress?*, *European Early Childhood Education Research Journal*, 23:3, 302-314, DOI: 10.1080/1350293X.2015.1043805에서 2019. 10. 23. 인출

Rayna, S.(2018). "France – ECEC Workforce Profile." In *Early Childhood Workforce Profiles in 30 Countries with Key Contextual Data*, edited by P. Oberhuemer and I. Schreyer. (Munich). www.seeepro.eu/ISBN-publication.pdf, 369-403.

Sainsbury, D.(1999). *Gender and Social-Democratic Welfare States*. In Sainsbury, D. (Eds.). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford

University Press.

- Salmi, M. and Lammi-Taskula, J.(2014). Finland country note. In Moss, P. (Eds.). International Review of Leave Policies and Research 2014.
- Simonsen, M,(2005). Provision and Costs of High Quality Day Care and Female Employment. Unpublished paper, Department of Economics, Aarhus University.
- Shonkoff, J.P. and D.A. Phillips (2000). From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development, National Academy Press. (재인용 자료).
- Stickney, L. T. and Konrad, A. M.(2007). Gender Role Attitudes and Earnings : A Multinational Study of Married Women and Men. Sex Roles, 57, 801-811.
- Taylor-Gooby, P.(2004). New Risks, New Welfare : The Transformation of the European Welfare State. Oxford University Press.
- The Scottish Government(2013). Early childhood education and care provision: International review of policy, delivery and funding final report. http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/03/4_564/9 에서 2014. 7. 18. 인출.
- Warin, J.(2019). Conceptualising the value of male practitioners in early childhood education and care: gender balance or gender flexibility. Gender and Education, 31(3), 293-308.
- White, L. A.(2011). “The Internationalization of Early Childhood Education and Care Issues: Framing Gender Justice and Child Well-Being”, THE INTERNALIZATION OF ECEC ISSUES. Governance (Oxford) 24(2): 285-309.

【참고 사이트】

- 법제처 국가법령정보센터 홈페이지. 영유아보육법 시행규칙. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208953&efYd=20190716#0000>에서 2019, 10. 26. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터. 영유아보육법 시행령 제21조 [별표 1], <http://www.law>.

go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208776&efYd=20190625#AJAX에서 2019. 9. 23. 인출.

행정안전부 홈페이지. 주민등록 인구통계. <http://27.101.213.4/index.jsp#> (2018. 12. 기준)에서 2019. 10. 21. 인출.

교육통계서비스 홈페이지. 행정구역별 설립별 학생 수. https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4203&survSeq=2018&itemCode=01&menuId=m_010108&uppCd1=010108&uppCd2=010108&flag=A (2018. 12. 기준)에서 2019. 10. 21. 인출.



Analysis and Tasks of Child Care Policy with Gender Equality Perspective

Haemi Yoo, Eunjeong Park, Youngmi Kim, Songyi Kim, Bomi Kim

Child care services are the main policy tool for achieving gender equality through work-family balance and women's employment. In order to boost the effects of childcare services in terms of gender equality, it is necessary to guarantee accessibility of childcare services that can be trusted from the consumer side and the time of childcare services in line with working hours. Moreover, improving the professionalism and treatment of caregivers on the provider side should be the prerequisite. Accordingly, this study analyzed the childcare policy for infants and toddlers from the perspective of gender equality and derived the improvement tasks in terms of work-family balance support.

Strengthening of child care services has been diagnosed with poor access to “trustworthy” child care facilities, failure to guarantee the use of services commensurate with working hours for working families, and poor treatment by child care teachers as they focus on easing the burden of childcare expenses. On the other hand, the universal use of infant care and education services has strengthened women’s “right not to look after” by socializing the child care of full-time mothers who raise their children at home.

Based on this, this study emphasized that the improvement of childcare service is the improvement of service equity from the perspective

of gender equality. As a detailed task, it suggested the way of improving job quality and professionalism in the care sector, continuous expansion and leading operation of the national public nursery and enhancement of access of various services to meet working hours.

Keyword: Gender Equality, Child Care Policy, Daycare service

성평등 관점의 영유아 돌봄정책의 진단과 과제

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education



9 791190 485081
ISBN 979-11-90485-08-1