

육아정책 Brief

육아정책연구소

2024.9.13.

통권 제100호

발행인 | 황옥경 발행처 | 육아정책연구소

보육교사의 권리보호 실태와 향후 과제

I 보육교사 권리에 대한 사회적 인식

유보통합을 앞둔 시점에서 보육교사의 사회적 지위와 권리에 대한 고민 필요

언론에 보도된 연이은 사건들로 보육교사 직무에 대한 위기감이 조성됨.

- ▶ 어린이집에서 사고, 사건 발생 시 보육교사에 대한 일방적인 책임 전가가 빈번함.
- ▶ 2018년 김포어린이집 보육교사 자살사건¹⁾, 2020년 세종어린이집 보육교사 자살사건²⁾ 등의 기사에서 알 수 있듯이 사실 확인을 두고 보육교사와의 의사소통보다는 일방적인 비난 속에서 스스로 목숨을 끊는 안타까운 일이 보도됨.
- ▶ 연이은 사건들로 미루어 볼 때 보육교사의 권위 실추, 심각한 교권의 침해가 지속됨.

보육교사의 권리보호를 위한 지속적인 노력과 함께 정책적, 제도적 방안 마련이 시급함.

- ▶ 보육교사의 권리 침해 원인이 될 수 있는 보육 현장의 미비한 점을 개선하려는 노력이 진행되어 왔음.
- ▶ 2017년 육아종합지원센터에 상담 전문요원을 배치하고 2019년 어린이집 이용 불편·부정 신고센터 운영 및 지원 사업을 실시하며, 2023년 어린이집 보육교사 권리보호 핸드북을 배포하기도 하였음.
- ▶ 그럼에도 불구하고 실질적인 근로조건 및 처우 개선, 전문성 제고에 대한 성과가 부재하며, 교사의 권익 보호를 위한 법과 제도가 미비하다는 지적이 있었음³⁾.
- ▶ 유보통합의 과정에서 보육교사 권리를 보호하고, 전문역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공할 수 있어야 함.

II 보육교사의 권리에 대한 법적 근거와 제도

보육교사는 근로자로서의 권리 외에 신분보장과 교육활동권 보장 필요

- ▶ 보육교사는 현재 법적으로 사회복지서비스 종사자로 분류되며, 근로기준법과 산업안전보건법에 의해 보호받고 있음.
- ▶ 보육교사는 권리구제 절차상 교사로서의 권익과 교권을 보호받는 유치원교사와 차이가 있음.
 - ※ 「교육기본법」과 「교원 지위 향상 및 교육 활동 보호를 위한 특별법」은 유치원교사의 권익과 교권을 보호함.

※ 본고는 육아정책연구소 수시과제인 「보육교직원 권리보호 환경 조성방안 (도남희·최효미·윤소정·권기남, 2023)」 연구에 기초하여 작성됨.

1) 연합뉴스(2018. 10. 19). 김포 맘카페 '신상 털기' 수사 착수...유족 "처벌 원한다". <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181019146100065>

2) SBS(2020. 10. 4). 아이 학대 의심 억울해" 어린이집 교사 극단적 선택. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006007795&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND

3) 보건복지부·육아정책연구소(2021). 2021년 보육실태조사-어린이집 조사-

직장 내 폭력으로부터의 보호 외에 교육활동 및 교권 보호 추가 필요

- ▶ 보육교사는 택시운전자, 보건 및 의료종사자, 사회복지사 등과 같이 직장 내 폭력 위험에 노출 빈도가 가장 높은 집단임⁴⁾.
- ▶ 학부모, 직장 내 괴롭힘, 성희롱으로부터 보호가 필요하나 신분보장이 법령에 명시되어 있지 않아 직장 폭력 발생 시 신고나 구제 신청이 어려움.
- ▶ 보육교사의 경우 교육권이 보장되지 않고 다른 감정 노동자와 마찬가지로 노동법의 적용을 받음.
 - ※ 유치원 교원의 경우, 교권 보호위원회가 법령에 명시되어 있으며, 교육 현장을 잘 아는 교원 등이 위원회에 포함되어 교육현장의 특수성을 반영할 수 있음.
- ▶ 최근 보육사업안내에서 보육교직원의 권익보호에 대한 내용을 추가하여 '지방자치단체는 영유아보육법 제4조 제4항에 따라 어린이집 근로조건 개선 및 권익보호를 위하여 노력하여야 함'을 명시하고 어린이집 안전공제회에 '보육교직원 권익 보호 특약'을 권고함⁵⁾.

III 보육교사와 부모가 인식하는 보육교사의 권리

보육교사가 인식하는 사회적 지위와 권리

보육교사가 인식하는 권리 침해의 유형들⁶⁾

- ▶ 보육교사가 응답한 '근무 시 부모로부터의 권리침해'의 경우 모욕적인 비난이나, 고함, 욕설을 들은 경험이 많은 것으로 나타남(17.4%).
- ▶ 한편, 원장, 선임교사나 동료교사로부터의 보육교사 권리 침해 실태를 조사한 결과, 부모로부터의 침해와 같이 언어적 폭력이 가장 많았음.
- ▶ 보육교사가 아동에 의해 권리를 침해당한 경험이 있는지 조사한 결과, 아동으로부터 신체적 폭행을 당한 경우가 많았고, 모욕적인 비난이나 고함, 욕설 등의 언어적 폭력 경험도 있는 것으로 나타남.

〈표 1〉 보육교사가 응답한 부모 및 아동으로부터의 권리 침해

단위: %, (명)

구분	부모의					구분	아동의		전체
	언어 폭력	외모 지적	협박	성, 나이 차별	신체적 학대		언어 폭력	신체적 폭력	
전체	17.4	2.3	9.4	7.6	0.4	전체	14.9	22.1	(1,242)
20대	16.0	3.7	8.0	11.0	0.0	20대	15.3	23.9	(163)
30대	22.9	3.1	15.3	12.2	1.1	30대	19.5	25.6	(262)
40대	17.6	2.2	8.1	5.6	0.2	40대	13.6	22.6	(557)
50대	12.3	1.2	7.3	5.4	0.4	50대	12.7	16.2	(269)

주: 본 연구를 진행하기 위해 1,242명의 보육교사를 대상으로 조사하였으며, 중복응답 결과임.
 자료: 도남희·최효미·윤소정·권기남(2023). 보육교직원 권리보호 환경 조성 방안. p. 91. 〈표 IV-1-2〉의 해당 내용을 발췌하여 재구성함

4) 장세진·강희태·김숙영 외(2014). 한국형 감정노동 및 폭력 조사도구 적용 연구. 안전보건공단.
 5) 보건복지부(2024). 2024년도 보육사업안내. p.208.
 6) 1,242명의 보육교사에게 보육교사의 권리, 권리 침해, 상담 및 고충 처리에 대해 설문조사한 결과 중 일부를 발췌함.

아동 최우선의 원칙과 보육교사의 인권 사이에서 갈등⁷⁾

- ▶ 보육교사들은 인터뷰에 응하면서 “자신의 권리가 무엇인지”, “우리에게 권리가 있는가” 등을 생각하게 되었다고 함.
“보육교사로 근무해 오면서 보육교사로서의 권리를 생각한 적이 있었던가 라는 생각을 제일 먼저 하게 되었습니다.(법인단체 어린이집 교사)”
- ▶ 아동 최우선의 원칙 등 아동 중심의 보육이 강조되다 보니 상대적으로 보육교사의 인권은 소홀히 하고 있다는 생각을 하게 되었다고 함.
“아이들의 인권을 많이 존중하는 위주로 돌아가는 것 같다는 생각이 좀 들었어요. 근데 사실 인권은 아이들뿐만 아니라 성인인 저희 교사들에게도 당연히 해당이 되는 부분이라고 생각이 되는데...아이들의 인권은 존중하지만 교사의 인권이 존중되고 있나라는 생각을 좀 한번 해보게 됐고요.(국공립어린이집 교사)”
- ▶ 보육교사들은 아동과 부모의 의견을 존중하다 보니 자신의 권리에 대한 인식을 잊거나 포기하는 경우가 많았음.

부모가 인식하는 교사와의 갈등 원인⁸⁾

- ▶ 부모들이 생각하는 부모와 교사 간의 갈등 원인으로는 부모의 무리한 요구(53.0%), 보육교사와의 갈등조정 가이드라인 부재(40.2%), 부모의 무례한 태도(39.7%)를 지적함.
- ▶ 부모들은 부모교육에 아동 권리뿐만 아니라 교사 권리에 대한 내용을 포함할 필요(97.4%)가 있다고 인식하고 있었음⁹⁾.

〈표 2〉 부모가 응답한 부모와 교사의 갈등 원인

단위: %, (명)

구분	교사 전문성 부족	교사 부적절한 태도	부모의 무리한 요구	부모의 무례한 태도	갈등조정 가이드라인 부재	보육교사 갈등해결 절차인식 부족	부모 갈등해결 절차인식 부족	기타	전체
전체	9.6	23.3	53.0	39.7	40.2	18.7	14.2	1.4	(219)
20대	0.0	30.0	50.0	20.0	40.0	20.0	40.0	0.0	(10)
30대	10.1	21.3	53.4	42.7	41.0	18.5	11.8	1.1	(178)
40대	9.7	32.3	51.6	29.0	35.5	19.4	19.4	3.2	(31)

주: 본 연구를 진행하기 위해 500명의 부모를 대상으로 조사하였으며, 중복응답의 결과임.
자료: 도남희·최효미·윤소정·권기남(2023). 보육교직원 권리보호 환경 조성 방안. p.135. 〈표 IV-2-6〉의 해당 내용을 발췌하여 재구성함.

권리 침해 시 대처의 어려움

- ▶ 보육교사가 권리를 침해받았을 때의 대처 방안을 살펴보면, 혼자서 참기(35.4%), 별다른 조치를 취하지 않음(30.9%), 원장 또는 원감에게 도움 요청(18.1%) 순으로 나타남.
- ▶ 보육교사가 권리 침해 시 아무런 대처를 하지 않은 이유를 확인해 본 결과, 문제를 제기해도 해결되지 않을 것을 알기 때문(46.0%), 다른 어린이집도 마찬가지라 생각해서(12.7%), 문제 교사로 낙인찍힐 것 같아서(10.1%), 도움을 요청해도 소용이 없을 것 같아서(10.1%) 등의 순으로 나타났으며, 이는 보육교사들의 갈등 상황에 대한 무기력함을 나타냄.
- ▶ 보육교사가 권리 침해라고 판단하고 해당 사안을 의논하거나 상담하기 위해 지자체나 육아종합지원센터 등에 도움을 청했을 때, 익명성 보장이 안 되고 법률 및 전문 심리 상담을 어렵게 느끼는 것으로 나타났음¹⁰⁾.

7) 보육교사의 권리 보호에 대한 인식과 의견을 알아보기 위해 보육교사 10명과의 면담 내용 중 일부를 발췌함.
8) 부모들을 대상으로 보육교사와의 갈등 경험, 보육교사에 대한 권리보호 인식과 요구 등에 대해 설문조사(웹조사) 결과 중 일부 내용임.
9) 도남희·최효미·윤소정·권기남(2023). 보육교직원 권리보호 환경 조성 방안. p.139. 〈표 IV-2-10〉의 내용임.
10) 도남희·최효미·윤소정·권기남(2023). 보육교직원 권리보호 환경 조성 방안. p.64. 보육교사의 면담 내용 중 일부를 요약함.

IV 보육교사에게 제공되는 상담 및 고충처리 서비스 현황과 한계

보육교사 대상 다양한 상담 및 고충처리 서비스가 있지만 이용률은 높지 않음.

어린이집 보육교사와 유치원 교사 상담 및 분쟁조정 서비스 현황

- ▶ 서울시 보육교직원 안심상담실, 감정노동 종사자 권리보호 센터, 보육교사 소통방, 육아종합지원센터 상담 등 누구나 접근 가능한 상담 서비스가 다수 있음. 특히, 서울노동권익센터(구: 서울시 감정노동 종사자 권리보호센터)에서는 감정노동으로 인한 심리치유를 위해 1:1 심리상담을 무료로 진행하고 있음.
- ▶ 유치원 교사의 경우, 서울시 교원안심공제서비스와 교육활동 보호제도 등의 지원 제도가 마련되어 있어 분쟁 발생 시 지원을 받을 수 있으며, 이 제도들은 교권보호와 교육활동 침해 예방의 기능을 함.
- ▶ 서울시 교원안심공제서비스는 서울시 교육청 소속 교원이면 누구나 이용 가능하며, 서비스 내용은 교육활동 분쟁조정 서비스를 비롯하여 교원 소송비 지원, 상담 및 심리치료비 지원, 교육활동 중 배상책임 지원 등 다양함.
- ▶ 중앙정부, 서울시 및 지자체 등에서 제도를 마련하고 있으나 권리침해 시 보육교사들이 이러한 서비스 이용은 많지 않음. 혼자서 참거나 별다른 조치를 취하지 않는 경우가 많음¹¹⁾.

현존하는 다양한 서비스의 한계 인식과 실효성 제고 필요

- ▶ 분쟁조정기관으로서 고용노동부 민원 및 신고, 국가인권위원회의 진정제도 등이 있으나 고용노동부는 근로 조건과 관련된 내용으로 사안이 한정되며, 국가인권위원회의 진정 제도는 5단계의 처리 절차를 거쳐야하므로 상당한 시간이 소요됨.
- ▶ 보육교직원 대상 최초의 고충처리 서비스로 경기도 보육교직원 고충처리 창구가 운영되고 있으나 전담 인력의 부재로 실제적인 성과가 없는 편이며, 국민권익위원회 고충민원 제도는 권고 수준에 머물러 고충의 실질적인 해결에는 한계를 갖고 있음.

V 보육교사의 권리보호를 위한 정책과제

보육교사의 신분보장을 위한 법적 근거 마련

보육교사 지위보장 법제화 노력

- ▶ 2024년 7월 30일, 「영유아보육법 시행령」이 개정되어 어린이집 보육교직원 보육활동 보호 조치가 강화된 바 있음¹²⁾.
- ▶ 현행 유관 법령 및 제도가 보육현장의 특수성을 고려하여 개정·보완되어야 함.
- ▶ 보육교사의 신분보장은 유치원 교사와 달리 법령에 명시되지 않아 향후 유보통합의 과정에서 보완이 필요함.
- ▶ 유보통합을 앞두고 있는 시점에서 보육교사의 교육권을 유치원 교사의 교육권과 연계하여 보완할 필요가 있음.

보육교사의 권리보호 정책 추진

- ▶ 아동 인권과 교사의 교육권이 충돌하는 가치가 되지 않도록 하며 교권보호를 위해 아동권리를 제한하거나 침해하지 않도록 해야 함.
- ▶ 영유아보육법 제9조의2(보호자 교육) 1항의 내용에 ‘보육교사 권리보호 교육’ 등을 추가하여 보호자에게 보육교사의 권리보호 교육을 의무화하도록 함.

11) 도남희·최효미·윤소정·권기남(2023). 보육교직원 권리보호 환경 조성 방안. p.103. <표 IV-1-15>의 조사 내용 인용함.

12) 국가는 5년, 지자체는 1년 주기로 보육교직원 보육활동 보호를 위한 시책을 수립하고, 영유아 생활지도의 구체적 범위와 방법을 규정하여 어린이집 원장 또는 보육교사가 영유아를 지도할 수 있도록 규정하고 영유아 생활지도의 범위와 방법 등에 관한 구체적 기준을 교육부 장관이 정하여 고시하도록 하였음.

보육교사 권리보호 제도 및 기구 마련

보육교사 고충처리 통합 지원 제도 마련

- ▶ 지자체가 주체가 되어 고충처리를 위한 노무·법률·심리·상담 서비스를 통합·지원하도록 “One-Stop 고충상담창구(가칭)”를 육아종합지원센터나 거점센터 등에 설치하고 운영하도록 함.
- ▶ 보육교사들이 불이익 없이 이용할 수 있도록 민원신청자들의 익명성 보장과 상담 만족도를 높이기 위한 대응이 필요함.
- ▶ 어린이집 등 직장으로부터 독립된 공간에서 상담 서비스를 제공하도록 함.
- ▶ 법률구조공단과 협력체계 구축을 통해 접근성과 실효성을 높이도록 함.
- ▶ 유보통합 과정에서 유치원교사의 분쟁조정 서비스 등을 보육교사에게도 이용하도록 할 필요가 있음.

보육분쟁조정기구의 설치 및 전담 인력 배치

- ▶ 광역거점 보육분쟁조정위원회 설치 및 운영이 필요함: 어린이집에서 발생하는 분쟁 피해를 신속·공정하게 구제하고 보육교사가 안정적으로 보육활동에 전념할 수 있는 환경 조성 마련이 필요함.
- ▶ 보육분쟁조정기구의 전담인력 확보를 통한 조정기구를 설치하고 실질적인 역할 수행이 가능하도록 지원이 필요함.
- ▶ 보육분쟁조정기구 설치 시 보육전문가를 포함하도록 하여 위원 구성의 다양성과 전문성을 높이도록 함.
- ▶ 분쟁 조정의 효과를 높이기 위해서 상담서비스 및 치유프로그램 제공과 연계가 필요함.

보육교사 권리보호에 대한 사회적 인식 확산과 교육 필요

보육교사 권리보호 공익광고 제작 및 사회적 인식 개선

- ▶ 보육교사의 권리 존중 메시지 전달을 위한 공익광고 제작과 캠페인 필요함.
- ▶ 보육교사에 대한 부정적 인식 개선 및 긍정적 이미지 전달을 위한 노력을 지원하도록 함.
- ▶ 보육교사에 대한 선입견 교정과 미래인재 육성에 기여하는 중추로서의 역할을 강조함.

부모가이드라인 작성과 배포

- ▶ 정부 차원의 부모 역할과 책임에 대한 가이드라인을 작성하여 기관에 배치하도록 함.
- ▶ 부모의 양육 역할과 책임에 대한 구체적이고 명확한 내용을 탑재하여 양육에 도움이 되도록 함.
- ▶ 부모로서의 정당한 요구와 과도한 요구를 구별할 수 있도록 하고, 부모의 양육역량을 높일 수 있도록 함.

도남희 선임연구위원 cando@kicce.re.kr

육아정책 Brief

통권 제100호