

「보육지원체계 개편 TF」 정책토론회

일시 | 2018. 8. 7[화] 15:00~16:30

장소 | 한국프레스센터 국제회의장

주최 · 주관 | 보육지원체계 개편 TF

후원 |  보건복지부

「보육지원체계 개편 TF」 정책토론회

□ 일시 : 2018. 8. 7(화) 15:00~16:30

□ 장소 : 한국프레스센터 국제회의장

시간	내용	
15:00	• 개회	사회자
15:00~15:05 (‘5)	• 인사말	인구정책실장
15:05~15:30 (‘25)	• 「보육지원체계 개편 TF」 정책제안	신윤정 연구위원 (한국보건사회연구원)
15:30~16:20 (‘50)	• 패널 토론 (총 9명)	
	– 좌장	이봉주 교수(서울대)
	– 전문가 ①	최은영 교수(충북대)
	– 전문가 ②	김송이 연구위원(서울시여성가족재단)
	– 부모 ①	조성실 대표(정치하는 엄마들)
	– 부모 ②	이원철(학부모)
	– 보육교사 ①	서진숙 의장(공공운수노조)
	– 보육교사 ②	김진희 보육교사(보육정책넷)
	– 원장	온규홍 원장(한어총 법인단체)
	– 정부	권병기 보육정책과장
16:20~16:30 (‘10)	• 자유토론/질의응답	사회자
16:30	• 폐회	사회자

패널 토론자 구성



구분	성명	약력
좌장	이봉주	(現) 서울대학교 사회과학대학 학장 (現) 「보육지원체계 개편 TF」 단장
전문가	최은영	(現) 충북대학교 아동복지학과 교수 (現) 「보육지원체계 개편 TF」 위원
전문가	김송이	(現) 서울시여성가족재단 연구위원
부모	조성실	(現) 정치하는엄마들 대표 (現) 「보육지원체계 개편 TF」 위원
부모	이원철	(現) 학부모
보육 교사	서진숙	(現) 공공운수노조 보육협의회 의장 (現) 「보육지원체계 개편 TF」 위원
보육 교사	김진희	(現) 보육교사 (現) 중앙보육정책위원회 위원
원장	온규홍	(現) 한국어린이집총연합회 법인단체등 분과위원장
정부	권병기	(現) 보건복지부 보육정책과장

「보육지원체계 개편 TF」 위원

구 분	위 원
단장 (1명)	이봉주 교수(서울대)
아동·보육분야 (3명)	김명순 교수(연세대) 최은영 교수(충북대) 백선희 교수(서울신학대, 現 육아정책연구소장)
재정분야 (2명)	최성은 박사(조세재정연구원) 김인경 박사(KDI)
어린이집 (2명)	이남주 국공립분과장(한어총) 서진숙 의장(공공운수노조 보육협의회)
부모·시민단체 (2명)	조성실 대표(정치하는 엄마들) 김진석 교수(참여연대 추천)
언론 (1명)	이미지 기자(동아일보)
연구기관 (2명)	최윤경 박사(육아정책연구소) 신윤정 박사(보건사회연구원)
정부 (1명)	보육정책관



Contents

1 「보육지원체계 개편 TF」 정책제안

1

신윤정 한국보건사회연구원 연구위원

2 패널 토론문

21

최은영 충북대학교 아동복지학과 교수	23
김송이 서울시여성가족재단 연구위원	24
이원철 학부모	27
온규홍 한국어린이집총연합회 법인단체등 분과위원장	29

「보육지원체계 개편 TF」정책제안

한국보건사회연구원
신윤정 연구위원

보육지원체계 개편방안

- 그간의 TF 논의사항을 바탕으로 -

보육지원체계개편TF



목 차

- 01 _ 보육정책의 발달과정
- 02 _ 보육지원체계 개편 TF
- 03 _ 문제점
- 04 _ 개편방향
- 05 _ 변화되는 모습
- 06 _ 추가논의 사항





01

보육정책의 발달과정

보육정책의 발달과정 (1)

- 구빈적 직장 여성 지원을 위한 “탁아사업”으로 시작
- 1991년 「영유아보육법」 제정에 따라 “보육사업”으로 발전
- 2000년대 중반 부터 보육료 지원 대상 확대
 - 저출산 문제 대두에 따라 출산율 제고 및 여성 경제활동 참여 촉진
- 2013년 3월 만 0~5세 전 계층 대상 보편적 보육 체계 확립

보육정책의 발달과정 (2)

■ 무상보육 도입 이후 영아의 어린이집 이용률 지속 증가

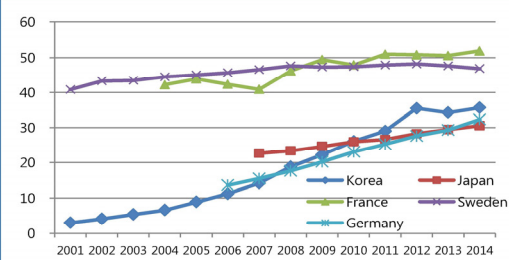
- 영아의 어린이집 이용률 지속 증가 → OECD 국가 평균수준 초과
* 평균 이용시간 : 영아는 7시간11분, 유아는 7시간30분('15년)
- 상반된 평가 상존
 - 보편적 무상보육의 성과, 여성의 독박 육아에 대한 지원 효과
 - 영아 장시간 시설이용이 아동 발달에 미치는 부정적 효과 우려

어린이집 이용률 변화(%)

구분	'11년	'13년	'15년	'17년
영아반	39.9	47.0	48.2	52.6
유아반	43.0	42.7	41.6	41.3

출처 : 보육통합정보시스템(2017)

0~2세 어린이집 이용률 국제 비교(%)



출처 : 「OECD Family database」 (2017)

5

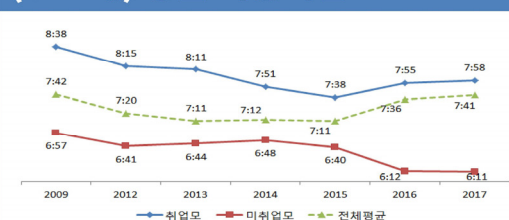
보육정책의 발달과정 (3)

■ 맞춤형 보육 도입

- 2014년 상반기 부터 맞춤형 보육 도입 관련 논의 시작
- 2016년 7월 맞춤형 보육 제도 시행
 - 맞벌이 가정의 일가정 양립 지원 및 아동의 건강한 발달 도모 목적

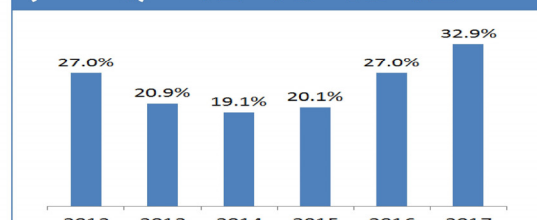
■ 맞벌이 부모의 이용시간이 증가추세로 전환 등 일부 성과

(0~2세) 평균 이용시간



출처 : '09.'12.'15년 「전국보육실태조사」
'13.'16.'17년 「어린이집 이용자 만족도 조사」

(0~2세) 8시간 이상 이용비율



출처 : '09.'12.'15년 「전국보육실태조사」
'13.'16.'17년 「어린이집 이용자 만족도 조사」

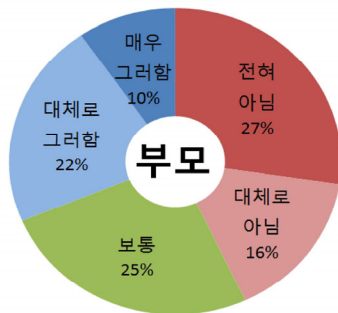
6

보육정책의 발달과정 (4)

▪ 그러나, 맞춤형 보육의 정책효과에 대한 인식은 저조

- 도입 취지와는 달리, 어린이집 이용 및 운영행태의 변화를 체감하기 어렵다는 인식 상존
- 긴급보육바우처의 과다 이용도 지적

[질문] 장시간 이용이 필요한 가구는 필요한 만큼 충분히 어린이집을 이용하게 되었는지?



출처 : 「맞춤형 보육 실시에 따른 보육환경 대응성 강화방안 마련」 김송이(2017)

긴급보육바우처 이용 현황

이용아동 비율	85.2%
월평균 이용건수	12.1회
월평균 이용시간	14.1시간
1회 이용당 평균 이용시간	71.8분

출처 : 보육통합정보시스템(2017)

7

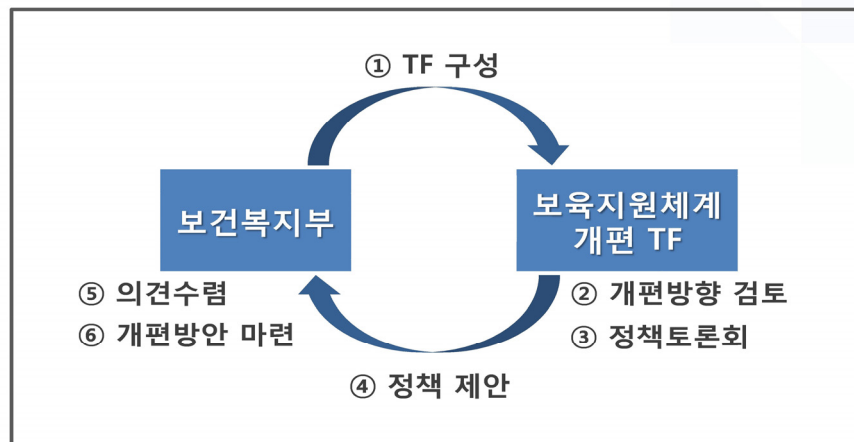
02

보육지원체계 개편TF 논의경과

TF 개요

▪ 「보육지원체계 개편 TF」 구성 및 운영

- 관련 전문가, 부모, 어린이집 원장 및 교사 참여
- '17.9월~'18.7월간 총 10차례 회의



9

TF 논의 경과

▪ 맞춤형 보육의 문제점 개선 방안 논의 시작

- 대국민 포커스 그룹 인터뷰(FGI) 실시('17.10~12월)

▪ 0~5세 전반에 걸친 근본적인 개편 방향으로 확대

- 맞춤형 보육의 한계는 보육 정책의 근원적인 문제에서 야기

▪ 최근 보육 정책을 둘러싼 환경 변화 고려

- 근로기준법 개정에 따라 보육교사 휴게시간 보장 의무화('18. 7월)
- 저출산 심화에 따라 어린이집 이용자 및 보육교사 일자리 감소 예상

➤ TF 논의 초점을 다음의 영역으로 설정

- 영유아 부모의 어린이집 이용 실질적 보장
- 보육 교사의 근로 여건 개선

10

FGI 주요 결과

■ 부모

- (취업모) 이전과 이용시간에 큰 변화가 없으며, 공급자에게 종일반 운영에 대한 추가 지원이 없어 장시간 보육 유인이 부족
- (전업모) 어린이집 이용시간 6시간으로 단축에 불만, 종일반 자격 허위획득 및 직업·직장 등 개인정보 노출에 대한 문제 제기

■ 어린이집 원장

- 영아의 가정 내 양육 필요시 6시간 보육서비스 이용에 동의하나, 종일반과 맞춤반 단가 차이로 운영상 손실
- 보육료 단가의 표준보육비용 수준 충족 미흡 및 보육료 현실화 필요

■ 보육교사

- 맞춤형 보육 취지에 동의하나, 바우처 관리 등 맞춤반 운영에 따른 부모와의 마찰 및 행정부담 가중

11



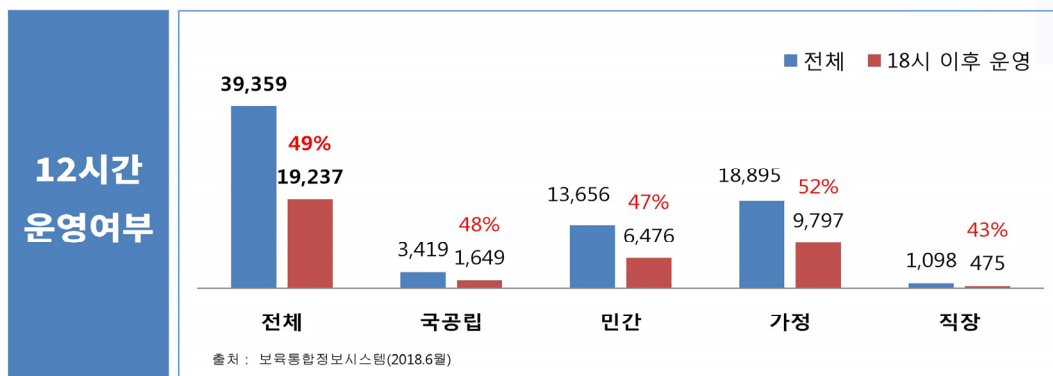
03

문제점

문제점 1 : 형식적 어린이집 12시간 운영

■ 12시간 운영 원칙

- 하루 12시간(7:30~19:30) 이상 운영 의무
- 다만, 보호자의 동의가 있으면 운영시간 조정 가능 (영유아보육법 시행규칙)
- 이에 따라 18시 이후까지 운영하고 있는 어린이 집은 48.7% 수준



13

문제점 1 : 형식적 어린이집 12시간 운영

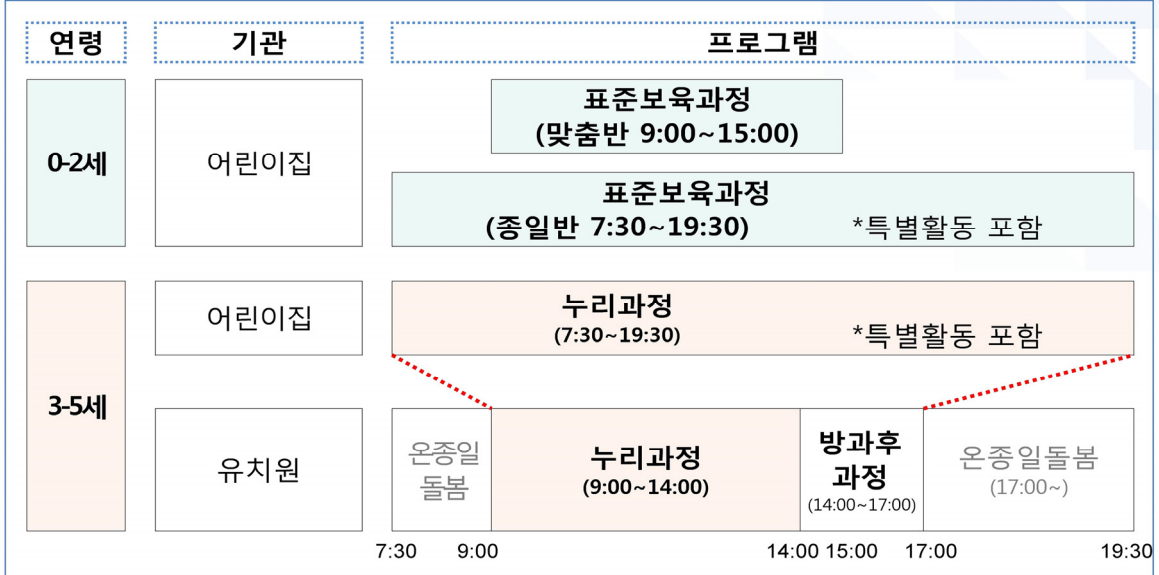
■ 운영의 실제

- (운영시간) 9시 이전 및 15시 이후에는 통합반 운영 가능
- (프로그램) 0-5세 연령별 표준보육과정에 따라 일과를 운영하는데,
오후 통합반 활동이 구체적이지 않고 운영가이드라인도 미흡
- (인력배치) 정규반 전후 통합반은 담임교사들이 돌아가며 초과근무,
담임교사의 업무 경감을 위해 보조교사 일부 배치

14

문제점 1 : 형식적 어린이집 12시간 운영

연령별 운영 현황 및 유치원과의 비교



문제점 1 : 형식적 어린이집 12시간 운영

■ 결과

- 장시간 보육 서비스 이용이 보장되지 못함

취업모의 경우 희망 이용시간보다 적은 시간 이용

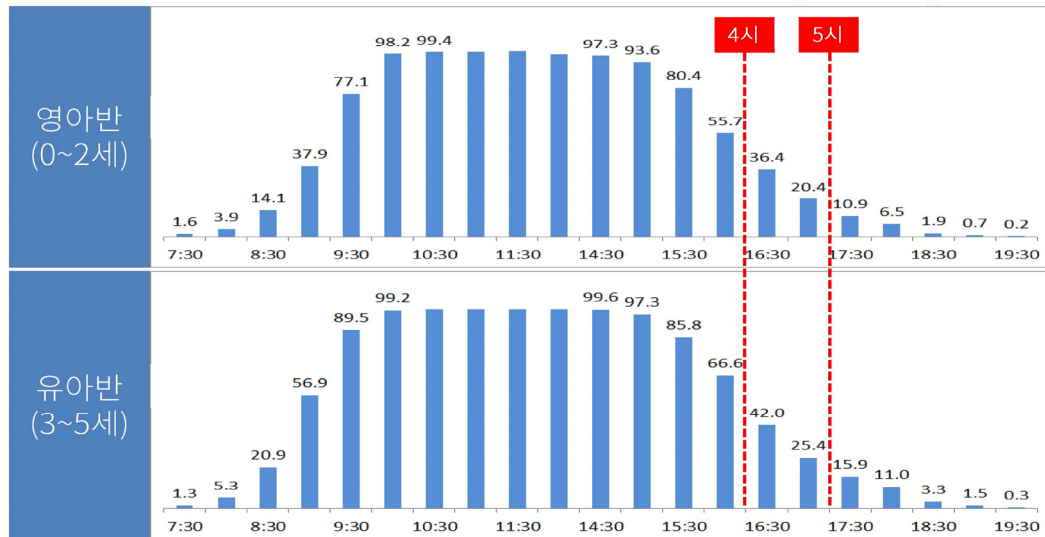
	희망	실제	차이
이용시간	9시간 6분	7시간 38분(0-2세) 8시간 1분(3-5세)	1시간 28분(0-2세) 1시간 5분(3-5세)
하원시각	17시 이후 58.5% 18시 이후 34.7%	17시 이후 36.6% 18시 이후 15.4%	21.9% 19.3%

출처 : 「2015년 전국보육실태조사」 (2016)

- 5시 이후에는 소수의 아동만 남게 되어 부모들의 불안감 발생
- 통합반 프로그램이 구체적이지 않아 장시간 이용 매력 저하
- 보조교사들의 장시간 근무 일상화

문제점 1 : 형식적 어린이집 12시간 운영

시간대별 자원아동 비율은 4시 이후 급격히 감소



출처 : 「2017년 어린이집 이용자 만족도 조사」 (2017년)

문제점 2 : 현실적이지 못한 비용 지원 체계

■ 주요 내용

- (영아반) 어린이집 12시간 운영의 세부과정이 구분되지 않은 상태에서, 단일보육료 지원
- (유아반) 보육과정 및 운영시간이 상이한 어린이집과 유치원에 대해서 동일한 금액의 누리보육료 지원

어린이 집(복지부)	시간	유치원(교육부)
누리과정 (보육료 22만원 + 운영비 7만원)	7:30~9:00	
	9:00~14:00	누리과정 (유아학비 22만원)
	14:00~17:00	방과후 과정 (방과후 지원비 7만원)
	17:00~19:30	

■ 결과

- 어린이집 보육과정, 서비스 시간, 정부 보육료 비용 지원 간 관계 불명확

18

문제점 2 : 현실적이지 못한 비용 지원 체계

어린이집 비용지원 구조

	0~2세	3~5세
부모보육료 (아동당)	• 연령별 321 ~ 441천원 • 맞춤향은 종일반의 78%	• 누리보육료 220천원 • 누리운영비 70천원
인건비/ 기본보육료	• (국공립) 원장·교사 인건비의 80% • (민간,가정) 기본보육료 161 ~ 437천원	• (국공립) 원장80%,교사30% • (민간·가정) -
기타	• 처우개선비 22만원	• 별도지원 없음 • 누리운영비에서 30만원 지급
보조교사	• 3개 반 당 1명 별도 지원	• 누리 운영비로 3개반 당 1명 보조교사 채용 의무
자부담		• (국공립) - • (민간·가정) 평균 6.6만원

19

문제점 3 : 열악한 보육교사의 근무여건

■ 주요 내용

- 보육 과정 구분 없이 12시간 운영 전제로 교사 1인이 온종일 근무
- 정규 근무시간 8시간을 초과하는 근무 일상화
 - ※ 보육교사 하루 평균 근무시간은 9시간 36분('15년 보육실태조사)
- 보육 서비스 이외 준비 및 행정업무 등에 필요한 시간 고려 미흡

■ 결과

- 보육 교사의 과도한 업무량 → 양질의 서비스 제공 담보 곤란
- 낮은 급여수준으로 인해 우수한 인력 확보 곤란
 - ※ 상당수 어린이집 보육교사의 급여가 최저임금 수준

20

04

개편 방향

개편의 기본방향



22

정책제안 1 : 어린이집 보육시간의 구분

- **어린이집 12시간 운영 체계는 유지**
 - 일하는 부모의 양육지원을 위해 필요
- **12시간 중 기본보육시간과 추가보육시간 설정**
 - 기본보육시간 : 모든 아동이 공통적으로 제공받는 보육시간
 - ※ 실제 어린이집 이용시간 분포 및 보육교사의 8시간 근로 보장 등 고려
 - 추가보육시간 : 기본보육시간 이후의 보육시간
 - ※ 저녁 7:30까지 운영되는 저녁반, 밤 10시까지 연장 운영되는 야간반 등

23

정책제안 2 : 보육 프로그램 내실화

■ 보육프로그램 보완

- 오전 활동을 연계·심화·확장하는 내용으로 구체적으로 설계하고, 통합반·연령혼합반으로 운영되는 추가보육의 특성 반영

■ 보육교사 역량 강화

- 통합반 담임교사 대상 필수 교육 실시
 - ※ (교육 내용) 통합반 교사의 역할 및 책임, 표준보육과정에 대한 이해, 통합반 일과 및 프로그램 운영 등

24

정책제안 3 : 보육시간별 보육료 재설정

■ 기본보육시간과 추가보육시간에 대한 보육료 산정

- 표준보육비용 계측을 통해 각각의 보육료 단가 재산출
- 보육과정 및 시간 개념을 반영한 지원방식 다양화
 - ※ 특히, 추가보육시간의 경우 이용시간에 따른 보상 및 안정적인 반 운영을 위해 전담인력과 이용시간을 고려한 보육료(인건비 제외)를 구분하여 지원할 필요

현행	개선
■ 단일한 표준보육비용 - 12시간 운영을 전제로 - 교사 8시간30분 근무 반영	■ 과정별 표준보육비용 각각 계측 - 기본보육시간 (준비시간 등 반영) - 추가보육시간 (이용시간 및 인건비 고려)

25

정책제안 4 : 보육교사 인력지원 강화

■ 전담인력 지원 확대

- 기본보육시간의 담임교사와 별개로, 추가보육시간을 전담하는 보조교사를 지원하여 추가보육시간의 안정적 운영 도모

※ 영아반 3개반당 1명의 보조교사 지원 필요 → 단순 추정시 약 52천명 필요

■ 보조교사의 역할 전환

- 현행 보조교사의 업무범위를 담임교사 업무지원에서 추가보육시간 담임교사(‘전담교사’)로 역할을 확대 필요

■ 이를 통해,

- 담임교사의 휴게시간 보육 공백 및 장시간 근로 방지
- 향상된 양질의 보육서비스 제공 도모

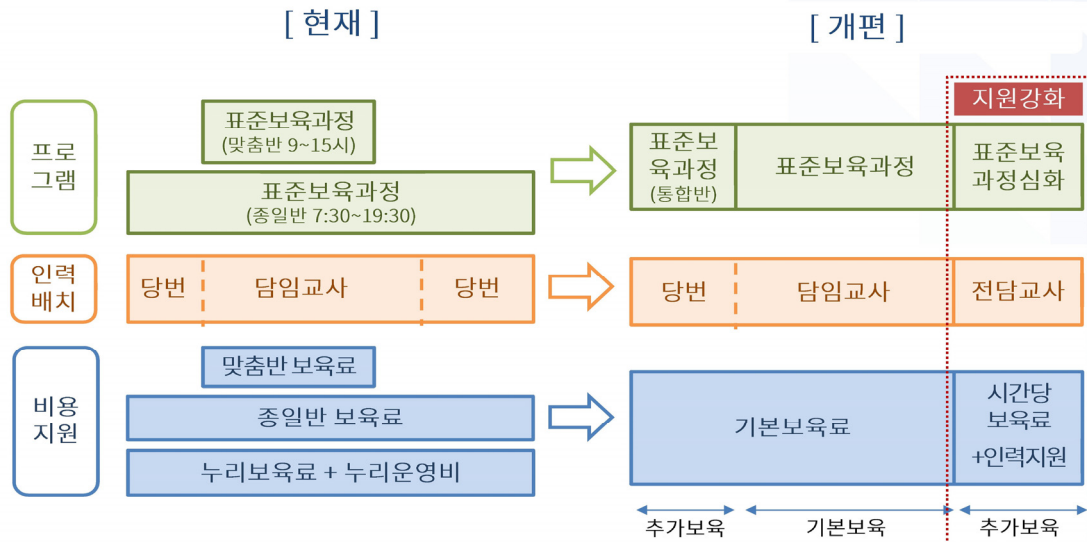
26

05

변화되는 모습

개편 방향에 따라 변화되는 모습

■ 지원체계 개편 전후 비교



28

개편 방향에 따라 변화되는 모습

■ 주요 대상별 개편 효과

	개편 전	개편 후
부모	- 긴급보육바우처 사용 불편 - 충분한 장시간 이용 어려움 - 자녀 혼자 남겨지는 문제 - 오후 프로그램 신뢰 부족	- 기본보육시간으로도 시간여유 - 보다 안심하고 장시간 이용 - 장시간 보육 프로그램 내실화
보육 교사	- 과도한 업무 부담 - 초과 근무	8시간 근무 시간 보장 용이 - 휴게 시간 및 준비 시간 용이
원장	재원 및 인력 운영 어려움	어린이집 운영 여건 개선

29



06

추가 논의사항

추가 논의가 필요한 세부사항

- **기본보육시간의 설정**
 - 영유아의 이용시간, 부모 수요, 하원시각 등 고려
 - 7시간 : 근로기준 및 준비시간 등을 보장하면서 한 명의 보육교사가 연속해서 영유아를 돌볼 수 있는 적정 시간
 - 8시간 : 대부분의 아동(80%)의 이용시간 포괄할 수 있는 시간
- **추가보육시간 지원대상**
 - 실수요자의 장시간 이용 보장을 위해 추가보육시간 이용기준 필요
 - 자격구분 : 맞춤형 보육에 있어 학부모 불만요인의 하나
 - 일부 수익자 부담 : 자율적 선택기제이나 신중한 접근 필요
- **단시간 보육서비스 제공체계 검토**
 - 부모의 선택권 보장을 위해 필요성이 있음. 다만, 12시간 운영 원칙과 상충 우려 등을 종합적으로 고려하여 신중히 검토해볼 필요
- **재원투입 및 조달방안 등**
 - 추가보육시간 전담교사 확충 및 추가보육시간 보육료 등 관련하여 재원 추계 및 반영 필요



감사합니다

패널 토론문

최은영 충북대학교 아동복지학과 교수

김송이 서울시여성가족재단 연구위원

이원철 학부모

온규홍 한국어린이집총연합회 법인단체등 분과위원장

「보육지원체계 개편 TF」 정책토론회 토론문

(충북대학교 아동복지학과 최은영)

- 보육정책이 저출산, 일가족양립, 돌봄 공공화 등 다양한 분야에서 관심을 받으면서도, 그동안 제대로 이루어지지 못했던 품질제고를 위한 첫 단추를 끼웠다는 데 이번 개편안의 초점이 있다고 보고, 매우 반갑게 생각함.
- 특히 12시간운영을 내실화하고, 지원을 현실화하며, 품질제고의 핵심인 교사처우를 핵심내용으로 하고 있는 점은 바람직한 방향임.
- 다만, 반드시 추가로 고민해야 할 부분, 중장기적인 고려사항 등에 대해 의견을 드리고자 함.
 1. 본래, 서비스는 수요대응성을 지니는 것이 원칙임. 따라서 어린이집 서비스도 수요를 감안해야 함. 수요에는 아동의 사회성발달을 포함한 기본적인 수요 and 부모의 시간부족에 따른 수요로 나누어 볼 수 있음. 부모가 time deficit이 심한 경우 이용시간이 늘어나는 것이 원칙상 맞음. 따라서 모든 가정에 12시간이용을 보장하는 시스템이 아니라, **추가보육 시간 이용에 대한 기준마련**이 필요하다고 사료됨. 물론, 맞춤형 보육의 한계(평균 이용시간보다 짧았던 6시간, 다소 인위적인 이용구분)를 감안하여 현실성 높은 기준을 마련해야 할 것임.
 2. OECD 교사 1인당 담당하는 만3-5세 유아는 평균 15명인데, 한국은 26명에 이름(출처: OECD. 2012. Starting Strong III). 아직도 한국은 **교사1인당 담당 유아**가 지나치게 많은 편이므로 이를 개선하기 위한 구체적인 체계적인 노력이 필요함.
 - 이 밖에도 벨기에, 이탈리아, 헝가리 등에서는 근무시간의 10%를 아이들과 만나지 않고 전문성개발에 할당하는 **non-contact time** 등이 운영되고 있는 점에 주목할 필요가 있음. 단순히 점심 휴게시간을 보장하는 것에서 더 나아가 교사의 시간배정에 대한 추가적인 고민이 필요한 부분임.
 - 위에서 언급한 교사관련 투자(정책전환)는 상당한 비용을 필요로 할 것이므로, 장기적으로는 **부모의 적정부담**을 논의해야 할 것임. 예) 과거의 차등보육료 체계 등. 실제로 OECD 어느 나라도 전연령 12시간 운영에 무상보육을 시행하는 국가는 없음. 부모님들 측에서 적극적으로 건의하여 “필요한 부담을 감당할테니 품질높은 서비스를 제공해 달라”고 아젠다를 설정해 주시길 기대함.

「보육지원체계 개편 TF」 정책토론회 토론문

(서울시여성가족재단 김송이)

□ 본 토론회를 계기로 보육지원체계의 기본 구조(대상, 범위 등)에 대한 사회적 논의가 촉발될 수 있을 것으로 기대함.

- 한국의 보육지원체계는 누가, 어느 정도 어린이집을 이용해야 하는지(누구에게, 어느 정도 보육료를 지원해야 하는지) 등 보육지원체계에 대한 사회적 합의가 없이 '12시간 종일제 기준 전계층 보육료 전액지원=보편적 보육정책'이라는 틀에서 발달해옴.
- 결국 이는 정부의 보육예산 부담 가중, 부모의 양육부담 지속, 어린이집 근로환경 및 서비스 질 악화 등의 문제를 낳았으며, 오늘 본 토론회가 개최되는 계기를 제공함.
- 수요에 따른 보육시간 및 보육료 지원 다양화에 대한 논의는 꾸준히 진행되어왔기 때문에¹⁾ 본 '보육지원체계 개편' 논의는 완전 새로운 내용은 아님. 다만, 본 토론회를 계기로 보육지원체계 개편 방향에 대한 사회적 논의가 시작되고 이후 진행 과정을 통해 사회적 합의에도 이를 수 있다는 점에서는 새로운 기대를 할 수 있을 것으로 보임.

□ 현 보육지원체계의 변화가 필요하다는 데에 적극 공감하며, TF에서 제시한 보육지원체계 개편의 기본 방향(장시간 보육서비스 내실화, 비용지원체계 개선, 보육교사 근무여건 개선)에 대해서도 동의함.

- 더불어 일정 범위는 보육서비스는 모든 아동에게 동일하게 제공하되 그 외에 보육서비스는 대상에 따라 달리 적용하는 것, 아동 및 가구 특성을 고려하여 그들의 욕구에 맞게 보편적 보육서비스와 특화된 보육서비스를 상황에 맞게 제공하는 것이 보편적 보육정책의 모습이라고 생각함.

□ 개편 방향에 포함되어 있지만, 수요에 따라 보육시간 및 보육료 지원을 다양화한다고 하더라도 '어린이집 12시간 운영'은 반드시 필요함을 다시 한 번 강조하고자 함.

1) 수요에 따른 보육시간 및 보육료 지원 다양화 방안에 대한 논의는 2000년대 중반 이후부터 시작되었으며(서문희·나정·최혜선, 2006; 서문희·박수연, 2008; 김명순·김혜금·안현숙·이운선, 2009), 2010년 이후부터는 시범사업 실시 및 구체적인 정책 시행 방안들이 모색되기 시작함. 2011년 10월~2012년 2월, 인천시 남동구 민간어린이집 10개소를 대상으로 어린이집 이용시간 다양화 시범사업 실시한 바 있으며(서문희·김혜진, 2012: 130-147), 2012년 9월에는 종일제·반일제 도입을 주요 내용으로 하는 「보육지원체계 개편(안)」에 대한 논의가 있었으나 국회 논의 과정에서 '전계층 종일제 지원'으로 결정됨(보건복지부, 2013: 31). 그리고 2013년 발표된 「제2차 중장기보육 기본계획」에 '맞춤형 보육지원체계 개선(안)' 마련이 주요 계획으로 포함됨(보건복지부, 2013: 34). 이후 2015년 7~10월까지 맞춤형 보육 시범사업(김천, 가평, 서귀포, 평택)을 추진하고, 2016년 7월 1일, 비로소 만 0-2세 대상 '맞춤형 보육'을 도입함.

- 이는 선행연구 논의에서도, 토론자가 2017년 수행한 맞춤형 보육 관련 연구²⁾의 전문가 자문회의 및 전문가 조사 결과에서도 부모의 취업 지원이라는 보육정책의 목표 달성을 위해서는 반드시 유지되어야 하는 어린이집의 고유 특성으로 지적됨.
- 이에 어린이집 운영 시간은 현행대로 12시간을 유지하되, 이용시간 및 보육료 지원을 다양화 하는 방안을 모색하는 것이 필요함.
- 다만 설문조사 결과, 종일반 어린이집 이용시간이 12시간에 크게 못미치고 있으며, 늦게까지 이용하는 아동 없음, 종일반 대상 프로그램 없음, 저녁 늦게 자녀가 방치되는 것에 대한 우려 등이 그 이유로 제시됨에 따라 어린이집 12시간 운영이 제대로 이루어지지 못하는 요인에 대해 진단하고 이를 해결하기 위한 정책방안이 함께 모색되어야 함. 이와 관련, 교사 추가배치, 종일반 프로그램 개발 및 지원, 합리적 보육비용 산정 등이 본 개편 방안에 함께 고려된 것도 매우 환영함.

〈종일반 18시 이전에 하원 하는 이유〉

(단위 : 명, %)

	주 양육자가 돌볼 수 있는 여건이 되기 때문에	어린이집이 늦게까지 운영하지 않아서	어린이집에 늦게까지 이용하는 아동이 적어서	프로그램 없이 아이들이 방치돼서	장시간 어린이집 이용에 대한 염려	기타	계	N
전체	43.00	1.50	22.00	7.20	18.70	7.70	100.0	391
연령별								
만 0세	40.0	9.1	16.4	7.3	20.0	7.3	100.0	55
만 1세	47.5	0.6	20.0	5.6	18.8	7.5	100.0	160
만 2세	39.8	0.0	25.6	8.5	18.2	8.0	100.0	176
$X^2(df)$	28.523(10)**							
종일반 사유								
맞벌이(학업, 구직 포함)	40.9	1.8	22.1	7.9	18.8	8.5	100.0	330
임신 및 출산	52.8	0.0	22.2	2.8	19.4	2.8	100.0	36
다자녀	62.5	0.0	24.9	6.3	6.3	.0	100.0	16
기타	44.5	0.0	11.1	0.0	33.3	11.1	100.0	9
$X^2(df)/F(df)$	11.233(15)							

자료: 김송이(2017). 맞춤형 보육 실시에 따른 보육환경 대응성 강화 방안 마련. 서울시여성가족재단.

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

□ 개편 방향에 대한 논의와 더불어 구체적인 개편 내용을 마련해나가는 것이 앞으로는 더욱 필요한 것으로 보임. 이와 관련, 추가 논의가 필요한 사항으로 제시된 것(기본보육시간 설정, 자격기준, 비용지원 방식 등)들에 대해 다음의 의견을 덧붙이고자 함.

2) 김송이(2017). 맞춤형 보육 실시에 따른 보육환경 대응성 강화 방안 마련. 서울시여성가족재단.

- 기본보육시간 설정: 8시간은 현 어린이집 이용 아동의 80%를 포괄할 수 있다는 이점이 있는 반면, 이는 다르게 보면 20%의 아동만 8시간 초과 이용한다는 것으로 부모의 눈치보임, 종일제 이용 아동 회피 등 종일제 어린이집 이용 내실화를 가로막는 요인이 될 수 있음. 또한 7시간 외에 기존 맞춤형 보육의 맞춤형 이용시간이자 선행연구들의 반일제 이용시간으로 주로 제시된 6시간 어린이집 이용이 보육과정, 아동발달, 부모수요 등을 고려했을 때에도 타당한 것으로 판단된다면 6시간을 기본보육시간으로 설정하는 것도 고려해볼 만함.
- 보육료 지원 자격기준: 누구에게 얼마만큼 어린이집 이용을 보장해줄 것인지, 얼마만큼 보육료를 지원해줄 것인지를 문제로 가장 논쟁이 많을 것으로 보임. 어린이집, 시설 보육은 돌봄공백을 기준으로 제공되어야 한다는 관점에서 본다면 맞벌이 가구를 중심으로 종일제 보육 필요 가구를 산정하는 기준을 마련하고 적용하여 지원하는 것이 필요함. 또한 보육료 지원 규모에 대해서는 일부 수익자 부담을 두는 방식도 고려할 수 있음. 기본보육시간 외 추가 보육료는 어린이집 운영, 교사 추가배치 및 인건비 부담 등을 고려하여 장시간 보육을 내실화하는데 충분한 수준으로 논의되고 설정하되, 이를 위해 일부 수익자 부담이 필요하다면 이에 대해서도 사회적 논의가 필요함. 다만, 현재 특별활동비 및 기타필요경비에 대한 부모부담이 존재, 전액 보육료 지원의 효과를 훼손하고 있기 때문에 이를 함께 고려하여 추가보육시간에 대한 부모 부담이 논의되어야 함. 서구에서는 가구소득, 아동 수, 부모 취업 여부 등의 고려하여 어린이집 이용 시간 및 보육료 부담 분이 결정됨.
- 단시간 보육서비스 제공체계 검토: 한 시설 내에서 다양한 이용시간을 수용하는 방안은 운영자 입장에서든 수요자 입장에서든 혼란스러우며, 오히려 장시간 운영 내실화를 방해하는 요인이 될 수 있음. 만약 기본보육시간보다 짧은 단시간 보육서비스 제공체계가 필요하다고 생각되면, 이를 위한 별도의 시설을 마련하는 방안을 검토하는 것이 더욱 적절한 것으로 보임(물론 이 경우도 접근성은 고려되어야 함). 프랑스의 경우 전일제 보육시설을 이용하지 못하는 가구들을 대상으로 시간제 보육시설을 이용할 수 있도록 하고 있으며, 이는 전일제 시설에서 배제된 저소득층, 이주민 등 사회 취약계층 대상의 보육서비스를 제공한다는 의미도 있음.

□ 본 보육지원체계 개편 방안은 보육료 지원체계에 초점을 두고 있기 때문에 어린이집 이용에 국한되어 논의되고 있지만, 가구 특성에 따라 어린이집 이용시간 및 보육료 지원을 다양화하고 이에 대한 사회적 합의를 이끌어 내기 위해서는 어린이집 외 다양한 육아지원체계가 함께 모색되어야 함. 가정 내 양육을 ‘즐겁게’ 선택하고, ‘즐겁게’ 아이를 키울 수 있는 환경 조성이 필요함. 어린이집이 아니면 이용할 수 있는 서비스가 없는 상황, 그야말로 독박육아에 시달리게 되는 사회 환경을 바꾸고 어린이집 외 다양한 육아지원체계가 마련되어야 함.

「보육지원체계 개편 TF」 정책토론회 토론문

(어린이집 이용 학부모 이원철)

저는 26개월 아이의 아빠이며 어린이집을 이용하고 있는 학부모입니다. 최근 일가정양립을 위한 정부의 다양한 정책들이 강화되어 직장에서는 직장어린이집도 운영하고 있고 가정의날을 지정하여 매주 수, 금요일은 정시에 퇴근하도록 전산시스템이 구축되어있으며 육아휴직도 자유롭게 사용하는 분위기여서 달라진 직장문화를 몸소 체험하고있습니다.

저희 와이프는 출산휴가 후 육아휴직을 1년 가졌고 복직시기에 적당한 어린이집을 찾지 못해 육아휴직을 연장하여 총 2년 간 아이를 직접 양육할 수 있었습니다.

와이프가 2년 휴직 후 지난주 8월 1일자로 복직하게 되면서 올해 처음 어린이집에 입소하여 맞춤했던 저희 아이는 종일반을 이용해야하는 상황이 되었습니다.

제가 이용하는 어린이집은 아파트 관리동의 민간어린이집입니다. 영아반만 있는 특성 때문인지 장시간 어린이집을 이용하는 아이들이 없어 어린이집 오픈시간이 8시라고 들었던터라 출근시간을 9시 30분으로 탄력근무를 신청하였음에도 7시 50분까지는 아이를 등원시켜야했습니다.

어린이집 원장님께 상의한 결과 7시 50분부터 아이를 등원시키기로 하였으나 우리 아이 때문에 출근시간이 10분 당겨질 선생님들을 생각하니 마음이 무거웠습니다. 또한, 8시 전에 등원하는 아이가 없었다고 들어왔던터라 우리 아이만 홀로 그 시간에 어린이집에 있어야한다는게 부모로서 미안하고 안쓰러웠습니다. 담임선생님께서는 우리 아이가 처음으로 일찍 등원하는데 선생님까지 바뀌면 적응이 어려울것같다고 당직 순서를 바꾸셔서 첫 주에 아이가 일찍 등원하는 것에 어려움이 없도록 도와주셨습니다. 그러나 오후 시간대에는 6시 이후에 귀가하는 아이가 없다는 선생님의 얘기에 퇴근시간까지 맡겨둘 수는 없다고 판단했습니다.

저희집은 경기도 남양주이고 처갓집은 서울 강동구였지만 장모님께서 아이의 하원을 이전과 비슷한 시간대에 해주시고 퇴근때까지는 저희집에서 아이를 봐주시게되었습니다.

아내의 복직을 앞두고 주변 지인들과도 어린이집 이용에 대한 이야기를 많이 나누어보았으나 어린아이들의 경우 대부분 어린이집을 이용하는 시간이 길지 않아 내 아이만 혼자 남게 되는 상황이 되기때문에 조부모님의 도움을 받거나 오후시간대에 돌보미 인력을 쓰는 경우가 대부분이었습니다.

저처럼 조부모님이 근처에 살고, 아이를 보육해주실 수 있는 여건이 되면 그나마 괜찮은 상황이지만 그렇지 않은 경우에는 상당한 비용을 지불하고 돌보미 인력을 써야해서 결국 둘째 아이를 출산하게되면 아내가 퇴직하는 경우가 많았습니다.

어린이집에 맡기면 되지 않냐고 생각할 수 있겠지만 실제로 어린이집에서 우리 아이 때문에 추가 인력을 배치할 수 없는 상황이라는 것을 인지하고 있는 상태에서 같은 보육료를 내면서 늦은 시간까지 아이를 남아있게하는게 부담스러운게 사실입니다. 그런 부담을 아이가 느끼게 하고 싶지않고 남아있을 아이에게 미안함 때문에 어떻게해서든지 어린이집에서 맞벌이임에도 불구하고 맞춤반 아이들과 비슷한 시간대에 귀가 시키고자 노력하는 것입니다.

또한 통합보육시간은 아무래도 여러 연령의 아이들이 섞여있고 교사도 대부분 당직으로 바뀌게 되기 때문에 아이에게 그 시간이 도움이 될거같지않은 불안한 마음도 있습니다.

육아휴직기간에 맞춤반을 이용해보니 사실 정규 일과시간을 모두 포함하고 있기 때문에 불편함이 없었습니다. 다만 맞춤반 이후에 종일반을 이용할 수 있게되었음에도 불구하고 다른 방안을 찾은 것은 생각보다 자유롭지않은 어린이집 이용시간과 종일반에 대한 막연한 두려움 때문이었습니다.

유치원은 에듀케어반이 따로 있어 방과후 보육이 필요한 경우 전담교사가 배치되어있다고 들었습니다. 어린이집에서도 통합보육을 위한 인력이 충원되고 체계적인 통합보육프로그램이 개발되어진다면 많은 부모님들이 종일반을 이용하게 될 것이고 아이의 양육을 위해 직장을 포기하는 일도 줄어들 것이라고 생각합니다.

어린이집 교사분들은 장시간 보육 후에도 많은 행정업무가 있다고 알고 있는데 통합보육으로 인한 당직 근무가 줄어들게되면 교사분들의 휴게시간 보장이나 근로시간 단축에도 도움이 되지 않을까 생각합니다.

일가정양립을 위해 사업체에서도 노력하고 있는만큼 보육정책도 실제적으로 이용 가능한 현실성있는 정책이 마련되어 시너지 효과를 낼 수 있었으면 좋겠습니다.

끝으로 항상 아이들을 위해 애쓰시는 보육관계자 여러분들께 감사드립니다.

‘보육지원체계개편TF 개편안’ 을 보고~

(한국어린이집총연합회 법인·단체등분과위원장 온규홍)

들어가며

보육은 대한민국의 미래이자 희망의 상징입니다. 지난 보육정책의 발달과정을 보면 일과 가정 양립, 출산을 제고, 여성 경제활동 보장을 위한 보육체계를 통해 보편적 복지의 저변을 확대하는 성과를 이루었습니다. 그러나 최근의 정책 동향을 보면 2013년의 무상보육과 2016년 7월 맞춤형 보육, 보육예산의 85%이상이 보육료일 정도로 수요자중심으로 설계되면서 아동의 적정한 발달을 지원하는 효율적 체계의 적절성이 의문시되어 왔습니다. 시대의 흐름을 인식한 정부의 개편안은 시의적절하며 부모와 보육인 모두 ‘믿고 맡길 수 있는 행복한 보육환경’이 촉발되는 계기가 되도록 노력해야 할 것입니다.

이번 TF팀의 논의결과를 보면

저간의 맞춤형보육이 영아의 장시간 보육문제로 인한 가정양육의 중요성과 영아보육비 부모 부담의 필요성을 확인하는 효과를 거두기도 했습니다. 그러나 서투른 맞춤형보육의 설계는 한계를 드러내어 오히려 0-5세 전반에 걸친 근본적인 개편 방향의 확대 필요성을 절감하게 되었고 부모와 어린이집 원장, 보육교사 입장에서 본 논점을 비교적 솔직하고 담담하게 적어 주었습니다.

먼저 12시간 운영원칙에 대한 형식성을 보겠습니다.

2015년 보육실태조사 결과를 보면 평균 11시간 55분을 운영하였습니다. 산업화과정에서 일과 가정의 양립이 절실했던 사회경제적 시대의 요구에 부응한 운영체제였습니다. 하지만 어린이집 운영을 위한 실질적 토대는 여러 가지 면에서 미흡하여 보육서비스의 질 저하, 교직원의 근무환경 악화시킬 뿐만 아니라 아동학대나 안전사고의 한 원인으로 지목되고 있기도 합니다. 노르웨이의 경우 종일반 보육 및 운영시간을 약8시간으로 하고 있고 오랜 어린이집 활동은 부정적인 영향을 끼친다는 연구결과가 있습니다. 결국 12시간 원칙은 교사들이 초과근무 등 장시간 과중한 업무를 부담해도 4시 이후 아동의 급격한 감소 현상은 장시간 서비스 이용 욕구를 보장하지도 못하는 어정쩡한 결과로 나타날 수밖에 없었습니다.

현실적이지 못한 비용 지원 체계를 보면

어린이집 12시간 운영과정에 대한 명확한 설계가 부족한데다가 이에 대한 비용 지원체계마저 불투명하여 어린이집 운영에 많은 부담이 되었음은 주지의 사실입니다. 이에 대한 TF팀의 지적은 매우 정확하여 지원체계의 방향성을 잘 알려주고 있습니다.

열악한 보육교사의 근무여건을 살펴보면

2018. 1.17일자 쿠키뉴스를 보겠습니다. 김해시 전체 어린이집에 근무하는 보육교직원 총 4000여명 중 3년 미만 근무자는 2500여명으로 전체 교직원의 63%, 이중 1년 미만 근무자는 1700여명 43%로 매우 높은 이직률을 보인다고 적고 있습니다. 2015년 정부의 보육실태조사를 보아도 24.1%가 1년 미만 근무자로 파악되고 있는 현실은 열악한 보육교사의 근무여건을 적나라하게 충분히 대변하고 있다고 보입니다. 물가와 인건비 상승을 고려하지 않은 가격규제와 평가인증과 CCTV를 중심으로 하는 운영의 효율성을 강조하는 가운데서도 수준 있는 보육을 이룰 수 있었던 것은 묵묵히 일해 온 고마운 사람들이 있었기에 가능했습니다.

개편의 기본 방향 중

어린이집 운영과정에서 기본보육시간과 추가보육시간 등을 정하는 정책제안은 매우 유효해 보입니다. 어느 교수님이 '27년 동안 기본 보육시간에 대한 규정을 두지 않아 영유아의 장시간 보육과 부모의 과다한 이용시간 요구를 당연한 것으로 받아들이게 하고, 보육교사의 과로한 근무여건과 이로 인한 보육의 질 저하 가능성을 방치한 것은 참담할 지경'이라는 지적은 참고할 필요가 있습니다. 정부가 지난 12월 발표한 제3차 중장기보육 기본계획에 포함되기에 이르렀고 이른바 표준보육시간 8시간 법제화를 위한 최도자의원과 양승조의원안이 이미 제출되어 있기에 적극 참고할 필요가 있습니다.

보육프로그램 내실화를 보면

오전활동의 구체적 설계와 보육교사 역량강화의 필요성에는 공감하지만, 0~2세 표준보육과정을 영아의 놀 권리 및 균형적 발달을 고려해 개정하려는 최근 추세에 맞추어 아동권리 기반의 보육정책 관점을 유지해야 합니다.

보육시간별 보육료 재설정을 보면

표준보육비용 재계측은 품격 있는 보육을 유지하기 위한 가장 먼저 해결되어야 할 문제입니다. 최근까지도 최소비용으로 최대효과를 거두려는 단순한 경제적 관점의 발상이 지배하여 왔습니다. '한 아이를 키우려면 온 마을의 지혜가 필요'한 것처럼 아동 친화적 보육생태환경 조성이 함께

이루어져야 할 것입니다. 이에 따라 표준보육비 산출 근거에서 호봉, 실질근무시간을 반영한 인건비 현실화, 급·간식비 현실화, 지역과 규모의 특성, 정원충족률, 휴게시간 등을 반영한 표준보육비용이 산정되어 적정보육료가 현실화 되어야 합니다.

보육교사 인력지원 강화를 보면

기본보육시간의 담임교사와 별개로 전담인력 지원확대는 담임교사의 적절한 휴식과 보육활동의 사전준비를 가능하게 하여 보육의 질을 높이는 매우 진전된 시각으로 보입니다. ‘보육중장기 발전방안 연구’에서 전문가 의견의 주요과제와 ‘국가교육회의 운영 계획’에서도 주요 핵심과제로 ‘유치원과 어린이집 격차 완화’가 있는데 이를 실현하기 위한 첫 단계 조치로 환영합니다.

추가 논의 사항을 생각해 봅니다.

먼저 기본보육시간의 설정 관련해서는

대부분 아동의 이용시간을 포괄할 수 있는 8시간이 적정하다고 보며, 추가보육시간 지원의 수익자부담은 원칙적으로 찬성하나 정책의 일관성과 기존 수익자들의 정부에 대한 신뢰성 상실 등의 문제로 매우 신중하고 치밀한 접근법이 필요합니다.

단시간 보육서비스 제공체계 검토는

부모의 선택권 보장의 명분은 있으나, 어린이집 공급지원체계와 운영상의 고정비용, 12시간 운영 원칙 등을 충분히 고려한 정책판단이 요구됩니다.

재원투입 및 조달방안 등은

노벨경제학상 수상자 제임스 헤크먼 미국 시카고대·더블린대 교수는 페리 프리스쿨 프로젝트(Perry Preschool Project, 2003)에서 40년간 진행된 결론으로 “교육에 투자하는 데 따른 경제적 효과는 연 7~10% 수익률을 내는 펀드에 투자하는 것과 마찬가지”, “대략 1만 5천 달러의 유아교육비가 20만 달러에 달하는 복지비 절감”, “유아교육 1달러 투자 시 16.14달러의 편익이 발생”한다고 보고하였습니다. 영국의 이피피이 프로젝트(EPPE Project, 2007)에서도 비슷한 결론에 도달한 바 있습니다.

예산편성 전략은 효율성을 기반으로 한 선택과 집중입니다. 어디에야 투자해야 할지는 검증된 프로젝트가 명확히 알려주고 있습니다.

기타 제안은

최고규범인 헌법을 보면 “자유와 조화를 바탕으로 자유민주적기본질서를 더욱 확고히”라고 근본 규범성을 확인하고 있습니다. 현재의 보육현장을 보면 ‘보육의 서비스화’와 ‘품질관리의 대상’으로 되어 있어 인간 존엄성을 가진 공동체의 당당한 구성원인 아동의 권리적인 측면이 약화되어 있습니다. 어린이집의 자율성과 창의성을 보장하는 보육체계의 개편과 확립이 또한 필요한 시점이기도 합니다. 우리가 원하는 것은 박제된 홍익인간이 아니라 창의적 홍익인간을 원한다는 점입니다.

나가며

보육체계 개편안의 근본 취지에 적극 동감합니다. 그런데 한 번 더 강조하고 싶은 것은 정책의 도입도 중요하지만 그 정책이 효과적으로 실행되어, 국정과제인 ‘보육·양육에 대한 사회적 책임 강화’가 실현가능성을 높이는 충분한 비용과 인력이 수반될 수 있도록 정책당국의 현명한 판단을 기대합니다. 감사합니다.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]