월간노동리뷰 | 2013년 3월호 pp.18~30
한 국 노 동 연 구 원

아동보육 돌봄노동시장의 특징과 정책과제*

윤 자 영**

Ⅰ. 머리말

우리나라에서 보육서비스의 확대와 그로 인한 노동시장의 구조와 형성은 중앙정부와 지방정부의 국가계획이 주도해 왔다. 보육인력의 전문성 및 처우개선은 2001년에 영유아보육법 제정 이후 첫 국가 계획인 '보육사업 중장기 종합발전계획'이 발표된 이후 줄곧 중요한 과제로 제시되어 왔다. 그러나 처우개선비 지급 이외에 보육교사들의 자격과 전문성을 관리하거나 임금 체계를 개선하려는 체계적 노력은 거의 없었다. 민간 시설에 대한 지원 강화를 보육의 공공성 제고의 수단으로 채택하면서 민간부문이 90% 이상 시장을 점유하는 형태로 양적으로 팽창하고 있다. 2004년 이후 보육정책은 주로 수혜자 확대와 부모의 보육료 부담 완화에 집중되었고, 보육서비스의 질과 긴밀한 관련이 있는 보육교사의 근로조건에 대한 정책은 이용자 선택 담론에서 상대적으로 소홀히 되어 왔다.

보육바우처를 제공하고 보육서비스 선택의 최종 책임을 가족과 시장에 위임하고자 하는 보육정책은 보육·교육서비스 공급자 간에 공정한 경쟁 환경을 조성하고 이용자의 선택권을 강화함으로써 보육서비스의 안정적 공급과 질을 제고할 수 있다는 전제에 기초하고 있다. 그러나 양질의 보육서비스와 보육 일자리를 제공하지 못하고 있는 현실은 이러한 전제에 심각한 오류가 있음을 시사한다. 본 연구는 이러한 배경하에 보육서비스 노동시장의 특성과 문제점을 보육교사들의 근로조건과 노동강도 등을 중심으로 살펴보고 근로조건 개선과 보육서비스 전달체계의 공공성을 제고하는 정책 방안을 제언하는 것을 목적으로 한다. 첫째, 보육교사 인력의 인구학적 특징은 무엇인가, 어떠한 변화를 겪고 있는

* 본 연구는 한국노동연구원에서 발간한 황덕순 외(2012),『사회서비스 산업 노동시장 분석』의 제4장 가운데 일부를 재정리한 것이다.

** 한국노동연구원 연구위원(jayoungy@kli.re.kr).

가? 둘째, 보육교사들의 근로조건과 근로실태는 어떠한가? 보육교사를 힘들게 하는 것은 무엇인가? 왜 잦은 이직을 경험하고 보육 현장을 떠나는가? 셋째, 보육정책에 보육교사들은 있는가? 마지막으로 보육교사들의 근로조건을 개선하고 보육서비스의 질을 개선하기 위한 정책 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 보육종사자의 근로조건 실태와 문제점

1. 연구 방법

본 연구는 보육교사와 이해관계자들을 대상으로 한 심층면접을 실시했다. 서울 및 수도권에 위치하는 어린이집에 근무하는 국공립(4인), 민간(7인), 가정(6인), 공동육아협동조합(2인) 교사 등 다양한 형태의 보육종사자들을 면접했다. 심층면접은 2012년 7월 중순부터 11월 초까지 일대일 면접과 FGI를 통해 진행되었고, 노동시장 진입과 이동, 근로조건(경력-임금체계, 근로시간, 복지, 보수교육, 휴게시간, 애로사항), 근로계약, 보육 수요 현황이 근로조건이나 서비스의 질에 미치는 영향, 보육 공급 현황이 근로조건이나 서비스의 질에 미치는 영향, 무상/선별 보육지원 논쟁 속에서 보육교사의 노동조건 전망 등이 주된 질문 내용이었다. 다양한 방식과 환경하에서의 보육 서비스 생산 과정과 고용 관계, 근로조건에 기반한 서비스 생산 방식에 대한 고찰을 통해 지배적 패러다임인 바우처 이용과 시장 경쟁을 통한 보육서비스 공급의 실태와 문제점에 대해 분석하는 것이 주된 연구 목적이다. 심층면접 사례의 인적 특성에 대해서는 본 보고서인 황덕순 외(2013)를 참조하기 바란다. 이하에서 제시될 연구 결과에서는 본 보고서에 기술되어 있는 심층면접 사례 녹취부분을 제외하고, 분석 결과를 중심으로 핵심적 내용만을 기술하였다. 구체적 사례에 대해서는 본 보고서를 참조하기 바란다.

2. 보육종사자 근로조건 실태와 문제점

가. 보육 인력 : 누가 보육교사가 되고 있는가?

보육교사 인력의 비전문화, 고령화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 보육 일은 '젊은 사람들이 하기 힘든 일'로, 청년층이 3D 업종을 회피하는 것과 마찬가지의 현상이 나타나고 있다. 과거보다 현장에서 20대 청년은 찾기 힘들어졌고, 40대 이상 기혼 중장년 여성들

의 시장 진입이 가시화되고 있다. 수요 측의 입장에서도 구인난으로 인해 자격과 경력을 보기보다는 연령, 결혼 지위, 종교 등 다루기 쉬운지, 장시간 일할 수 있는지, 바로 일을 시작할 수 있는지 여부가 채용에 중요한 요소가 되고 있다. 장시간근로를 회피하려는 보육교사와 인건비를 절감하려는 원장 간의 상호 이익이 맞아떨어진 시간제 일자리의 증가는 40대 이상 기혼 중장년 여성의 유입을 용이하게 만들고 있다. 보육자격증 취득 경로의 다양화, 단기 자격코스의 무분별한 개방 등은 보육 직종을 아무나 할 수 있는 비전문직으로 인식되게 만드는 데 기여하고 있다.

보육교사 직종의 진입장벽이 과거보다 낮아지면서 보육교사의 전문성 추락과 위신 하락에 대해 보육교사들은 많은 불만을 갖고 있다. '주부 우울증 치료로 이만큼 적합한 게 없다'거나 '할 거 없으시면 보육교사 하세요'라는 식의 보육교사 자격증 교육생 모집 광고는 보육교사 직종에 대한 인식과 위신에 부정적 영향을 미치고 있다. 보통 아이를 돌보는 일은 나이가 많고 경력이 없더라도 쉽게 할 수 있는 일이라는 사회문화적 관념이 존재한다. 최근에 새롭게 보육직종에 진입하고 있는 보육교사들의 인적 특성은 이러한 관념을 더욱 강화할 우려가 있다.

국공립 어린이집에 비해 민간/가정 어린이집에서 학력과 경력은 채용에서 그다지 중요한 요소가 아니었다. 만일 경력이 중요한 요소라고 한다면 그때는 우수한 인재를 뽑기 위해서가 아니라 특정 경력 이상자를 제한하기 위해서일 때에 한해서였다. 채용에서의 명백한 차별 행위도 노골적으로 자행되고 있다. 채용에서 직무와 상관없는 결혼・종교・연령을 묻는 것은 분명한 차별임에도 불구하고 교사 구인・구직 광고에는 학력, 자격증, 경력 이외의 요인이 거론되고 있다. 채용 과정에서 차별 행위들이 어느 정도로 발생하고 있는지 관리감독이 전혀 되고 있지 않다.

나. 급여체계

보육교사들의 임금수준은 낮을 뿐 아니라 개선될 기미를 보이지 않는다. 먼저 급여의 측면에서 보육부문 돌봄종사자의 경우 해당 담당부처 또는 기관에 따라 고용형태, 급여형태 및 액수 등이 천차만별이다. 민간 시설에서는 보육종사자의 경력을 인정하지 않고 시설장의 재량에 따른 임금 협상 및 결정의 여지가 크기 때문에 교사들의 경력과 무관하게 임금이 결정되고 있다. 처우개선비나 인건비 지원이 시설장에게 직접 지급되고 있기 때문에 정책적으로 책정되어 있는 임금보다 원장과 교사의 협상—근로시간과 급여의 교환—으로 낮은 수준의 임금이 지급되는 경우도 있다. 심층면접을 통해 확인할 수 있었던 사실은 그나마 호봉체계를 따르고 있는 국공립 어린이집 교사들 또한 급여 만족도는 그다지 높지 않았다는 점이다. 호봉체계를 따른다 하더라도 한 달이 아닌 1년에 3만 원 호

봉 인상이 되기 때문에 교사들은 다른 직종과 비교했을 때 합리적인 급여체계라고 생각하지 않고 있었다.

급여 지급 과정도 투명성이 담보되고 있지 못했다. 보육사업 안내는 급여명세서를 발부하도록 명문화하고 있다. 그러나 실제로 급여명세서를 받고 있는 교사는 극히 드물다. 따라서 세금이 얼마인지, 4대보험료로 얼마가 나가는지 등을 알 수가 없다. 설사 급여명세서에 자세한 항목이 나와 있다 하더라도 투명하게 공개하지 않는다. 면접 사례 중에서도 어떤 교사들은 세금과 보험료 다 제한 금액이 입금된다고 하는 교사도 있었던 반면, 다른 교사들은 입금된 월급 가운데 일부를 다시 보험료 명목으로 시설장에게 반환한다고 했다.

민간·가정 어린이집의 보육교사들의 급여가 원장과의 자율 협상에 의해 결정됨에도 불구하고 천편일률적으로 저임금이 구조화되는 이유는, 원장과 개별 교사의 자율 협상이라기보다는 시설장들 간의 담합에 의해 임금수준이 정해져 있고 구직하는 보육교사는 이 임금수준을 받아들일 수밖에 없기 때문이다. 면접 과정에서 인력의 수급에 관해 반복적으로 나왔던 얘기는 '일하려고 하는 교사가 없다'라는 말이었다. 보육교사 자격증이 있는 교사들의 과잉 공급에도 불구하고 잦은 보육교사들의 노동이동으로 인해 발생한 빈 자리를 메울 인력을 구하기가 쉽지 않은 상황이 벌어지고 있다. '사람은 많은데 쓸 사람은 없는' 역설적인 상황이 벌어지고 있는 것이다. 보육교사 노동시장이 완전히 경쟁적이고 시설장과 보육교사 간의 임금결정이 자율적으로 이루어지는 환경에서라면 적정 수준의 급여 인상은 시설장이 직면하는 인력난 해소의 방안이 될 수 있다. 그러나 시설장들이 담합한 임금수준에서 벗어나 조금이라도 높은 수준의 급여를 지급하고자 하는 시설장 개인의 결정은 용납될 수 없는 것으로 여겨진다.

보육종사자들은 경력을 그 자체로 온전히 인정받기도 어렵지만 임금으로 보상받는 것은 더욱 어렵다. 우선 민간·개인 어린이집은 보육교사들의 급여가 정부가 정한 호봉표에 따르지 않도록 한 것이 가장 큰 문제이다. 또 다른 문제는 아동 수를 기초로 한 현행 이용자 바우처 방식의 비용 지원 구조에서는 경력-호봉의 연계에 의한 급여체계가 불가능한 구조이다. 아동 연령에 따라 기본보육료와 보육비용을 정한 표준보육비용에 의거한 비용 지원은 교사들의 경력에 따른 인건비 차이와 상승분을 고려하지 않고 있다. 따라서 보육교사의 근속연한에 따른 인건비 상승을 개별 어린이집 차원에서 소화할 수 있는 구조가 아니다. 물론 원장과 개별 교사의 자율적인 합의에 의하여 급여가 결정되므로 경력-급여가 연계되도록 요구할 수 있지만 교사들은 보육교사 자격증의 공급 과잉으로 임금협상력이 약할 수밖에 없고, 바우처라는 재정지원의 비용 산정 방식을 잘 알고 있는 보육교사의 입장에서도 경력을 반영한 급여 인상을 적극적으로 협상하지 못하고 있다.

보육교사의 낮은 임금과 경력에 상응하지 않는 호봉체계는 근로의욕을 떨어뜨림으로

써 경력자를 내쫓고 있다. 국공립 시설이라고 해서 경력에 따른 호봉 승급이 온전하게 보장되고 있지는 않다. 국공립 시설 또한 정해진 보육료 지원 내에서 인건비를 지급해야 하는 문제가 있기 때문에 경력이 많은 교사를 해고하거나 이직을 권유하고 호봉을 삭감해서 고용을 유지하는 것이 관행처럼 되어 있고, 이러한 과정에서 지자체가 호봉을 삭감하는 등의 임금결정에 개입하기도 했다. 국공립이나 민간 시설이나 모두 보육종사자들은 경력이 높을수록 정당한 보상은커녕 고용 유지를 걱정해야 하는 상황이다.

다. 근로시간과 노동강도

2011년 7월 이후 근로기준법상 40시간 근로시간의 영향으로 보육교사들의 근로시간은 과거보다 짧아졌다. 물론 아직까지도 저임에 초과근로수당도 주지 않고 평가인증 등 업무를 위해 야근을 하는 보육교사들이 상당수 존재한다. 그러나 일부 시설에서는 주 40시간 근로시간을 준수하면서 보육시설 운영시간에 따라 불가피하게 발생하는 초과근로에 대해 초과수당을 지급하지 않기 위하여 교사들의 시차출근제를 통해 출퇴근 교대 당직을 실시하고 있다. 그 결과 절대적인 근로시간은 감소했으나 해야 할 업무(일지 쓰기나 교안 준비 등)가 줄지 않은 상황에서 노동강도가 강화되는 것으로 나타나고 있으며, 대다수의 교사가 퇴근하고 난 5시 이후에는 당직교사만이 아동을 돌보고 있는 상황이다. 당직제 실시를 통한 근로시간 단축 시행은 초과수당을 지급하지 않으려는 시설장의 의도에서 비롯된 경우가 많다. 아동의 안전을 고려해 아이들을 더 돌보고 싶은 경우에도 초과근로는 허용되지 않는다. 그 결과 혼자서 남아 있는 아이들을 돌봐야 하는 당직교사의 노동강도가 강화되었다.

주당 근무시간은 짧아졌지만 소규모 어린이집의 증가는 교사들의 노동강도를 악화시키는 것으로 확인되었다. 시설에 지원되는 보육비가 전제로 하고 있는 아동 대 교사 수보다 실제로 아동을 돌보고 있는 교사의 수가 부족하거나, 초과인원을 인정하는 사업 지침으로 인해 교사들의 노동 부담은 여전하거나 더욱 심해지고 있다. 원장이 비용을 절감하고자 채용하고 있는 파트타임교사로 인해 늦게까지 남아 일을 해야 하는 전일제교사들의 노동강도가 강화되고 있다. 소규모 가정 어린이집의 경우 원장이 교사를 겸임하는 곳에서 원장은 차량, 주방 업무 등으로 아동을 실제로 돌볼 수 없기 때문에 교사의 노동강도는 더욱 세다.

보육교사의 근무시간은 1일 8시간이 원칙이지만, 점심시간까지 이들이 실제로 일하는 시간은 최소 9시간이다. 점심시간은 근무시간에서 제외하고 있지만, 교사들에게 점심시간은 노동을 하는 시간이지 휴게를 위한 시간이 아니다. 대부분의 보육교사들은 별도로 점심시간을 갖지 못하고 아이들 식사 지도로 더 바쁜 것이 점심시간이지만 이는 통상적

인 근로시간으로 인정받지 못하고 있다. 보육교사들의 처우개선 요구 사항 중에는 휴게시간 보장과 별도의 휴게공간 마련이 반드시 포함되어 있지만, 보육 직무의 특성상 휴게시간을 갖기란 현실적으로 어렵다. 보조 인력이 존재하지 않는 한 휴게실이 있다 해도 이들이 휴식을 취한다는 것은 근본적으로 불가능하다. 근로기준법상에 보장된 '휴게'의 권리가 근무 공간을 떠나서 자유의사에 따라 시간을 활용할 수 있는 것이라고 볼 때 보육교사들은 권리를 보장받거나 주장하기가 쉽지 않다.

보육교사들은 장시간노동과 업무의 과중으로 소진된 상태를 휴가로도 개선하지 못한다. 근로기준법상 연월차 휴가는 노동자의 필요와 의사에 따라 자유롭게 사용할 수 있도록 되어 있으나, 보육 현장에서는 공휴일과 여름휴가 등을 연차휴가를 사용한 것으로 처리하는 사례가 많아 사실상 제대로 휴가를 쓰지 못하는 것으로 파악된다. 주 40시간 근무제 시행 이후 토요일을 월차로 취급하는 어린이집도 있다. 따라서 보육교사들은 직무스트레스로 몸이 아파도 월차를 낼 수가 없어 병원에도 제대로 가지 못한다. 보조교사나 대체교사가 없는 상황에서 교사가 한 명 빠질 경우 자신이 맡은 반 아이를 다른 교사가 떠안아야 하기 때문에 월차 제도가 있다 하더라도 실제 사용은 불가능하다. 원장이 교사를 겸임해서 교사 수가 적은 가정어린이집의 경우 이러한 문제가 더 심각하게 나타나고 있다. 연차, 월차 사용 등 비급여적인 측면에서도 보육교사 직종은 다른 직종에 비해 열악한 상황에 처해 있고, 보육교사들이 이직을 고려하는 이유 가운데 하나이다.

교사들의 노동 부담 완화와 병가나 연월차 사용을 위해서는 보조나 대체교사 투입이 반드시 필요하다. 보육교사가 개인적인 사유로 일시적으로 일을 할 수 없게 되었을 때, 시설은 대체교사 사용을 통해 보육서비스의 연속성과 보육교사의 고용유지를 도모할 수 있다. 그러나 시설이 대체교사 사용의 비용을 부담하려고 하지 않기 때문에 보육정보센터는 대체교사를 파견하여 인력을 지원한다. 또한 지자체에서는 인력 지원의 일환으로 도우미를 투입하기도 한다. 하지만 이러한 제도는 현실적으로 보육교사의 노동 부담이나 고용유지에 그다지 효과적으로 작동하고 있지 않은 것으로 확인되었다. 우선 도우미 제도가 지원하는 인력은 전문성 있는 보육보조가 아니라 보육 이외의 원장 업무의 보조로 전락, 오용되고 있다. 시설장이 자신의 친인척이나 지인을 보조교사로 채용하는 경우도 있었다.

라. 시간제 일자리

규정상 시간제교사를 쓰는 것이 불법임에도 불구하고 어린이집에는 시간제교사가 많다. 가정이나 민간 어린이집에는 거의 다 파트타임 시간제교사가 존재한다고 한다. 시간제교사 일자리가 가능한 것은 여러 가지 이유와 조건에 의한 것으로 보인다. 시설장이

비용절감을 위해 시간제교사를 채용하고자 하기도 하지만, 보육교사들이 개인적 사유나 일・가정 양립을 위해 시간제 일자리를 선호하기도 한다. 이런 경우 통장에 입금된 급여 가운데 일부를 반납하는 방식으로 급여 조정이 일어나고 있었다. 시간제교사 채용이 가능한 것은 일찍 퇴원하는 아동이 많기 때문이다. 일찍 퇴원할 가능성이 높은 홑벌이 가구 자녀 우선적 입소도 문제로 지적되었다. 2012년 보육사업 안내는 오후 혼합반 운영을 용인하고 있다. 조기 귀가 등으로 보육아동이 현저히 적을 경우 당초 편성된 동일 연령반 및 혼합반을 연령별 교사 대 아동 비율을 준수하는 범위 내에서 통합하여 '오후 혼합반'을 편성하는 것이다. 이런 규정을 어린이집에서 적극적으로 이용하면서 시간제 일자리가 증가하고 있는 것이다.

마. 근로계약과 조직화

보육종사자들의 불안정한 고용관계는 보육서비스의 질을 떨어뜨리는 주된 요인 가운데 하나이다. 2010년 보건복지부 자료에 따르면 전국어린이집의 평균 보육교사 수 4.2명 중 절반인 2.1명이 1년 내에 다른 곳으로 자리를 옮기거나 아예 그만두고 있다. 근로계약서를 작성하고 있지만 1년 단위의 계약직인 경우가 대부분이어서 근로계약서 작성 여부가 고용안정과 불안정을 가늠하는 지표가 되지 못하고 있다. 평가인증에 포함된 요식행위일 뿐이다. 그러나 1년 단위의 계약은 내년에 같은 시설에서 아이들을 돌볼 것을 예측할 수 없는 상황을 의미하며, 이러한 환경에서 교사의 몰입도와 책임감, 애착은 떨어질 수밖에 없다.

호봉이 높거나 목소리가 큰 교사는 해고의 위협에 더 쉽게 노출된다. 근속 기간이 짧기 때문에 한 어린이집에서 시설장과 보육교사 간의 신뢰를 바탕으로 한 평등한 의사소통이 불가능하다. 때문에 교사들이 발언권을 얻기 전에 다른 어린이집으로 이동하게 되는 것이다. 부실 급・간식 문제, 아동학대 문제, 보조금 허위 청구 등의 비리와 부정은 보육교사가 가장 정확히 알고 있는 경우가 많지만, 이러한 문제에 대해 문제를 제기하거나 외부로 발설을 했을 경우, 보육교사는 해고의 위협에 놓일 뿐 아니라 채용 기피 대상 블랙리스트에 오르게 된다. 시설장들 사이에 존재하는 채용 기피 블랙리스트는 보육교사들의 구직에 상당한 영향력을 행사하고 있다.

시설장뿐만 아니라 해당 지자체의 보육담당 공무원도 채용 기피 보육교사, 즉 문제를 일으키는 보육교사 명단을 공유하고 있다는 것이 대부분의 보육교사의 시각이었다. 이렇게 보육시설을 관리・감독해야 할 관과 시설장의 유착 관계가 공고한 현실에서 보육교사들은 보육시설 내에서 이루어지는 부정이나 비리에 대해 시정을 요구하거나 고발할 동기와 의욕을 상실하게 된다. 또한 그러한 행동으로 인해 블랙리스트 관리 대상에 오르면

보육교사로서의 경력과 생계에 위협이 될 수도 있다는 현실은 왜 이들이 조직화에 적극적으로 나설 수 없게 되는지를 잘 설명해 주고 있었다. 이러한 환경에서 시설장과 보육교사의 대등한 관계란 거의 상상할 수 없다. 보육교사가 보육서비스를 생산하는 실질적 주체로서 근로환경을 통제하고 보육서비스 질을 향상시키기 위한 노력과 견제를 하기란 어렵다.

바. 보육정책과 근로조건

보육서비스 생산에서 이용자 중심 담론은 교사와 부모의 권력 관계를 부모의 이용자로서의 지위를 강화시키는 방향으로 나타났다. 이용자의 선택을 강조하는 보육정책은 부모들의 목소리를 높여서 교사와 부모의 수평적인 파트너십이 아니라 상하관계를 강화하였다. 교사들은 매스컴과 제도가 재생산하고 있는 보육서비스에 대한 사회적 인식 하락과 소비자 만족주의가 보육교사를 교사가 아닌, 돈을 주고 고용한 애보는 사람으로 전락시키고 있다는 자괴감을 갖고 있었다.

그렇다면 바우처 제도 도입으로 소비자 선택권은 제대로 행사되고 있는가? 심층면접을 통해 파악한 현장의 동태는 여러 가지 제약으로 인해 부모가 맘에 드는 시설을 자유롭게 선택하는 데 한계가 있는 듯했다. 가장 큰 이유는 품질에 대한 정보 및 수요 대비 어린이집의 부족이다. 또한 무상보육정책이 잠재적 보육서비스 수요층을 확대하는 과정에서 서비스 공급이 수요를 따라가지 못하는 상황이 발생하고 있다. 정치적 이해관계와 결정 과정에 따라 예측이 불가능한 보육정책하에서 수요와 공급의 미스매치 현상은 정도의 차이를 갖고 상존할 수밖에 없다. 수혜 대상자 확대 기조 속에서는 수요가 공급을 초과하는 현상이 벌어질 것이고, 지자체는 어린이집 시설 인가를 대폭 늘릴 수밖에 없다. 본 심층면접에서 확인된 바와 같이 수요가 빗발치는 상황에서 인가 조건을 간신히 충족한 어린이집 시설이 시장에 들어올 가능성이 높아지는 것은 자명한 일이다. 이러한 상황에서는 부모의 선택권 행사의 폭은 좁아질 수밖에 없다.

부모가 시설을 선택하는 것이 아니라 시설이 부모를 선택하는 현상도 나타났는데 대기자가 많아졌기 때문이다. 보육시설의 정원을 채우지 못해 시설 운영을 걱정하던 과거와는 달리 지금은 유효 수요를 뒷받침하는 보육재정 확대로 인해 대기자가 많아져 시설이 부모를 선택할 수 있는 여지가 많아졌다. 또한 대기자의 급증으로 부모가 원에 잘 맞추는 경향, 예를 들어 시설이 제공하는 방식과 수준의 서비스를 불만 없이 수용하는 양태가 나타나기도 했다. 시설의 요구나 조건에 잘 못 맞춰서 나가라는 요구를 받았을 때 다른 곳으로 가기가 힘들어졌기 때문이다.

보육바우처 제공 급증으로 인해 이용자 수요가 공급을 초과하는 상황은 보육교사들의

근로조건에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다. 일시적 수요 급증으로 시설이 허용된 초과 아동 수를 꽉 채워 아동을 수용함으로써 교사들의 노동강도가 세진 것이다. 일이 힘들어지니까 이직도 더 잦아졌다. 공급시설이 늘어나는 만큼 일시적으로 보육교사를 구하는 어린이집도 증가해 처우와 근로조건이 안 좋은 곳에 있을 유인이 감소했기 때문이다.

일시적 보육 수요 증가로 인한 교사 인력난은 교사들의 협상력에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다. 그러나 앞에서도 밝혔듯이 공급자 담합과 자격증 소지자의 과잉 공급은 보육교사의 개인적 협상력을 제한할 것이다. 다시 말해 보육 수요의 확대 정책이 인력의 수급에 대한 중장기적 계획을 동반하지 않는다면 보육교사의 근로조건은 계속 악화될 수밖에 없는 듯하다.

Ⅲ. 보육종사자 근로조건 개선을 위한 정책 제언

1. 보육교사의 임금체계

보육교사의 열악한 처우, 그 중 보육교사들의 낮은 임금수준은 보육교사들의 직종에 대한 미래의 전망과 자긍심을 저해하는 요인이다. 보육 일에 대한 문화적 저평가, 보육교사 자격증 소지자의 과잉 공급, 시설장과 보육교사들 간의 자율적 임금결정 구조, 시설장들 간의 임금 담합 등 여러 요인들로 인해 보육교사 임금은 최저임금을 겨우 상회하는 수준에 머물고 있음을 알 수 있었다.

첫째, 보육교사 인력 양성 체계를 개편할 필요가 있다. 보육교사 직종의 전문성을 낮추면서 자격증을 과잉 공급하고 있는 주된 원인인 보육교사 3급 과정을 폐지함으로써 보육서비스의 질도 높이고 보육교사들의 처우개선을 도모할 필요가 있다.

둘째, 현재 국공립 어린이집 등 정부지원 어린이집만 보육교사 호봉표를 따르도록 하고 있지만, 기본보육료를 지원받는 민간과 가정 어린이집을 포함한 모든 어린이집은 교사들의 경력에 준한 호봉표에 따라 임금을 지급하도록 규정에 명문화해야 한다. 2012년 서울시가 사회복지시설에 종사하고 있는 사회복지종사자들에게 적용하기 시작한 단일임금체계는 좋은 사례이다. 단일임금체계는 민간전달체계에서 근무하는 사회복지종사자들이 기관의 형태와 관계없이 같은 임금을 적용받을 수 있게 되었다는 점에서 유의미하다.

셋째, 현재 기본보육료 지원체계는 아동 수에 근거하여 지원액이 결정되고 있어 호봉표에 따른 임금체계 규정을 둔다 하더라도 개별 어린이집이 보육교사 경력-임금 상승 압박을 소화할 수 없어 여전히 경력교사 채용을 회피하는 결과를 가져올 가능성이 높다.

따라서 보다 근본적인 개선책은 보육료 지원이 시설에서 채용하는 교사의 상이한 경력 수준을 반영할 수 있도록 보육료 지원체계를 재구조화해야 할 필요가 있다.

2. 근로시간과 대체교사

보육교사들의 근로조건을 열악하게 만드는 것 가운데 하나는 장시간근로와 노동시간의 유연성을 현실화시킬 수 있는 대체교사 부족임을 확인했다.

첫째, 보육교사들의 근로시간은 1일 8시간으로 규정되어 있지만 점심시간 역시 일반 근로자와 동일하게 휴게시간으로 인정되고 있다. 그러나 점심시간은 교사들에게 근로시간의 일부임을 앞에서 살펴보았다. 현실적으로 보조교사가 없을 경우 점심시간에 보육교사들이 휴게와 아이들 없는 점심시간을 갖기란 불가능하다. 따라서 보육 직종 특성상 점심시간은 근로시간일 수밖에 없는 현실을 인정하고 관련법과 규정을 개정하거나 보육 보조 전담 보조교사를 두도록 사업 지침을 바꾸어야 한다.

둘째, 지금과 같이 파트타임 교사를 채용하고 급여를 다시 시설장에게 반납하는 불필요하고 부적절한 보육 예산 누수를 고려한다면, 차라리 유효수요에 대한 정확하고 철저한 검증과 교사 2교대제를 도입하여 보육 예산을 효율적으로 사용할 수 있도록 하는 것이 더 바람직한 정책 방향이 될 것이다. 주 40시간 근무제 도입 이후 교대 당직제 시행을 통해 보육교사들의 근로시간은 전반적으로 짧아졌다. 그러나 이는 현재 보육 수요자(아동)의 과반수가 일찍 (3~4시) 파원하기 때문에 가능한 체제이다. 재원 아동이 모두 어린이집 운영 시간 대부분 돌봄을 필요로 하는 유효수요자, 즉 맞벌이가구의 수요에 맞춰 6시 이후 파원하는 형태라면, 교대 당직제 시행을 통한 주 40시간 근무제 준수는 비용을 치르지 않고는 불가능하다. 즉 당직교사 1~2인의 노동강도가 심해질 뿐만 아니라 남아있는 아동의 안전이 위험해질 것이다. 모든 아동이 실수요자라면, 즉 온종일 보육을 받게 된다면 주 40시간 근무제는 현실적으로 불가능하며, 교사 2교대제 시행이 교사의 노동부담을 경감하고 아동에게 안전한 보육을 제공하는 방안이 될 것이다. 이는 아동의 특성과 유효수요를 반영하지 않는 획일화된 보육비용 지원구조의 개선을 요구한다. 운영시간과 이용시간을 명확히 구분해야 할 필요가 있는데, 보육사업 지침은 어린이집 운영 시간만 규정하고 있고 이용자의 이용 시간을 구체적으로 언급하지 않고 있다. 따라서 이용시간을 구분하지 않은 단일한 보육료 지원체계를 개편하여 실수요에 대한 보육예산 지원과 인력 배치를 하도록 해야 한다. 그러나 이용 시간의 다양화(예를 들어 전일제/반일제 이용)가 보육교사의 시간제 근로를 전제로 해서는 안 된다. 현재 보육교사들의 업무 부담은 상당하기 때문에, 전일제교사를 기본으로 하는 2교대제 도입을 통해 전일제/반일제 아동의 실수요에 대응해야 할 것이다. 즉 교사 한 명에게 5~6시간의 아동대면보육과 2~3시

간의 수업연구 및 기타업무처리 시간을 보장하는 형태를 바탕으로 한 2교대제가 실시될 필요가 있다.

셋째, 현행 보육사업 지침은 보육교사들이 연중 휴무 없이 일을 할 수밖에 없도록 되어 있다. 교사 2교대제 도입은 보육교사들이 연월차 휴가를 일반 근로자와 마찬가지로 자유의지에 따라 사용할 수 있는 여지를 넓힐 것이다. 또한 현재 시행하고 있는 대체교사 지원이 교사들이 체감할 수 있게 제대로 작동될 수 있도록 할 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이, 병가, 휴가 등 개인적인 사정으로 일시, 혹은 장기 휴직을 원하는 보육교사의 부재로 인해 발생하는 비용을 영세사업장이나 다름없는 소규모 시설에게 감당하도록 맡기는 것은 무리로 보인다. 대체교사 지원은 보육교사들의 비자발적 이직을 막는 동시에 안정적인 보육서비스를 제공하여 이용자의 만족도를 높이는 사회적 후생 증진의 효과가 있으므로, 대체교사 지원을 위한 인프라와 예산을 확충할 필요가 있다.

3. 고용관계와 전달체계

대부분의 보육교사들은 1년 단위의 근로계약에 일방적인 해고 위험을 안고 있다. 해고 위험은 이들이 보육서비스의 질을 제고할 수 있는 주체 역할을 하지 못하게 하고 있다. 따라서 보육교사들의 고용안정을 제고하고 내부 고발을 이유로 한 부당한 해고에서 보호할 수 있도록 고용관계를 안정시킬 필요가 있다. 국공립 확충이나 공공형/서울형 등 공공성을 담보한 시설 유형은 보육서비스의 품질을 높이기 위한 시도를 하고 있지만, 보육교사들의 처우개선비 지급을 제외하고는 고용관계에 있어 민간이나 가정 어린이집과 별다른 차별성을 보이지 못하고 있다. 국공립 시설도 대부분 민간위탁 방식으로 운영되고 있어 고용관계에 있어서 민간과 크게 다르지 않다. 따라서 보육교사들의 인력관리와 고용관계를 개선할 수 있는 새로운 전달체계 구축이 필요하다. 이 전달체계는 보육교사의 자격과 처우, 보육시설에 대한 품질관리, 시설의 회계 투명성, 부모의 서비스 선택권 보장 등을 포함하는 것이어야 할 것이다.

가. 보육시설의 국공립화

이러한 문제점들을 개선할 수 있는 보육서비스 전달체계로 생각할 수 있는 첫째 방안은 보육시설의 국공립화이다. OECD(2006: 114~119)도 국가들 사례를 검토한 결과 공공이 서비스를 공급하는 보육서비스 모델이 바우처 방식보다 균일하고 우수한 품질의 서비스를 조직할 수 있다고 지적한다. 민간부문에 대한 규제 약화, 소규모 가정 어린이집의 만연, 경력직 교사 채용 회피 등으로 인해 시장을 중심으로 한 보육서비스 공급에서는 보육

서비스 질이 구매력에 따라 천차만별로 존재할 수밖에 없다. OECD 조사 결과 소비자에게 보조금을 지급하는 것보다는 공공이 직접 시설에 투자하는 것이 보다 효과적인 관리, 규모의 경제성 획득, 보다 효과적인 보육 인력 훈련, 보육서비스 접근에서의 형평성 등을 제고할 수 있음이 밝혀졌다.

민간·가정 어린이집을 점차 국공립화하여 규모의 경제를 최대한 활용하면서 공적 책임성을 강화하는 것이 필요하다. 국공립화는 국가나 지자체가 보육교사들을 직접 고용하여 운영하는 방식이나 민간 위탁을 통해서 가능하다. 그러나 현재와 같이 지자체 관리·감독이 미약한 민간 위탁은 국공립 시설이 민간 시설에 대해 상대적으로 근로자의 처우개선과 서비스의 질 향상에서 우위를 점할 수 있는 장점들을 살리지 못하는 결과를 가져올 것이다. 민간 위탁을 할 경우에도 서비스의 품질 기준뿐만 아니라 보육교사에 대한 일정 수준의 근로조건 유지를 조건으로 위탁 계약을 체결하도록 해야 할 것이다.

나. 전달체계 개편

보육서비스 근로자의 고용형태가 다변화되고 있는 현실, 보육서비스 수요의 예측 불가능성, 인력수급의 어려움, 보육종사자의 근로조건의 열악함, 시설 운영의 불투명함, 부모의 이용권/선택권 보장 문제를 고려할 때 영유아 아동을 대상으로 한 보육서비스에 대한 체계적이고 통합적인 전달체계를 확립할 필요가 있다. 민간 중심의 서비스 전달은 인력의 고용불안과 처우 문제를 발생시키고 있으며, 보육서비스 전달의 주된 인력인 보육교사를 보육시설의 거버넌스에서 배제시킴으로써 보육서비스의 질을 낮추고 있다. 새로운 보육서비스 전달체계는 보육서비스를 직접적으로 공급할 수 있고, 더불어 종사자 급여와 처우, 경력관리에 대한 관리·감독, 보육 종사자의 전문성 향상, 실질적인 서비스 질에 대한 관리, 재정-공급-관리-규제를 둘러싸고 유기적이고 효과적으로, 그리고 대등한 관계에서 유관기관과 협력할 수 있어야 한다.

Ⅳ. 맺음말

보육정책이 보육 수혜자 확대와 이용자 만족에 초점을 맞추면서 보육교사 입장에서의 근로조건과 처우는 처우개선비 이외에는 거의 보육정책에서 제외되어 있었다. 보육서비스 질을 담보하기 위한 품질관리를 강화하고는 있지만 형식적으로 항목화되어 있는 품질 내용에 보육교사 근로조건에 관한 내용은 거의 없다. 보육교사들의 목소리와 이해를 대

변할 수 있는 조직이 효과적으로 활동할 수 없는 반면, 보육서비스 공급자들의 조직은 이윤 극대화를 위해 정책결정 과정에 적극 개입하고 있는 현실이다. 능력 있고 경력 있는 교사가 아이들을 돌보고 싶어도 돌보지 못하고 보육 현장을 떠날 수밖에 없는 상황, 낮은 처우에도 불구하고 남아 있는 교사들의 노동강도를 강화시키는 제도적 허점, 보육서비스 공급에 투입되는 예산이 확대되어 왔지만 서비스를 이용하는 부모와 아동은 여전히 온전한 시설 선택권과 안전한 보육을 제공받지 못하는 상황이 되고 있다. 보육교사의 복지를 희생하고 이용자 확충에만 초점을 맞추는 보육정책이 저임금에도 불구하고 주어진 환경에서 최선을 다해 왔던 교사들의 이탈과 소외감을 조장하고 있다. 보육교사들을 보육서비스 생산과 전달에서 중요한 위치를 점하는 동등한 파트너로 인정하는 보육정책 추진이 필요하다. KLI

<참고문헌>

황덕순 외(2012), 「사회서비스 산업 노동시장 분석 : 아동보육」, 『사회서비스 산업 노동시장 분석』, 한국노동연구원.

OECD(2006), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD.