

# 초등학생 방과후 돌봄 서비스 분석과 개선방안\*

Analysis of an After-school Care Service Program for Elementary School Children  
and Suggestions for Improvement

서원대학교 사회복지학과  
교 수 조 영 희\*\*

Dept. of Social Welfare, Seowon University  
Professor Cho, Younghee

## 〈목 차〉

- |                                  |                                    |
|----------------------------------|------------------------------------|
| I. 문제제기                          | IV. 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스 정책분석        |
| II. 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스 현황과<br>요구 | V. 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스에 대한 개선<br>방안 |
| III. 아동 방과후 돌봄 서비스 정책분석의 틀       | 참고문헌                               |

## 〈Abstract〉

The purpose of this research is to suggest some measures to improve policy issues by analyzing policy related to a child care service program in the community. Gilbert and Terrell's social policy analysis framework is used to analyze an after-school care service program for elementary school children. Furthermore, the Elementary Care Class(including the After-school Program), Youth After-school Academy, and Community Child Center, referred to as public care services, are employed to analyze community care service programs for children.

The Elementary Care Class, Youth After-school Academy and Community Child Center are very similar in terms of the contents and application of the care service program for children, and mainly serve children in low-income groups. In addition, although user overlapping is an inevitable problem because the operating time of the Elementary Care Class and After-school Program coincides with that of the Youth After-school Academy and Community Child Center, it is structurally very hard to adjust the content of service, operating time, and so on because of differences in the

\* 본 논문은 2012년 한국가정관리학회 춘계학술대회 구두발표논문을 일부 수정한 것임: 조영희(2012). 아동청소년 방과후 돌봄서비스 현황과 가족정책적 과제. 2012년 한국가정관리학회 춘계학술대회 자료집 「전환기의 가족」, 139-157.

\*\* 주저자, 교신저자 : 조영희(choyh@seowon.ac.kr)

delivery system for each program. Therefore, it is necessary to generate a unified delivery system to manage after-school care service programs for children and create a new special control tower to solve these problems. Furthermore, it is needed to extend the services to children from general double-income family, which is a blind spot of the care service.

**Key Words** : 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스(After-school care service program for elementary school children), 초등돌봄교실(Elementary Care Class), 청소년 방과후아카데미(Youth After-school Academy), 지역아동센터(Community Child Center), 사회정책분석 틀(Framework of social policy analysis)

## I. 문제제기

일반적으로 여성취업(시간)과 아동 돌봄과의 관계는 시간 및 관심에서 ‘트레이드 오프(trade-off) 관계’를 이룬다. 따라서 두 영역이 적절히 조율이 되면 좋으나 만일 그렇지 못할 때 여성들은 일과 가정 중 어느 것을 선택해야만 하는 상황에 내몰리게 되고, 특히 어린 아동이 있는 여성의 경우 이 상황은 상대적으로 더욱 갈등적일 수밖에 없다. 실제 여성취업 장애요인에 대한 조사에서 육아가 가장 비중이 높은 취업의 장애요인으로 나타났다(여성정책연구원, 2007).

그런데 최근 초등학교 아동 돌봄이 중요한 사회적 관심거리로 떠올랐다. 여기에는 방임되고 있는 아동들이 성폭력의 대상이 되고 있고, 인터넷 음란물 접촉이나 게임중독에 노출되고 있으며, 돌봐줄 수 있는 어른이 없어서 아동들이 이 학원 저 학원으로 뱅뱅이 돌려지는 등, 다양한 문제들이 촉발 요인으로 작용하였다고 본다. 즉 여성 경제활동참여로 인한 가족 돌봄 공백으로 인한 우려가 주로 영유아에 집중되고 초등학교 돌봄 문제는 사실 사회적 관심의 뒷전이다 보니 사회적 장치는 미흡한 상태에서 초등학교 아동의 일상의 생활태도, 학습, 건강의 문제, 나아가 여러 가지 안전의 문제 등이 발생하면서 초등학교를

두고 있는 맞벌이가정에서는 일과 가정 양립에 큰 어려움을 겪고 있는 게 현실이다(송혜림·조영희·정영금·고선강·김유경, 2010).

이와 같은 상황에도 불구하고 현재 학교나 지역사회 초등학생 돌봄 서비스의 대상은 매우 제한적이다. 지역아동센터 운영, 청소년방과후아카데미, 초등학교에서 운영되는 초등돌봄교실, 드림스타트, 위스타트, 지역사회복지관 아동 돌봄 등 넓은 의미의 돌봄 서비스들이 있지만, 이들은 1997년 IMF 금융위기, 사회양극화와 빈곤의 대물림 등으로 저소득층 아동의 기본적인 생활이 우려되는 상황의 발생을 배경으로 하고 있기 때문에 그 돌봄 대상은 주로 저소득층 및 사회취약계층 아동들에게 집중되어 있기 때문에 서비스 중복의 문제 등 운영의 비효율성, 과잉복지에 대한 우려 등의 문제가 지속적으로 거론되고 있고(이태수, 2011) 이러한 문제를 개선하기 위한 전달체계의 연계 및 네트워크 구축 등 다양한 방안 등이 제안되고 있지만(조혜영·김호순, 2008; 이태수, 2011) 아직은 가시적으로 드러나고 있지는 않다.

반면 일반 맞벌이가정의 많은 아동들은 돌봐줄 어른이 없거나 이용할 서비스가 없다보니 방과후 시간을 사교육기관에 내 맡겨지는 학원 뱅뱅이 아동이 되거나 혹은 ‘열쇠아동’으로 방과후

에 ‘나홀로’ 방임되는 경우가 발생하고 있으며, 부모들은 사교육비나 개별 돌봄 비용(인건비)을 지출해야 하기 때문에 여성들이 경제활동을 하지만 결과적으로 그것이 실제 가계경제에는 큰 보탬이 되지 않는다는 계산에 이르게 된다(송혜림 외, 2010). 그리고 방과후에 아동을 사교육기관에 보내도 직장에서 일하는 동안 아동에 대한 걱정은 여전히 남아 있다.

이렇게 맞벌이가정 아동 돌봄 공백 문제가 사회적으로 거론되면서 이 아동들의 돌봄 대안을 모색하기 위한 정책연구들(윤소영·정지영·김효은·이승미·조성은·김명희, 2007; 송혜림 외, 2010; 김영란·황중임·박진영, 2011)이 최근 이루어지고 있다. 이 연구들은 맞벌이가정 아동들의 요구에 부합되는 돌봄 서비스 내용과 전달체계 구축, 별도의 운영방법을 제안하고 있다. 즉 일반 맞벌이가정 아동을 주된 대상으로 하는 새로운 운영방식의 서비스를 개발함으로써 이용자들의 욕구충족을 극대화 할 수 있는 일종의 맞춤형 돌봄 서비스라는 점에서 큰 강점을 갖는 제안들이라고 할 수 있다. 그러나 만일 이 방안들이 정책으로 실행될 경우 계층에 관계없이 아동들이 보호되고 사회적으로 통합될 수 있도록 돌봄 서비스 체계가 구축되었다기보다는 오히려 계층에 따라 이용창구를 달리하는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서 본 연구에서는 기존의 지역사회 및 초등학교의 아동 방과후 돌봄 서비스 체계의 개선 방안을 모색함과 동시에 일반 맞벌이가정 아동 돌봄 문제도 해소할 수 있는 방안을 탐색해보고자 한다. 즉 초등돌봄교실(방과후학교 포함), 청소년방과후아카데미, 지역아동센터 운영 등을 분석하여 현재의 돌봄 서비스 체계가 가지고 있는 근본적인 문제를 파악하고 이 문제점을 개선함과 동시에 기존 아동 돌봄 서비스 체계의 이점을 살려 수정·보완·확대를 통해 맞벌이가정의 아동 돌봄까지를 포함하는 돌봄 서비스 체계로 발전시

킬 수 있는 방안이 가능한 지를 모색해 보고자 한다. 여기에서 돌봄 서비스가 가지고 있는 근본적인 문제의 해결이 필요한 이유는 새로운 돌봄 서비스가 개발된다 하더라도 서비스 관리의 분절로 인해 발생하는 문제가 해결되지 않는다면 새 돌봄 서비스 역시 돌봄 서비스 체계의 비효율성을 가중시킬 수도 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 최근의 일반 맞벌이가정 아동을 위한 돌봄 서비스 개발 연구에서 제안된 서비스 유형의 다양성 및 기대되는 긍정적 효과에는 충분히 동의 하되 정책수행에 있어서 새로운 정책만이 문제를 해결하는 대안이라고 보기 보다는 기존의 정책을 수정 보완하는 것도 효율성을 높이는 중요한 방안이라는 맥락에서 접근하고자 한다. 그리고 방과후 돌봄 서비스 정책을 분석하기 위해 길버트와 테렐(2005)의 사회정책분석틀을 활용해 보고자 한다. 이와 같이 정책분석의 틀로 방과후 돌봄 서비스를 살펴보는 것은 돌봄 서비스 정책을 종합적으로 파악하는 데 도움이 될 것으로 이해되기 때문이다.

## II. 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스 현황과 요구

### 1. 초등학교 지역사회 아동 방과후 돌봄 서비스 현황

아동청소년 방과후 돌봄 서비스란 아동 및 청소년들의 학교 수업시간 이후 일상생활을 통해 해결해야 하는 욕구를 보완해 주는 서비스이다. 이 방과후 돌봄 서비스는 학교교육이 끝난 방과후뿐만 아니라 방학 중에도 아동청소년의 학습과 심신의 발달을 위해 제공되는 서비스를 말한다(양계민, 2011). 그리고 방과후 공적 돌봄 서비스란 이상과 같은 아동청소년의 방과후 돌봄에 대

해 국가 및 지방자치단체가 우선 책임지는 것의 의미한다.

현재 초등학교 아동을 위한 공적 방과후 돌봄 서비스는 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 초등돌봄교실(방과후 학교) 등이 있다. 대체로 이 세 서비스가 시작된 것은 2004,5년경이다. 이 세 서비스의 출발 시기의 공통점은 1997년 외환위기를 배경으로 하고 있다. 소위 우리 사회가 신사회적 위험에 처하면서 일할 수 있는 사람들의 실업사태와 그에 따른 빈곤층으로의 전락, 가족해체 등 사회적 문제가 대두되면서 이를 극복하기 위한 가계전략으로 주부들이 노동시장으로 진입하면서 자연스럽게 가정 내에서의 아동 돌봄 공백이 심화되었고 그로 인한 문제가 사회적 이슈로 부각되었던 것이 그 중요한 배경이라고 할 수 있다.

지역아동센터 운영은 지역사회를 터전으로 저소득층 밀집 지역에서 민간차원에서 빈곤가정 아동을 대상으로 이루어져 왔던 자원봉사 중심의 공부방이 2003년 아동복지법 개정으로 ‘지역아동센터’라는 명칭으로 변경되고 2004년부터 지역아동센터 사업으로 시작된 배경을 가지고 있다. 출발에서부터 저소득층, 사회 취약계층 아동청소년들을 대상으로 하여 보호, 문화, 복지, 학습 등 종합적인 서비스 제공을 목적으로 하고 있다. 2011년 현재 전국적으로 3800여 개 센터로 공적 돌봄 서비스 중에서는 가장 개소 수가 많은 것이 특징이다.

한편 지역아동센터가 민간운동차원에서, 아래로부터 시작된 아동 돌봄 사업이라면 청소년방과후아카데미는 정부정책에 의한, 즉 위로부터 시작된 사업의 성격을 띠었다고 할 수 있는데, 방과후 부모의 관리 없이 혼자 방치되는 청소년들이 증가하면서 청소년들이 문제행동에 노출될 위험이 점점 증가하는 사회 환경의 문제와, 경제적 양극화로 인해 사교육을 받지 못하는 빈곤가족 청소년들의 교육기회가 상대적으로 적어지면서

경제적 수준에 따른 학력격차가 심화되고 있다는 사회적 심각성 속에서 2005년 2월 청소년보호위원회에서 ‘방과후 청소년 생활지원 종합대책’이 제시되었으며, 2005년 9월부터 사업이 시작되었다. 서비스의 내용은 지역아동센터와 크게 다르지는 않지만 사업운영을 위한 재정적 지원과 운영방법에는 차이가 있다(양계민, 2011). 2011년 현재 전국에서 200개소가 운영되고 있다(한국청소년활동진흥원, 2011 b).

그리고 학교 내에서 이루어지는 ‘초등돌봄교실’은 ‘방과후학교’에 방과후 보육의 기능을 적용한 방과후 교실을 추가함으로써 초등학교에 도입되기 시작하여 2006년부터 본격적으로 초등학교에서 방과후 보육이 시행되게 되었다. 이렇게 초등학교에서 방과후 돌봄 서비스를 제공하게 된 배경에는 소외계층 및 맞벌이가정이 늘어나면서 방과후 아동보호 서비스가 절대적으로 필요했고 보다 안전한 서비스를 제공하는 기관으로 학교시설이 선호됨(이태수, 2011; 양계민, 2011)과 동시에 공교육의 공공성 강화라는 점도 초등돌봄교실 운영에 일조를 했다고 할 수 있다. 실제로 학부모들을 대상으로 이루어진 요구조사에서 학부모들은 자녀의 방과후 프로그램을 학교에서 운영하는 것을 가장 선호한다는 조사결과(경기도가족여성연구원, 2007)가 나왔다(김홍원, 2008). 그 후 교육과학기술부는 2013년까지 초등돌봄교실의 확대 계획(7,400개소)을 세웠고(교육과학기술부, 2011), 또한 2014년에는 아동 돌봄 시간을 퇴근하는 부모의 귀가시간에 맞춰 오후 10시까지 연장하고 그 대상도 점차 확대하여 향후 초등학교 6학년까지 그 대상으로 포함시킨다는 내용의 교육부 계획도 발표되었다(교육부 홈페이지). 그리고 비록 아동의 인성 및 창의성 함양과 특기적성 계발을 위한 다양한 교육기회의 제공을 목적으로 하는 ‘방과후학교’는 학교 정규수업이 끝난 후 학생들의 선택에 따라 수업에 참여한다는 점에서 위의 세 가지 돌봄 서비스와는 분명 다르지만 결과적

으로는 부모가 보호할 수 없는 방과후 시간 동안에 학교 방과후 프로그램에 참여함으로써 일반 맞벌이가정의 부모들에게는 아동의 방과후 보호에 대한 중요한 대안으로 고려되고 있다.

이상과 같이 초등학교 아동들을 대상으로 제공되고 있는 공적 돌봄 서비스는 저소득층 및 취약계층의 아동들에게 제공되고 있는 종합적인 돌봄 서비스는 아동들뿐만 아니라 일하는 저소득층의 부모에게도 크게 도움이 된다고 할 수 있다. 그러나 여기에는 몇 가지 문제점과 함께 돌봄에 대한 새로운 요구들도 제기되고 있다. 즉 지적되는 문제점으로는 돌봄 서비스 사업이 동일한 대상에 대해 거의 유사한 내용으로 사업을 운영하다 보니 중복의 문제가 발생할 수밖에 없다는 것이다. 이것은 초등돌봄교실 및 방과후학교가 운영되면서 지역의 지역아동센터와 청소년방과후아카데미의 운영과 충돌하는 문제와 깊게 관련된다(청소년활동진흥원, 2011; 지역아동센터, 2009). 즉 학교와 지역사회 돌봄 서비스 체계가 한정된 저소득층 아동들을 대상으로, 그리고 동일한 서비스 시간대를 놓고 경쟁하는 모습이다. 이에 대해 이태수(2011)는 아동 돌봄서비스 간 중복의 문제 해결을 위해 서비스 주체 간 네트워크 구축을 제안한 바 있다. 그런데 최근 교육부의 학교 방과후 프로그램의 대상 확대와 운영 시간의 연장으로 그 충돌은 더 심화될 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 조정은 어떤 형태로든 불가피하다. 동시에 저소득층 및 취약계층 아동들이 누락되지 않고 충분히 보호되고 있는지 즉 현재의 돌봄 서비스 총량이 적절한 지도 검토할 필요가 있다. 즉 서비스의 중복과 누락의 원인 분석과 함께 적극적 해결 대안 모색이 필요한 시점이다.

## 2. 맞벌이가정의 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스 수요 증대

국가나 지역사회가 아동을 돌보는 일은 어떤

시대이건 늘 있어왔다. 다만 과거에는 빈곤가정이나 사회 취약계층의 아동이 주된 서비스 대상이었다. 그러나 오늘날의 경우는 그 양상이 달라서 맞벌이가정이 증가하고 있고 특히 가족구조나 가족관계가 변화하면서 보호자 없이 아동이 방임되는 경우가 증가함에 따라 빈곤과는 관계없이 일반가정의 아동 돌봄도 중요한 사회적 이슈가 되고 있다.

최근의 돌봄의 중요한 관심 대상은 초등학교 아동들이다. 물론 영유아의 돌봄도 여전히 일하는 부모에게 일-가정 양립에 대한 고민에서 완전히 자유로운 상태는 아니다. 다만 영유아의 경우 1991년 영유아보육법 제정을 근거로 보육에 대한 국가의 책임을 강조하게 되었고 더욱이 최근 2005년 영유아보육법 개정에서 보육서비스 대상이 확대되고 보육에 대한 국가의 책임이 강조되었다(오정수·정익중, 2013)는 점은 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 특히 2011년 보육과정과 유치원 교육과정을 통합하면서 보육시설을 이용하는 모든 영유아를 대상으로 지원을 확대하고 있기 때문에 맞벌이가정 입장에서 영유아 돌봄에 대한 대안(돌봄을 제공하는 시설, 프로그램, 돌봄 시간, 재정적 지원 등)은 기본적으로 마련되어 있다고 할 수 있다. 그러나 초등학생을 대상으로 하는 사회적 돌봄 인프라는 매우 취약한 상태이다.

통계청(2011) 자료에 의하면, 2011년 12월 말 현재 우리나라 맞벌이 가구는 전체 유배우 가구 중 43.6%정도이고 맞벌이 가구의 자녀연령별 규모를 살펴보면, 영유아가 약 85만 명, 초등학생이 138만 명(저학년 63만 명, 고학년 75만 명)인데, 초등학생 중 방과후 기관(초등돌봄교실, 어린이집, 지역아동센터)에 다니고 있는 아동은 약 21만 명에 불과해, 맞벌이 가정의 초등학생 자녀의 규모에 미치지 못하는 수준이다. 결국 일하는 부모는 아동이 초등학교에 입학하면서 아동의 돌봄 문제로 일-가정 양립이 어려워지고(송혜림 외, 2010), 방과후 보호되지 않는 아동청소년이 과연

안전하고 건강하게 성장할 수 있겠느냐 하는 사회적 우려의 목소리도 커지고 있다. 즉 맞벌이가정의 초등학생 자녀를 위한 공적인 보호 및 교육기관의 부족은 ‘자기보호 아동’이라는 사회적 이슈를 만들어내기에 이르렀다. 전문가들은 방과후 적절한 보호를 받지 못하는 자기보호 아동은 유해환경에 노출될 가능성이 크고 비행에 가담할 가능성도 많으며 심리적인 불안정감을 호소하기도 해서 이로 인해 정서장애, 건강손실, 학습부진 등의 문제가 초래될 가능성이 높다고 한다(엄경애, 2010). 이는 현행 맞벌이가구의 영유아 보육 및 저소득층 아동 중심의 돌봄 지원체계에 대한 변화 필요성을 시사한다.

보호자가 없는 상태에 아동이 방임되는 상황을 아동복지법에서는 소극적 의미의 학대로 정의하고 있다. 매년 정부에서는 아동학대 사례를 보고하고 있는데, 2011년 전국 아동학대 현황보고서(보건복지부, 2011)에 의하면 아동학대 피해 사례 중 방임학대가 차지하는 비중이 32%를 상회하는 수준으로 신체적 학대(27% 정도) 수준을 넘어져서 있다. 또한 학대 피해사례를 연령별로 살펴보면 방임의 경우 7~12세는 18.5%, 10~12세는 23.8%로, 18세 미만 아동 중 초등학교 연령대의 방임이 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 통계는 초등학생 아동 보호의 취약함을 그대로 보여주는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이로 인한 후유증은 아동의 생활태도, 신체적 발달, 정서적 안정, 안전, 학습 등 다양한 영역에서의 문제로 나타날 수 있으며 심각한 경우 아동 성폭력 나아가 사망에 이르기까지 안전의 문제를 위협하고 있는 실정이다.

초등학교 연령의 아동 돌봄의 공백은 무엇보다도 여성 취업률 증가가 우선되는 원인이지만 이와 함께 가족구조의 변화와 가치관의 변화도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 즉 과거 맞벌이가정의 아동 돌봄은 주로 조부모를 비롯한 친인척들의 도움이 중요한 역할을 해왔으나 핵가족화

와 조부모들의 노년기 삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 더 이상 손자녀 돌보는 일에 노후를 보내고 싶지 않다는 욕구가 커지면서 더 이상 가족 내에서 아동들이 보호를 받기가 어려워진 것도 사실이다. 결국 아동 돌봄 문제는 사회적 차원에서 해결되어야 할 필요성이 더욱 커졌다. 만일 그 대응이 미흡하거나 혹은 대응이 시간적으로 지연된다면 아동방임, 여성의 직업 조정이나 퇴직, 결혼지연, 출산을 저하, 가계소득 감소, 그리고 노동력 풀 감소 등 여러 가지 사회문제로 이어질 수밖에 없을 것이다.

### 3. 맞벌이가정 초등학생 돌봄 서비스에 대한 요구도 조사 및 정책적 연구

최근 초등학교 아동들의 돌봄 문제가 등장하면서 이들 돌봄 서비스에 대한 요구도 조사 및 이를 개선하기 위한 정책대안들이 여러 연구들(윤소영 외, 2007; 장혜경·홍승아·김영란·김미숙·손석옥·김용희, 2009; 송혜림 외, 2010)을 통해 제시되었다.

우선 위의 연구들에서 정책제안의 배경이 되는 돌봄의 현황과 요구도 조사 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 돌봄이 시급한 우선 대상은 초등학교 저학년이라고 파악되었는데 이것은 초등학교 고학년만 되어도 어느 정도 자기관리를 할 수 있다고 부모들은 보고 있는 데서 나타난 결과로 연구들은 해석하고 있다. 구체적인 문제의 출발은 아동이 초등학교에 입학하게 되면 일하는 부모의 입장에서 학교시간을 제외한 방과후 시간에 대한 돌봄 공백이 중요한 문제가 된다. 즉 아동이 학기 중 등교하는 시간과 학교수업이 종료되어 귀가하는 시간이 부모의 출근시간 및 귀가시간과 일치하지 않음에 따라 발생할 수 있는 돌봄 문제들, 방학 중 아동은 집에 있으나 부모는 직장에 나가야하기 때문에 발생하는 장시간

돌봄 공백 등이 그것이다. 구체적으로 이 돌봄 공백시간에 나타날 수 있는 상황으로는 아동이 아침 및 저녁 식사를 거르거나 제대로 식사관리가 안 된다는 점, 학습태도나 시간관리가 제대로 되지 못해 나타나는 성적부진, 게임중독과 같은 문제를 예방·관리할 수 없다는 점, 부모가 아동 곁에 있지 못하다는 이유로 아동을 이 학원 저 학원으로(평균 1~3개 학원) 돌릴 수밖에 없다는 점, 일상의 생활태도를 관리할 수 없다는 점, 외부 위험으로부터 안전문제에 노출되어 있다는 두려움이 지속적으로 있다는 점, 질병 등이 발생했을 때 응급대응을 하지 못한다는 점 등 일상의 다양한 내용들에 대해 일하는 부모들은 걱정을 한다고 하였다. 동시에 이런 문제를 위한 대안으로 부모는 학교가 안전하다고 생각하나 선택적으로 프로그램을 이용해야 하기 때문에 빈 시간에 대한 관리가 어린 아동들에게는 어렵다는 점 등 다양한 내용들이 조사에서 나타났다. 조영희와 송혜림(2009)의 연구 및 송혜림과 그의 동료들(2010)의 연구에서는 돌봄 장소로 부모들은 학교가 가장 안전한 곳으로 생각하고 있지만 아동의 입장에서는 방과후 학교에 남아서 방과후 프로그램에 참여하고 싶어 하지 않는다는 점도 조사되었다.

한편 장혜경과 그의 동료들(2009)의 연구에서는 특히 거주지에 따라 돌봄 서비스 현황이 다를 수 있음을 지적하였는데 읍면지역 및 농어촌 지역의 경우 도시와 달리 아동케어서비스 공급기관의 부족과 함께 농번기의 돌봄의 필요성을 언급하였다.

그리고 이상의 문제점들을 해결하기 위한 요구도 조사 결과는 다음과 같은 내용으로 정리될 수 있다. 집 가까이 접근성이 좋은 돌봄 장소, 소규모 아동 구성의 서비스 형태, 적절한 이용료를 부담수준의 유료 서비스 이용 희망, 학원 등을 이용하며 동시에 돌봄도 가능한 방식의 서비스와 그에 따른 이동서비스 제공, 돌봄 제공자와 아동 질병 등 응급 시 부모와의 민첩한 연락을 취할

수 있는 관계 구축, 식사 및 간식 제공, 숙제 등 보충 학습 등으로 집약되었다.

다양한 요구도를 반영하여 제안된 돌봄 서비스 대안들로, 먼저 윤소영과 그의 동료들(2007)은 건강가정지원센터를 중심으로 운영하는 “일반 맞벌이가정 자녀를 위한 돌봄사업 운영 모델”을 개발하였다. 사업대상은 초등학교 저학년을 대상으로 하되 보육비는 국가지원과 함께 소득계층에 따라 차등지원방향을 고려한 공립보육정책모형으로 하였으며 프로그램 운영시간은 저녁 9시까지로 계획하고 서비스 내용은 종합 서비스로 구성 하되 상담 및 부모교육이 차별화된 프로그램으로 제시되었다. 한편 장혜경과 그의 동료들(2009)의 연구에서는 아동케어 사각지대 해소를 위해 “지역사회 케어맘” 서비스를 제안하면서 아동 일시 응급보호에 대한 사각지대에 주목하여 정책제안을 하였다. 송혜림과 그의 동료들(2010)은 돌봄 서비스를 다양화해서 수요자에 요구 맞는 맞춤형 서비스로 이용자의 선택권을 고려한 정책 대안을 제시하였다. 이를테면 기존에 학교나 지역 전달 체계 중심의 방과후 서비스를 개선한 “행복 더하기 방과후 서비스”, 4명 이하의 소규모 아동을 대상으로 집 가까이 돌보미 집에서 서비스가 이루어지는 “한마을 돌보미 서비스”, 기존의 아이 돌보미 서비스를 개선한 “찾아가는 돌보미 서비스”들이다.

이와 함께 기존의 돌봄 서비스 간 네트워크 구축을 아동 돌봄 서비스 정책에서 중요한 과제로 제시한 연구로는 김영란과 그의 동료들(2011)에 의한 연구와 이태수(2011)의 연구가 있다.

이상의 연구 및 정책제안들은 기본적으로 기존의 초등학생 돌봄 서비스가 특정 아동들만을 대상으로 하고 있다는 점, 학교에서 제공하는 돌봄 서비스가 아동의 방과후 돌봄에 한계가 있다는 점, 기존의 서비스에는 응급 및 일시 서비스에는 취약하다는 점 등을 공통적으로 인식하고 있으며 서비스 대안 제시는 수요자의 요구에 최

대한 부합하는 서비스를 제공하는 데에 초점을 맞추고 있다. 그러나 정책수립의 입장이나 사회통합의 거시적 관점은 다소 간과한 면이 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 각각의 서비스들은 또 다시 보건복지부, 여성가족부 등의 각 부처 사업으로 제안되고 있으며 저소득계층을 포함한 통합적 서비스로서 보다는 주로 맞벌이가정 아동들을 주 대상으로 하는 사업의 성격을 띠는 점이다.

#### 4. 아동인권과 방과후 돌봄 서비스

전통적으로 어른 중심의 생활양식을 유지해 온 우리사회에서 구체적으로 아동인권에 관심을 갖게 된 계기는 1991년 12월 아동권리에 대한 국제협약의 당사국이 되면서 부터이다. 맞벌이가정에서 이루어지는 아동방임은 우리사회에서 어른들이(결국은 우리 사회가) 아동의 인권을 고려하지 않는다는 인식을 나타내주는 전형적인 예이다.

1989년 10월 유엔총회 승인, 20개 국가들의 비준을 받아 1991년 9월 유엔의 아동권리국제협약은 효력을 발생하게 되었다. 여기에서 아동권리의 기본요소는 3P 개념으로 표현할 수 있는데, 즉 제공(provision), 보호(protection), 참여(participation)이다. 각 권리의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(오정수·정익중, 2013).

‘제공’에 대한 권리는 아동이 필요로 하는 육구의 충족, 인적·물적 자원의 제공과 이것을 사용할 권리이다. 이 권리를 좀 더 구체적으로 보면 시민적 권리와 자유의 제공, 건전한 가정환경, 기초보건과 복지, 교육, 여가, 문화 활동의 기회 제공과 보호가 필요한 아동에 대한 대안의 양육 체계와 특별보호조치의 제공 등이 이 개념에 포함된다. ‘보호’에 대한 권리는 특별히 보호가 필요한 아동, 즉 난민아동, 법적분쟁 상황이나 착취 상황으로부터 아동은 보호를 받아야 하는 것이며, ‘참여’의 개념은 아동의 자기결정권과 능동적 참여와 관련된다.

이상의 유엔의 아동권리 개념에 근거할 때 아동 방과후 돌봄 서비스는 아동의 입장에서 권리의 개념이며, 결과적으로 아동관련 정책이나 제도, 실천과정이 이제는 아동권리를 보장하도록 설계되어야 함을 의미하는 것이다. 이런 점에서 아동방임도 아동인권 보장에 위배되는 것이지만 동시에 지나친 서비스 보호도 아동인권 보장에 부합되지 않을뿐더러 낙인 또한 아동 돌봄 서비스 제공에서 고려해야 할 중요한 문제라는 점을 인식할 필요가 있다.

### Ⅲ. 아동 방과후 돌봄 서비스 정책분석의 틀

#### 1. 사회(복지)정책 분석의 유형

사회(복지)정책의 분석방법에는 여러 가지가 있을 수 있지만 크게 산출분석, 과정분석, 평가(성과)분석으로 구분되는데, 이 중 산출분석의 초점은 정책선택(policy choice)에 관한 것이다. 즉 구체적인 정책 대안을 선택하는 경우 그 형태와 내용은 무엇인가? 이러한 선택은 어떠한 조건을 배제시키는가? 등을 분석하게 된다. 그런가하면 과정분석은 주로 정책형성의 변동에 초점을 맞춘다. 즉 어떻게 정책을 계획하는가? 정부, 사회의 정치집단, 그리고 이익집단 간의 관계와 상호작용이 정책형성에 미치는 영향을 이해하는 데 관심이 있다. 마지막으로 평가분석은 정책선택의 결과 계획된 결과에 대한 서술과 평가에 관한 것으로 다음과 같은 구체적인 질문들이 여기에 포함된다. 즉 정책프로그램이 잘 진행되었는가? 정책 프로그램의 효과성은 어떠한가? 에 대해 분석의 초점을 맞춘다(박정호, 2012). 일반적으로 정책분석에서 이상의 분석방법은 서로 상호관련되며 중복적으로 사용되거나 혹은 선택적으로 사용



되기도 한다(남기민, 2011) 정책분석에서 많이 소개되고 있는 Gil의 분석틀은 이상의 세 영역을 포괄적으로 포함하고 있는가 하면 Prigmore와 Atherton의 분석틀은 주로 과정분석의 내용을 중점적으로 포함하고 있고(남기민, 2011), 길버트와 테렐(2005)은 정책의 산출분석을 위한 분석틀을 제시하고 있다.

그런데 본 연구의 관심은 지역사회 아동 돌봄 서비스 정책의 형성과정이나 정책수행 후 결과에 대한 평가를 하기 위한 것이라기보다는 오히려 현 돌봄 서비스 정책의 문제점을 도출하고 그것을 수정하거나 혹은 사회적 요구 변화를 수용할 수 있도록 정책내용을 보완하는 정책의 선택과 관련된다는 점에서 정책분석의 세 유형 중 산출 분석이라고 할 수 있겠다. 이런 점에서 길버트와 테렐(2005)의 분석틀은 유용하다.

길버트와 테렐(2005)의 분석틀은 다음과 같이 네 개의 차원으로 구성하고 있다.

- 1) 사회적 할당의 기반은 무엇인가?(who?:대상 체계)
- 2) 사회적 급여의 형태는 무엇인가?(what: 급여체계)
- 3) 사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 무엇인가?(how: 전달체계)
- 4) 사회적 급여에 필요한 재정을 마련하기 위한 방법은 무엇인가?(재정체계)

남기민(2011)은 길버트와 테렐의 분석 틀에 정책이 지향하는 목표체계(goal)를 추가하여 다섯 차원의 분석 틀을 제시하고 사회복지정책 분석에 적용하였다(남기민·조명희·조영희·윤혜미·김영석, 2006).

본 연구에서는 길버트와 테렐의 분석 틀을 적용하여 아동 방과후 돌봄 서비스 정책을 종합적으로 파악하고자 한다. 단 각 네 차원의 명칭은 여러 연구들을 참고하여 조정하였다.

## 2. 아동 방과후 돌봄 서비스 정책분석 틀

### 1) 할당(대상체계)

‘누구에게 급여를 제공할 것인가?’ 바꾸어 말하면 ‘누가 급여(서비스)를 받을만한 자격이 있는가?’ 라는 문제는 급여의 할당에 관한 것이다. 대상 선정에 사용되는 가장 기본적인 원칙으로 크게 보편주의와 선별주의 기준을 들 수 있다(박정호, 2012). 보편주의와 선별주의에 의한 대상선택에서 비용의 효과성, 낙인과 사회통합은 중요한 주제가 된다(길버트·테렐, 2005). 보편주의는 사회 모든 구성원을 대상으로 급여를 제공하는 입장이기 때문에 인간의 존엄성과 사회통합의 효과를 얻을 수 있는 장점은 있으나 재원의 문제를 고려하지 않을 수 없다. 반면 선별주의를 택하자면 욕구가 확인된 개인이나 집단에게 급여를 받을 수 있는 우선권을 주는 방식이어서 비용의 효과성은 기대할 수 있으나 낙인의 문제를 고민하지 않을 수 없다(남기민, 2011). 즉 우리사회가 아동 방과후 돌봄 서비스를 보편적 서비스로 합의한다면 제공되는 돌봄 서비스를 통해 모든 아동의 건강한 발달을 도모할 수 있다. 그러나 선별주의에 입각하여 서비스를 제공한다면 낙인의 문제가 해소될 수 있다. 그리고 선별주의에 의한 정책수행에서 적용대상에 대한 분석은 대상의 적절성을 분석의 주된 내용으로 하되 실제에 있어서는 대상의 중복과 누락의 문제가 분석의 핵심이 될 수 있다.

### 2) 급여의 형태(급여체계)

길버트와 테렐(2005)은 기본적 급여형태로 현물과 현금을 제시하고, 이것의 확장 형태로 대안 급여형태를 제시하였다. 이를테면 기회, 서비스, 상품, 증서, 현금, 권력 등 여섯 가지로 제시하고 있다. 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 아동 정책에 있어서의 급여는 보육수당 등의 현금급여 형태, 방과후 돌봄 서비스와 같은 서비스 형태,

육아휴직이나 근로시간단축 등과 같은 기회(시간) 제공 등 현실적으로 다양하게 주어지고 있다. 일반적으로 정책의 효율성을 위해 급여체계에 대한 이용자의 선택권(자기결정권) 부여가 필요하다고는 하나 그에 따른 장단점을 고려할 때 결코 단순하지는 않다. 아동 방과후 돌봄 서비스의 경우에 아동과 가족에게 서비스(프로그램), 현물(주로 복지관련 현물이 여기에 해당될 것으로 보임), 기회 등 다양한 급여형태가 주어지고 있다. 아동 방과후 돌봄 서비스에 대한 급여체계의 분석은 구체적으로는 세부 프로그램 내용에 대한 분석이 될 것이며 여기에는 서비스의 양과 질에 대한 논의도 함께 포함되어야 할 것이다.

### 3) 급여의 전달(전달체계)

급여의 전달체계는 급여를 대상자에게 효과적으로 전달하는 것을 목적으로 한다. 이것은 곧 전달체계 상에서 일어나는 전달체계 문제를 최소화 하는 것을 의미한다. 일반적으로 전달체계의 문제는 네 가지-단편성(fragmentation), 비연속성(discontinuity), 비책임성(unaccountability), 비접근성(inaccessibility)-로 정리할 수 있다. 단편성은 서비스의 중복과 조정, 위치, 전문화와 같은 조직적 특성과 관계에 관련되는 문제이다. 예를 들면 지역 다른 위치에서 중복된 서비스를 제공한다면 전달체계의 단편성의 문제이다. 한편 연결되는 프로그램 사이에 이동, 시간상의 연계가 되지 않는다면 비연속성의 문제로 간주할 수 있다. 비접근성의 문제는 급여를 제공하는 전달체계가 부족하거나 프로그램이 미비하다면 비접근성의 문제로 파악할 수 있다. 마지막으로 이용자가 전달체계 상의 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 시정되지 않는다면 비책임성이 존재함을 의미한다(박정호, 2012). 이를테면 동일한 대상이 이용할 수 있는 동일한 아동 돌봄 서비스가 지역의 여기저기에서 시행된다면 중복의 문제로 단편성을 지적

할 수 있으며, ‘방과후학교’ 프로그램처럼 아동이 선택적 프로그램 사이의 빈 시간에 보호되지 않은 채 학교 어딘가에 혼자 의미 없이 방치된다면 불연속성의 문제로 파악할 수 있을 것이다. 또한 서비스에 대한 욕구가 있는 아동에게 집 가까이에서 서비스를 이용할 수 없다면 접근성의 문제가 있는 것이며 이런 여러 가지 발생된 문제에 대해 주무 당국이 개선의 노력을 하지 않는다면 비책임성을 지적할 수 있을 것이다.

### 4) 급여의 자원(자원체계)

자원체계는 어떻게 정책수행에 소요되는 자원을 조달할 것인가의 문제이다. 자원의 제약은 필요한 서비스 혹은 정책 개발을 제한하는 중요한 요소이다. 아무리 정책이 좋아도 자원이 불충분하면 그 정책은 성공하기 어렵다. 왜냐하면 자원은 서비스의 지속성과 포괄성, 전문성 등과 밀접하게 연관되기 때문이다.

자원은 정부 보조금과 같은 공공부문도 있지만 이용자 부담(user fee) 등과 같은 민간부문 자원도 있다. 공공부문에서의 자원확보는 그 정책의 중요성 및 효과성 등과도 밀접히 관련된다. 이를테면 정부의 자원 총량이 정해져 있기 때문에 다른 정책으로 인해 우선순위에서 다른 정책에 밀릴 경우 정책수행에 차질이 생기거나 정책으로서의 역할을 하지 못하는 경우도 있을 수 있다. 물론 법 제정에 근거해서 사업이 이루어지거나 사업이 보편적 서비스 성격을 띠면 재정확보는 용이할 수 있다. 한편 이용자 부담은 시장에서의 재화의 구입과 판매에 관련된 것이지만 민간 비영리기관이나 공공기관에서도 흔히 활용되고 있는 방식이다(길버트·태렐, 2005). 이때 대개는 이용자의 경제적 능력에 따라 차등화한 ‘연동제’에 의해 요금을 부과하게 되는 것이 일반적이며, 중요한 것은 이용료의 적절한 수준을 결정하는 일일 것이다. 아동 돌봄 서비스의 경우

에도 이 두 가지 방식을 병행하여 운영되고 있으나 지역사회 공적 돌봄 서비스의 우선 대상이 저소득층이나 사회 취약계층이어서 주로 이용료 없이 서비스를 제공받는 경우가 대부분이다.

### 3. 아동 돌봄 서비스 정책 분석 대상

초등학교 아동들을 대상으로 이루어지는 넓은 의미의 돌봄 서비스 프로그램으로는 초등돌봄교실, 방과후학교, 지역아동센터 프로그램 운영, 청소년방과후아카데미, 드림스타트, 위스타트, 아이돌보미 등 다양하다. 그러나 본 분석에서는 공적 방과후 돌봄 서비스로서 부모의 귀가시간을 고려하여 최소 일정시간 동안 종합적인 프로그램을 제공하는 초등돌봄교실(방과후학교 포함), 지역아동센터 프로그램, 청소년방과후아카데미를 대상으로 하고자 한다. 이들 서비스는 주된 목적이 방과후 아동 보호에 있으며, 일반적으로 아동 방과후 돌봄 서비스로서 대표적인 사업들이기 때문이다.

## IV. 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스 정책분석

아동 방과후 돌봄 서비스 현황을 분석하기 위해 초등돌봄교실 및 방과후학교, 청소년방과후아카데미, 지역아동센터 등을 중심으로 길버트와 테렐(2005)이 제시한 사회정책 분석틀의 할당(대상체계), 급여의 형태(급여체계), 급여의 전달(전달체계), 급여의 재원(재원체계) 각각에 대해 적

용하여 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 할당(대상체계): 사업별 방과후 돌봄 서비스 대상

현재 아동 돌봄 서비스의 대상은 기관 혹은 사업에 따라 다소 상이한 기준을 가지고 운영되고 있다(<표 1> 참조).

초등돌봄교실의 경우는 초등학교 학생을 대상으로 하되, 그 규모가 한 학교당 대체로 20명 내외로 구성되어 수업이 이루어지는 교실과는 다른 분위기로 꾸며져 가정의 방과 같은 공간으로 리모델링된 보육교실 하나에 배치되어 서비스가 이루어지고 있다. 이렇게 수가 제한되다보니 저소득층 아동, 맞벌이가정의 저학년 아동을 우선선발 대상으로 하고 있고<sup>1)</sup>, 일반 맞벌이가정 아동의 경우 서비스를 이용하기는 어려운 실정이다.

청소년방과후아카데미 사업의 경우 서비스 대상은 초등 4학년에서 중학교 2학년까지의 청소년이다. 이렇게 초등 고학년과 중학교 2학년까지로 대상을 제한하게 된 배경을 보면, 지역아동센터 돌봄 서비스를 저학년 아동들이 많이 이용하고 있는 반면 서비스 수요가 많은 초등 고학년 및 중학생을 위한 돌봄 서비스는 지역사회 내 부족한 편이고, 중학교 3학년의 경우 고등학교 진학과 관련해 전체적인 돌봄보다는 학습에 대한 요구가 높은 경향이 있기 때문에 서비스 대상에서 제외되었다. 그리고 현재 운영되고 있는 사업 유형<sup>2)</sup>은 일반가정 청소년들이 이용할 수 있는 일반형 혹은 혼합형 모델도 있으나 실제 거의 운영되고 있지 못하고, 주로 저소득층을 위한 ‘지원

- 1) 2011년 현재 초등돌봄교실 학생 구성을 살펴보면 저소득층 자녀는 20.9%, 맞벌이가정 자녀 등(맞벌이가정, 한부모가정, 조손가정 등)은 79.1%이다(김홍원, 2011).
- 2) 청소년방과후아카데미 운영모형은 크게 셋으로 나뉜다. 지원형, 일반형, 혼합형으로, 자원형의 경우 저소득층 아동 대상으로 이용료 없이 프로그램에 참여하는 모델이고, 일반형은 서비스 이용료를 내는 일반가정 아동들이 이용할 수 있는 모델이며, 혼합형은 지원형과 일반형이 혼합된 모델이다. 2013년 8월 현재 청소년방과후아카데미는 전국적으로 200개소가 운영되고 있으나 그 중 일반형은 1개소, 혼합형도 1개소 밖에 운영되고 있지 않다. 이 외에도 모델개발에 있어서 농촌형, 도시형으로도 구분하고 있으나 실제 활용하고 있지는 않다.

〈표 1〉 아동 방과후 돌봄 서비스별 대상

구 분	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
			초1	초2	초3	초4	초5	초6	중1	중2	중3	고1	고2	고3	
방과후학교			주대상(모든 학생)												
초등돌봄교실			주대상(저소득, 맞벌이가정)												
방과후아카데미						주대상(저소득가정)									
지역아동센터	일부		주대상(빈곤, 해체 가정)						일부대상						

\* 출처: 이태수(2011). 방과후 돌봄서비스 연계 정책 토론회 p.14 재인용 및 일부자료 수정

형'이 거의 대부분이다. 그 규모는 기관 당 보통 20명 정도의 2 학급으로 편성되어 있고 총 40명으로 운영되는 청소년방과후아카데미 형태가 대부분이다(한국청소년활동진흥원, 2011 a). 그러나 전국적으로 총 200개소에서 운영되고 있기 때문에 결과적으로 청소년방과후아카데미 프로그램에 참여하는 전체 아동 수는 상대적으로 적은 편이다.

지역아동센터는 다른 사업과 비교할 때 이용대상 연령 폭이 넓은 편으로, 18세 미만의 저소득층 아동을 대상으로 한다. 그러나 실제 이용은 주로 초등학교 아동들이며, 초등학교 고학년 이용비율이 41.5%로 가장 높고, 다음으로 초등학교 저학년 이용비율은 33.1% 정도이다. 2011년 5월 현재 저소득층 아동 비율이 이용 아동의 65%에 가까우며, 일반아동이 13.7% 정도 된다(지역아동정보센터, 2011).

이상에서 볼 때 아동을 대상으로 하는 공적 방과후 돌봄 서비스들의 주 대상이 거의 공통적으로 초등학교 저소득가정 아동에 집중되어 있는 것을 볼 수 있다. 이는 아동 돌봄을 초기단계에서는 복지차원에서 접근하였기 때문인 것으로 보인다. 이렇게 세 개의 돌봄 서비스에 동일한 대상이 집중되다 보니 동시에 두 개의 돌봄 서비스를 이용하는 중복의 문제가 발생하고 있다. 실제 방과후학교, 청소년방과후아카데미, 지역아동센터 등 공적 돌봄 서비스 복수 이용률은 19.8%로, 주로 그 방식은 방과후학교를 기본적으로 이용하면

서 그 이후 혹은 이외의 시간에 청소년방과후아카데미나 지역아동센터를 이용하고 있는 것으로 조사되었다(양계민, 2011). 그리고 대상 중복으로 인해 지역아동센터의 경우 아동 수가 감소하는 사례가 나타나고 있다(이태수, 2011). 청소년방과후아카데미도 방과후학교와 동일 아동을 동시에 데리고 있기 때문에 한쪽에서 일부 프로그램, 또 한쪽에서 일부 프로그램을 사용하는 사례들이 자주 나타나고 있다(청소년활동진흥원, 2011 b). 그러나 한편에서는 돌봄 서비스가 필요한 일반 맞벌이가정 아동의 경우는 공적 돌봄 서비스의 대상이 아니거나 혹은 이용순위에서 후 순위이기 때문에 지역사회 공적 돌봄 서비스를 이용하기는 어렵고 결국 높은 비용의 돌봄 서비스를 구매하거나 사설학원 이용하는 수밖에 없다(윤소영 외, 2007; 송혜림 외, 2010).

또한 지역아동센터나 청소년방과후아카데미가 저소득층 아동이 이용하는 시설 혹은 사업이라는 것을 아는 친구들로부터 일종의 낙인이 찍힌다는 것도 아동들에게는 중요한 문제가 될 수 있다(양계민 외, 2010). 현재 학교 방과후학교 이외의 아동 돌봄 서비스는 선별적 서비스로 이루어지고 있기 때문에 학교에서나 지역사회에서나 아동에게 낙인의 문제는 여전히 남아 있다.

〈표 2〉 아동 방과후 돌봄 서비스별 프로그램 내용

방과후학교	초등돌봄교실	청소년방과후아카데미	지역아동센터
교과 학습	학습지도	학습지원 (숙제지도, 교과지도)	교육 프로그램 (학습, 숙제지도, 예체능 교육 등)
특기·적성 프로그램	문화체험, 특기적성	청소년활동지원 (문화, 예술, 스포츠, 과학, 탐구, 체험활동, 캠프 등)	문화 프로그램(문화체험, 견학, 캠프, 공동체 활동 등)
	급식, 안전 귀가지도 등	생활지원 (급식, 위생, 안전, 귀가지도)	보호 프로그램 (급식, 위생, 생활지도)
	상담 및 인성지도	생활지도 (개인사례관리, 심리상담, 건강관리, 부모교육 등)	복지 프로그램 (상담, 부모교육, 가족상담, 결연후원 등)
	외부자원 연계	지역자원 연계	지역자원 연계 프로그램

\*출처: 양계민(2011). 방과후 돌봄 서비스 실태와 개선 방안 p.7 일부인용 및 재구성.

## 2. 급여의 형태(급여체계): 방과후 돌봄 서비스 프로그램 내용과 운영시간

기본적으로 방과후 돌봄 서비스의 프로그램은 아동청소년의 건강한 심신발달을 지원한다는 목적에 따라 학습지원, 생활지원, 문화체험, 정서지원, 지역사회 자원연계 등 거의 유사한 내용으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있는데 운영 방식은 기관 혹은 서비스에 따라 차이가 있다(<표 2>, <표 3> 참조).

초등돌봄교실은 2009년 하반기부터는 학교가 부모역할을 대신하여 ‘정규수업+방과후 활동+가정’의 3가지 기능을 야간까지 지원하는 ‘중일돌봄교실’을 도입, 확산되고 있으며, 방과후학교의 특기적성 프로그램 활용을 위해 개방형 방식으로 운영되고 있다. 2011년부터는 전국 1,000여개의 학교에서 아침 돌봄 및 저녁 돌봄 서비스를 확대하여 연중 오전 6시 30분부터 오후 10시까지 ‘엄마품 온종일 돌봄교실’을 운영하고 있다(김영란 외, 2011). 부모들의 요구에 따라 안전한 학교에서 아동이 보호될 수 있다는 것은 좋으나 학교라는 영역이 아동들로 하여금 긴장을 주는 공간이라는 점을 고려한다면 아동인권의 측면에서도 보

호시간의 적정성은 충분히 고민해 보아야 할 문제로 보인다.

초등돌봄교실의 가장 일반적인 형태인 오후돌봄교실에서는 중식제공과 함께 숙제지도 및 보충 학습 등이 주 내용으로 이루어지며, 최근 ‘엄마품 온종일 돌봄교실’ 실행으로 조식 및 석식도 제공한다. 특히 아침돌봄교실은 독일의 초등학교 돌봄 서비스 기관인 호르츠에서 이루어지는 등교 전 돌봄 서비스 제공과 비슷하다. 그러나 서비스 대상이 저소득층 및 취약계층에 우선적으로 배치됨으로써 학교 친구들과의 관계에서 발생할 수 있는 낙인의 문제는 피할 수 없는 일이다(송혜림 외, 2010).

방과후학교 프로그램은 교과학습과 특기·적성 프로그램으로 구성되는데, 보통 1인당 월 평균 초등학교 아동의 경우 1.6강좌를 수강(교육과학기술부, 2010) 하기 때문에 중간 중간 개인시간을 관리해야 하는 어려움이 있고 특히 초등학교 저학년에게는 이점이 큰 어려움으로 작용할 수 있다. 결국 방과후 모든 시간이 보호되고 있는 것은 아니다. 실제 방과후학교 프로그램을 이용하는 학생 및 부모들에 대한 조사에서 학생들의 피로감과 함께 관리의 어려움들에 보고되고 있다

〈표 3〉 아동 방과후 돌봄 서비스별 운영시간

구 분	운영시간
방과후학교	방과후~17:00
초등돌봄교실*	아침돌봄: 아침 6:30~9:00, 오후돌봄: 방과후 ~17:00, 저녁돌봄: 저녁돌봄 17:00~22:00
청소년방과후아카데미**	15:00~21:00/토요일 운영
지역아동센터***	주중 11:00(12:00)~19:00(20:00), 필수운영시간은 14:00~19:00, 1일 8시간/야간보호 ~21:00 /방학 및 공휴일 10:00~18:00, 필수운영시간 12:00~17:00

출처 \* 교육과학기술부(2010). ‘엄마품 온종일 돌봄교실’ 리플릿

\*\* 한국청소년활동진흥원(2011). 2011 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼.

\*\*\* 지역아동정보센터(2011). 「전국지역아동센터 실태조사 보고서」

(송혜림 외, 2010). 이 외에도 사업을 관리하는 교사의 경우에도 추가적인 업무로 인한 심리적 부담과 피로의 문제가 있어 최근 방과후학교 업무만을 별도로 담당하는 배치에 대한 논의도 이루어지고 있다(김홍원, 2008).

청소년방과후아카데미의 경우는 무엇보다도 체계적인 프로그램의 운영과 관리, 다양한 체험활동 및 창의성 프로그램, 보호와 안전, 전문 인력 활용 등 프로그램 편성과 운영의 우수성이 큰 장점으로 작용한다(양계민 외, 2010). 사업 실시 단계부터 프로그램 및 평가 계획을 체계적으로 세워 사업을 진행함으로써 이용 청소년 및 가정으로부터 만족도가 높은 편이다(양계민·김승경·조영희, 2010). 그러나 지역아동센터 등과 비교할 때 고비용 구조와 이와 연동된 사업단위 확산의 어려움, 비탄력적 프로그램 시간 운용(하루에 학교를 두 개 다니고 있다고 아동들은 인식하고 있음) 등으로 인한 청소년 피로감(한국청소년활동진흥원, 2011 b) 등이 과제가 되고 있다.

청소년방과후아카데미 프로그램 운영은 청소년이 학교수업이 끝난 방과후의 오후 3시부터 시작하여 대략 오후 9시까지 청소년이 귀가될 수 있도록 폐쇄형 방식으로 운영되고 있는데, 프로그램 시작 시간과 종료시간은 기관 혹은 지역의 사

정에 따라 다소 융통성 있게 이루어지고 있다. 최근 방과후학교 참여 아동이 늘어나면서 운영시간 조정이 불가피한 점도 관계가 깊다. 특히 아동 수가 적은 농촌의 경우 방과후학교 참여에 대한 교사의 독려로 아동들은 두 개의 프로그램을 적절히 나누어 참여하라는 상황이다 보니 발생하는 문제이다(한국청소년활동진흥원, 2011 b).

지역아동센터는 무엇보다도 가정적인 분위기, 야간보호 제공과 함께 지역사회 연계 등을 통한 결연, 후원 등 복지지원이 이루어지고 있다는 점이 특징이다. 그리고 운영에 있어서 재정이나 인적자원, 물리적 여건 등이 상대적으로 열악하다 보니 부족한 자원을 외부와 연계하여 운영하고 있는 것이 특징이다. 그러나 도시지역과는 달리 농촌에 위치한 지역아동센터의 경우 지역자원 역시 열악하여 지역사회연계 효과가 상대적으로 낮으며 강사와 같은 인적자원연계도 취약하여 서비스의 전문성을 기대하기가 어려운 실정이다(양계민 외, 2010). 이런 점을 볼 때 지역에 따른 운영상의 차이가 큰 것을 볼 수 있다. 따라서 지역의 특성을 고려한 돌봄 서비스 모델 개발, 재정적 지원 등도 향후 정책에서 고려해 볼 중요한 요소이다.

한편 지역아동센터는 프로그램은 1일 8시간

폐쇄형 방식으로 운영하도록 되어 있으며, 기관에 따라서는 사회복지공동모금회 등으로부터 예산지원을 받아 야간보호 프로그램을 운영하고 있다. 이 경우에는 21:00까지 운영되므로 부모의 퇴근시간이 늦은 저소득층의 아동 및 부모에게 지역아동센터의 야간 아동보호 기능은 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 2009년 지역아동센터 기관 평가자료(지역아동정보센터, 2009)에서 각급 학교의 방과후학교 프로그램이 확대되면서 아동들이 지역아동센터의 프로그램 시간대에 참여하지 못하고 센터에서는 석식만 하고 귀가하는 경우가 발생함에 따라 지역아동센터 운영에 차질을 빚고 있다는 것이 보고되었다.

이상에서 돌봄 서비스별 프로그램 내용과 운영시간을 살펴 본 결과 방과후 돌봄 서비스 프로그램 내용이 매우 유사한 것을 볼 수 있는데, 다만 초등돌봄교실은 방과후학교의 다양한 프로그램을 선택할 수 있어 선택의 폭이 넓다는 점, 청소년방과후아카데미는 다양한 체험 프로그램의 편성과 체계적인 관리가 강점으로 작용한다는 것이며, 지역아동센터는 복지지원이 강점으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 그리고 초등돌봄교실은 방과후학교 프로그램과 돌보서비스를 섞어가며 이용할 수 있도록 열린 시간(개방형) 운영을 하고 있는 반면 청소년방과후아카데미나 지역아동센터는 프로그램 시작시간부터 종료시간까지 동일한 아동들을 대상으로 계획된 프로그램을 진행하는 닫힌 시간(폐쇄형) 운영 방식이다.

한편 청소년방과후아카데미, 지역아동센터의 경우 부모교육, 가족상담 등의 내용이 프로그램으로 포함되어 있는데, 이것은 아동청소년의 건강발달과 부모의 자녀양육을 지원할 수 있다는 점에서 유용한 프로그램이라고 할 수 있다. 다만 이 프로그램이 얼마나 효과적으로 운영되는지가 관건일 것이다. 최근 아동청소년의 문제는 가정·학교·지역사회의 통합적 연계를 구축하여 접근해야 한다고 강조되고 있다(한인영·홍순혜·김혜

란, 2004). 특히 이 대목에서 부모교육, 가족상담 등이 통합적 연계에 중요한 역할을 한다는 것은 명확하다. 그러나 기관의 평가과정에서 기관의 여건이나 부모들의 직장근무 시간 등으로 내실 있게 운영되고 있지 못하고 있는 것이 현실이다(한국청소년진흥원, 2011 b). 그러나 최근 아동들의 다양한 문제행동, 정서적 불안이나 우울감 등 아동청소년의 문제발생을 고려할 때 건강가정지원센터 등 외부 자원과의 연계를 통해 따라서 적극적인 대응을 할 수 있도록 정부의 지침이 마련되는 것도 필요할 것이다. 왜냐하면 아동청소년 문제행동의 발생에 가정환경 특히 부모와의 관계가 중요한 영향을 미친다(공계순·박현선·오승환·이상균·이현주, 2008)는 점을 고려할 때 향후 보다 발전적인 방안 모색이 필요할 것으로 보인다.

### 3. 급여의 전달(전달체계)

전달체계 분석에서 단편성, 비연속성, 비책임성, 비접근성에 대한 분석이 필수적이다. 따라서 아래 분석에서는 이 점에 주목하여 살펴보고자 한다.

초등학생 방과후 돌봄 서비스의 가장 두드러진 특성은 유사한 서비스이지만 지역 내 다양한 운영 주체에서 진행되고 있으며 이를 관리하는 중앙부처 또한 세 부처 소관 업무로 진행되고 있다는 점이다. 초등돌봄교실 및 방과후학교 사업은 전국 초등학교에서 이루어지고 있고 교육부 소관업무이다. 청소년방과후아카데미 업무는 2011년부터 여성가족부로 이관되어 관리되고 있으며 사업은 전국 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년문화의 집, 종합사회복지관 등에서 위탁, 실행되고 있다. 그리고 지역아동센터 업무는 보건복지부 소관으로 지역아동센터라는 별도의 명칭으로 된 시설공간에서 이루어지고 있다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 방과후 돌봄 서비

스별 기관 개소 수를 보면, 2011년 6월 현재 전국 5,430개 초등학교에서 6,639개 초등돌봄교실이 운영되고 있고, 서비스를 이용하는 아동은 124,013명이 된다(교육과학기술부, 2011). 즉 그 대상은 수요에 비해 사실 미미하다고 할 수 있다. 그러나 방과후학교 양상은 좀 다르다. '다양한 교육수요를 학교 내로 흡수함으로써 사교육비를 경감시키고 소외계층의 집중적 지원과 보살핌, 청소년 보호·선도를 통한 교육복지 실현, 지역사회 유관기관과 연계체제를 구축한 평생학습 구현을 목표로 하는(김홍원, 2008; 한국청소년개발원, 2010) 방과후학교는 2011년 6월 현재 전체 학교의 99.9%(11,307개교)에서 운영되고 있으며, 전체 학생의 65.2%(4,558,656명)가 프로그램에 참여하고 있는 것으로 집계되었다(교육과학기술부, 2011). 그러나 이것은 1개 이상의 방과후학교 프로그램을 이용하는 아동 수를 집계한 것에 불과하며, 방과후학교는 온전한 돌봄 개념은 아니기 때문에 또 다른 프로그램을 추가적으로 이용해야만 한다. 즉 초등돌봄교실의 경우 한 학교에서 20명 정도로 구성되는 1개 반(교실) 정도를 운영하고 있기 때문에 대상 제한으로 인한 접근성이 낮으며, 방과후학교 단독으로는 서비스의 비연속성의 문제를 지니게 된다. 이때 만일 학교라는 특성에서 가능할 수 있는(?) 서비스 이용에 대한 강제성을 띤다면 결국 아동의 입장에서 문제를 바라보지 않고 이용만을 강제한다는 점에서 비책임성을 논의할 수 있을 것이다.

반면 청소년방과후아카데미는 2005년 7월 처음으로 46개소로 시작하여 2011년 현재 200개소가 운영되고 있으며 개소 수가 적다보니 현재 이용자 수가 8천명이 채 안 된다. 당연히 접근성은 낮을 수밖에 없다. 지역아동센터는 2011년 현재 3,802개소가 운영되고 있는데, 비교적 학교나 집 가까이 센터가 배치되어 있어 아동의 입장에서 접근성이 우수한 편이라고 할 수 있으며 이용하고 있는 아동은 102,089명 정도이다(송혜림 외,

2011).

이와 같은 전달체계 구조로 인해 유사한 서비스가 동일한 대상에게 제공됨에 따라 중복 문제가 발생할 수 있고, 여전히 개선되고 있지 않으며 동시에 서비스가 필요한 대상은 서비스에 접근하기가 어려운 형태로 되어 있다고 할 수 있다. 타 부처의 소관 서비스가 되기 때문에 정보 공유나 연계, 조정 등이 쉽지 않은 구조이다. 결과적으로 서비스 제공자나 서비스 이용자 모두 혼란스럽고 외부적으로 볼 때 '과잉복지'라는 이미지로 부각만 되는 역효과를 낼 수 있다. 즉 현재 서비스 전달체계에서의 단편성, 비연속성, 비책임성, 비접근성 등이 복합적으로 나타나고 있다고 할 수 있는데, 비연속성은 특히 방과후학교 선택 프로그램을 이용하는 초등학교 저학년 학생에게는 보호부재의 문제(송혜림 외, 2010)로 지적될 수밖에 없다.

그런데 이런 양상은 우리나라의 경우에만 있는 것은 아니고 일본이나 미국, 유럽 여러 나라들의 경우에서도 볼 수 있는 일이다. 따라서 나름대로 나라마다 전달체계의 문제를 해결하기 위해 부처 간 사업을 통합운영하거나 역할을 조정하는 사례들이 있다. 대표적인 예로 일본의 경우에는 후생성과 문부성 간의 초등학생 방과후 돌봄사업을 각각 추진하여 오다 2007년부터 통합추진하게 되었다(조혜영·김호순, 2008). 따라서 다른 나라의 선진사례들을 충분히 참고하여 우리에게 적합한 방과후 돌봄 서비스의 효율적 운영 방안을 모색해볼 필요가 있겠다. 물론 그 효과가 어떻게 나타나고 있는지도 면밀히 분석, 검토해야 할 것이다.

그리고 방과후학교를 제외하면 방과후 돌봄 서비스를 이용하는 아동 수는 돌봄에 대한 수요, 특히 맞벌이가정의 수요(맞벌이가정 초등학생 138만명 정도)와 비교할 때 방과후 돌봄 서비스를 제공받고 있는 아동은 약 21만 명 수준에 머무르고 있는 점을 보면 절대적인 돌봄 서비스의



〈표 4〉 아동 방과후 돌봄 서비스별 기관 개소 수 및 이용자수

구 분	방과후학교*	초등돌봄교실*	청소년 방과후아카데미**	지역아동센터***
주무부처	교육부	교육부	여성가족부	보건복지부
기관수	11,307개교	6,639개 교실 (5,430개교)	200개소	3,802개소
이용자수(명)	4,558,656	124,013	7,790	102,089

출처: \* 교육과학기술부(2011). 「엄마표 온종일 돌봄교실 매뉴얼」

\*\* 한국청소년활동진흥원(2011 b). 내부자료

\*\*\* 지역아동정보센터(2011). 「전국지역아동센터 실태조사 보고서」

공급부족 상태라고 할 수 있다. 실제 성인의 보호 없이 방과후 시간을 보내는 초등학생은 전체의 22.3%(776,103명) 정도가 된다(양계민, 2011). 따라서 어떤 형태로든 보호되지 않는 아동에 대해 돌봄 서비스가 제공될 수 있도록 정책적 검토가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

#### 4. 급여의 자원(재원체계)

현재의 공적 돌봄 서비스 사업은 주로 저소득층 아동을 대상으로 추진되고 있기 때문에 기본적으로 정부의 재정지원이 절대적이다. 그러나 각 사업별로 지원되는 수준은 다르다.

초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미의 경우 정부와 지자체 보조에 주로 의존하며, 이용자 중 저소득층 가정 아동은 무료로 프로그램을 이용하게 된다. 청소년방과후아카데미는 1개 사업단위에 지원되는 재정 수준(2011년 현재 40명 기준 약 연 1억 5~6천만 원 내외 지원, 청소년활동진흥원, 2011 c)은 지역아동센터와 비교할 때 상대적으로 열악하지 않으며 이것은 일정자격을 갖춘 PM/SM(종사자) 및 강사 확보를 담보해 주고 있다. 반면에 지역아동센터는 정부 및 지자체 보조금, 법인전입금, 후원금, 외부 지원(이러하면 사회복지공동모금회 지원), 기타수입 등 재원은 다양하나 총체적으로 그 수준이 상대적으로 청소년방

과후아카데미와 비교할 때 낮으며(송혜림 외, 2011), 시설의 열악성, 인력의 전문성과 서비스의 전문성 수준에 영향을 미치고 있음을 볼 수 있다. 이것은 같은 저소득층 아동이라도 어떤 서비스에 접근하느냐에 따라 제공받는 서비스의 질이 다를 수밖에 없다는 문제에 봉착하게 된다. 따라서 재원체계에 대한 조정과정이 필요하다 하겠다. 동시에 사회경제적 변화에 발맞추어 서비스 욕구가 있는 일반아동까지 대상이 확대된다면 누가 얼마나 비용을 부담해야 하는 지에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

이상에서 길버트와 테렐(2005)이 제시한 사회정책 분석 틀의 네 차원, 즉 할당(대상체계), 급여의 형태(급여체계), 급여의 전달(전달체계), 급여의 재원(재원체계) 등을 중심으로 아동 방과후 돌봄 서비스 실태를 분석하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

방과후학교를 제외하면 공적 돌봄 서비스는 저소득층 아동에 대상이 집중되어 있고 특히 유사사업을 중복 이용하는 문제가 심각한 문제로 파악된다. 특히 저소득층에만 집중되는 대상 쏠림현상은 돌봄 서비스 정책이 오늘날 우리사회 사회경제적 변화를 충분히 반영하는 정책으로 받아들이기에는 거리가 있다고 할 수 있다. 이것은 아동 돌봄 서비스를 일부 아동들에게만 제공하는 잔여적 서비스로 만족할 것이냐 아니면 모든 아

동들에게 돌봄의 공백이 발생하지 않도록 보편적 서비스로 나아가야 한다고 인식하느냐의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 여기에서 우리가 주목할 점은 최근의 아동정책의 방향을 고려할 필요가 있다. 즉 영유아에 대한 공보육화 확대, 학교 무상급식 전면 실시 등 여러 측면에서 보편적 방향으로 확대되어 가고 있는 점을 볼 때 아동 방과 후 돌봄 서비스도 보편적 서비스의 방향으로 확대되는 것이 충분히 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 다만 재원의 문제가 뒤따르기 때문에 시기적인 조율의 문제가 남아 있다. 따라서 이런 점을 고려한다면 일반 맞벌이가정의 아동 보호를 공적 돌봄서비스 안에 어떻게 편입시킬 것이냐에 대한 연구는 다각도로 이루어져야 할 것이다.

급여체계 측면에서 본다면 비교적 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미 그리고 지역아동센터 모두 포괄적 서비스 내용을 담고 있다. 다만 부모교육이나 상담과 관련된 서비스가 보다 충실히 이루어진다면 좋을 것이다. 그런데 서비스 전달 과정에 있어서 아동의 입장에서 충분히 고려되어 있느냐는 논의의 여지가 있다. 즉 돌봄 서비스 운영시간의 연장은 아동에게 안전한 보호를 제공한다는 점에서는 긍정적이나 학교와 같은 교육기관에서 아니면 집이 아닌 공간에서 저녁 늦은 시간까지 타인에 의해서 보호되어야 하느냐는 검토가 필요한 부분이다. 이를테면 아동의 건강한 정서적·신체적 발달을 고려한다면 보호시간의 적정성에 대한 검토와 함께 적정시간 이상의 시간에 대해서는 오히려 부모에게 시간과 금전을 제공하는 방식으로 조정함으로써 가족 외의 돌봄과 가족의 돌봄이 적절히 균형을 이룰 수 있게 부모의 직장근무와 아동 돌봄 프로그램 운영을 재편할 필요가 있다는 것이다. 운영시간 측면에서 현재 초등돌봄교실만 개방형 운영방식을 취하고 있고 두 돌봄 서비스는 폐쇄형 방식이다. 어쩌면 돌봄 대상 중복으로 인한 현장의 파행적 운영은 폐쇄형 운영방식이 고정되는 데서 구조적으로 발

생할 수밖에 없는 것일 수 있다. 만일 개방형을 병행한다면 아동의 욕구에 따라 선택할 수 있으며 동시에 그것이 파행적으로 받아들여지지 않을 수 있다는 것이다. 다음으로 전달체계 측면을 보면 저소득층 아동으로 대상을 국한할 때 돌봄 서비스의 개소 수 등을 고려한다면 기본적인 인프라를 구축하고 있다고 할 수 있다. 그러나 일반 맞벌이가정 아동까지 보호대상으로 확대한다면 기존의 전달체계의 확대는 반드시 필요하되 접근성 요소를 고려한다면 기존의 시설을 공간적 크기를 확충하기 보다는 개소 수를 확대하는 방안이 보다 적절할 것으로 본다. 한편 전달체계의 가장 심각한 문제는 현재 기존의 공적 돌봄 서비스가 중앙의 세 부처에 의해서 관리됨에 따라 중복의 문제가 조정되지 않는다는 점이다. 여러 연구에서 네트워크를 통한 조정을 제안했지만 아직은 답보 상태이다. 따라서 전달체계에 대한 큰 틀에서의 조정 혹은 변화가 필요하다고 생각된다. 동시에 도시와 농촌의 지역적 특성을 고려한 전달체계 운영모델의 개발도 시급하다.

마지막으로 자원체계에 있어서는 서비스 접근에 따른 서비스 형평성의 문제는 향후 돌봄 서비스 개선방안에서 논의될 필요가 있다.

## V. 초등학교 아동 방과후 돌봄 서비스에 대한 개선 방안

이상에서 학교 및 지역사회 아동 돌봄 서비스 현황을 길버트와 테렐이 제시한 정책의 네 차원에서 살펴보았다. 요약하면 현재 제공되고 있는 아동 돌봄 서비스는 프로그램, 전담인력, 시설 등 기본적인 인프라를 구축하고 있다. 그러나 서비스 대상의 중복 문제와 함께 변화하는 사회경제적인 여건에 따른 돌봄 서비스 욕구를 모두 수용하지 못하고 있다는 점이다. 새로운 서비스를 개

발해서 욕구를 충족할 수도 있겠지만 이미 검증된 기본 인프라의 수정·확대·보완을 통해 실효성 있는 방안으로 발전시킬 수 있는 지 검토하는 것도 실제적인 정책 대응 방법이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 아동 돌봄 서비스에 대한 정책적 개선 방안을 제시하되 우선 아동 방과후 돌봄 서비스 개선안을 위한 기본 원칙을 제시하고자 한다.

첫째, 아동 방과후 돌봄은 보편적 서비스를 지향해야 한다. 정책 초기 단계에서 빈곤 및 사회취약계층의 아동을 그 대상으로 했다면 이제는 아동이라면 누구라도 방과후에 안전하게 보호되어야 함을 전제해야 한다는 것이다. 이럴 때 적극적 일·가정 양립 정책이 부응하는 정책의 효과도 누릴 수도 있다.

둘째, 아동인권 보장의 문제이다. 아동의 자기결정권, 차별금지(낙인 없는 보호), 아동이익 최우선 원칙 등을 아동 관련 모든 정책에서 실현되도록 해야 한다. 이것은 아동의 이익이 관련되는 모든 정책결정에서 아동의 입장이 적극 고려되어야 함을 의미하며 아동 돌봄 서비스에서도 예외가 될 수 없다는 것이다.

셋째, 일·가정 양립 정책은 여성, 아동, 가족 그리고 사회 전체를 균형 있게 고려해야 한다. 어느 한 입장에서만 정책을 바라보아서는 안 되며, 균형적으로 바라볼 때 생명력 있는 지속가능한 정책이 될 것이다.

넷째, 영유아와 마찬가지로 초등학교 아동 돌봄에 대해서도 공보육성이 강화되어야 할 것이다. 이것은 국가의 책임성이 보다 강화될 필요가 있다는 것을 뜻하며, 비록 민간전달체계에서 돌봄 서비스 사업이 운영된다고 하더라도 아동의 최소한의 욕구가 충족될 수 있도록 국가가 관리함으로써 돌봄 서비스의 안전성을 보장하자는 것이다.

다섯째, 서비스의 효율성 및 효과성을 넘어서 사회통합의 차원에서 돌봄 서비스를 바라보아야 하며 이런 맥락에서 지역사회 체계 간 네트워크

및 지역자원 연계에 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다.

이상의 조건을 전제로 아동 돌봄 서비스 개선안을 제시하면 다음과 같다.

먼저 아동 돌봄 서비스 정책의 총괄적 관리의 문제이다. 유사한 프로그램, 프로그램의 중복 이용으로 인한 돌봄 서비스 운영의 낮은 효율성 문제의 원인은 무엇보다도 여성가족부, 보건복지부, 교육부 세 부처가 각각의 전달체계로서 분절된 형태로 사업을 진행하고 있기 때문에 발생하는 문제라는 인식에서 출발하여, 아동 돌봄 사업을 총괄하되 어느 부처에도 속하지 않는 독립된 기구로서의 콘트롤 타워(Control Tower) 구축을 제안한다. 왜냐하면 기존의 세 부처에 돌봄 서비스를 존속시키는 한, 부처 간의 이기주의가 작동할 수밖에 없고 결과적으로 조정은 미온적일 수밖에 없다는 인식에서 이다. 즉 독립된 콘트롤 타워를 통해서 만이 대상의 조정, 전달체계의 조율이 효율적으로 이루어질 수 있다고 보기 때문이다.

미국의 레이건과 나단(Ragan & Nathan)은 <연속선상에 있는 서비스 전달체계 운영(Service Delivery Operations Continuum)>을 토대로 통합 서비스 구축을 이루어 나가는 여섯 가지 단계를 설명하고 있다. 즉 서비스가 네트워크를 통해 서로 연결되어 전달되는 과정을 하나의 연속선상의 단계적 노력에 따라 의사소통의 단계(Communication), 협동단계(Cooperation), 조정단계(Coordination), 협력단계(Collaboration), 통합단계(Integration), 합병단계(Consolidation) 등으로 구분하였다(이태수·정익중·김신열·박경수·이호균·이경림·박주현, 2008). 이에 대해 조혜영과 김호순(2008)은 초기 의사소통의 단계 내지는 협동단계까지만 이루어져도 사업의 효율성은 크게 증가할 것이며, 만일 주무부처 간 네트워크 단계가 조정단계나 협력단계에까지 이르면 사업의 효율성, 효과성은 크게 증대될 것이라고 하였다. 그 예로 일본의 경우를 들고 있다.

일본의 경우 부처 간 아동 돌봄 서비스의 충돌문제를 해결하기 위해 2007년부터 문부성과 후생성이 아동 돌봄 서비스의 통합 운영을 시도한 바 있다. 그러나 효율성을 가지고 올 수 있는 조정은 두 부처가 별도로 있는 한 물리적 통합(병렬) 수준에 머무르기 쉽다는 분석이 더 설득력을 갖는다. 따라서 통합 운영보다는 서비스의 통합을 위한 별도의 컨트롤 타워 수립이 유용하다고 본다. 동시에 컨트롤 타워의 수립과 함께 정책의 효율성 및 효과성을 거둘 수 있는 방향으로 서비스 대상자와 내용, 전달체계의 구성, 전문인력, 재원확보 방안 등 향후 사회경제발전을 종합적으로 고려한 발전적인 아동 돌봄 정책의 방향성 등도 모색되어야 할 것이다.

둘째, 돌봄 서비스 대상자 확대에 대한 문제이다. 정책은 현실 문제를 해결하기 위한 도구이다. 현재 일가정 양립을 위한 맞벌이가정의 초등학교 아동 돌봄 문제는 사회적 우선 과제라고 할 수 있다. 그러나 공적 돌봄 서비스 안에서 보호되고 있는 아동은 일부분에 지나지 않으며 많은 아동들이 방임으로 인한 안전사고, 게임중독, 생활태도 및 정서적 문제, 건강 및 인성발달 문제 등 여러 가지 측면에서 문제에 노출되어 있다고 해도 과언이 아니다. 물론 아동이 방임되어 있다고 해서 바로 문제행동으로 연결되는 것은 아니지만 아동청소년 문제 발생에 중요한 요인이 되는 것은 분명하다. 따라서 요보호아동 중심의 돌봄 서비스의 틀에서 벗어나 보편적서비스로 전환되어야 할 시점으로 본다. 특히 맞벌이가정의 아동이 우선 대상으로 확대되어야 할 것이다. 이것은 사회계층 별 서비스 기관을 별도로 운영하기 보다는 취약계층 아동뿐만 아니라 일반아동을 함께 보호함으로써 그동안 돌봄 서비스 기관을 이용하는 저소득층 아동들의 낙인 문제를 해소할 수 있는 이점이 있을 뿐만 아니라 지역사회 통합의 차원에서 아동 돌봄을 지역공동체의 과제로 인식하도록 방향을 전환시키는 계기로 활용할 수

도 있다는 것이다.

셋째, 대상이 확대된다는 것은 서비스 제공 방식의 변화도 동시에 이루어져야 함을 의미한다. 즉 운영시간의 폐쇄형 운영방식 뿐만 아니라 개방형을 병행함으로써 아동이 방과후학교 프로그램뿐만 아니라 사교육 프로그램도 이용하되 보호의 베이스캠프(base camp)는 돌봄 서비스 기관에 두고 부모 및 학교와의 긴밀한 연락체계를 갖추는 시스템을 갖출 때 전달체계의 완전성이 확보될 수 있다. 이렇게 될 때 아동의 선택권 확보, 서비스의 중복 및 비연속성을 해소할 수 있다. 다만 개방형 방식으로 운영할 때 틈새 서비스가 지원되어야 할 필요가 있으며, 장혜경과 그의 동료들 연구에서 제안한 ‘지역사회 케어맘’과 같은 인력이 그 역할을 할 수도 있을 것이다.

최근 일하는 부모의 귀가시간에 맞춰 아동보호 시간을 운영하는 지역아동센터의 야간보호사업, 학교의 저녁 10시까지 아동보호가 이루어지는 것은 많은 일하는 부모들의 요구와 맞닿아 있다. 귀가시간과 아동보호시간은 일종의 밀고 당겨지는 관계이다. 즉 부모의 퇴근, 귀가시간의 조정에 따라 아동 보호시간을 늦추는 것이 일가정 양립의 바람직한 방향인지는 논의가 필요하다. 즉 부모의 근무조건에만 맞추는 것은 아동 이익에 위배되는 것으로 아동인권의 맥락에서 아동보호 적정시간에 대한 논의가 필요하다.

한편 기존의 돌봄 서비스 프로그램은 아동의 발달에 필요한 내용을 비교적 포괄적으로 구성하고 있다. 다만 아동상담이나 부모교육 같은 프로그램은 돌봄 서비스 기관이 지역사회 내에서 명실 공히 아동 돌봄의 주 베이스캠프로서의 역할을 하게 하는 중요한 단초가 될 수 있다는 점에서 강화할 필요가 있다. 즉 돌봄 서비스 기관이 지역주민들에게 자녀양육 및 돌봄에 대한 주치의와 같은 역할을 할 수 있게 한자는 것이다. 따라서 아동상담이나 부모교육 프로그램 등을 강화시키되, 이를 위해 지역사회 건강가정지원센터와의

실제적인 연계가 이루어지도록 노력할 필요가 있다. 서비스 기관의 운영시간과 프로그램의 운영의 개방성 문제도 중요하다.

넷째, 그러면 전달체계를 어떻게 할 것인가? 전달체계 논의에서 특히 어린 아동들에게 중요한 요소는 접근성의 문제이다. 접근성을 높이기 위해 학교나 집과 가까운 곳에서 서비스가 제공되어야 함은 물론이다. 동시에 아직도 방과후에 ‘나홀로’ 집에 있거나 보호할 어른이 없어서 학원을 전전하는 아동의 수를 고려할 때 즉 보호가 필요한 일반아동을 대상으로 고려할 때 전달체계의 확대, 즉 개소 수 확대는 불가피할 것이다. 다만 예산을 고려하여 기존의 서비스 전달체계를 최대한 활용하지는 것인데, 이를테면 건강가정지원센터, 지역사회복지관, 주민센터 등을 활용함으로써 접근성, 예산절감 등을 꾀할 수 있을 것으로 본다. 대신 운영하는 기관에 따라 프로그램의 특성화 및 운영방식의 차별성 등 기관의 결정권을 보장하는 것도 다양화에 기여할 수 있을 것으로 본다.

그리고 지역적 특성을 고려하여 이를 반영하는 운영모델을 개발할 필요가 있다. 청소년방과후아카데미의 경우 농촌형/ 도시형, 지원형/혼합형/일반형 등 유형을 구분하여 모델을 개발하였듯이 지역성을 반영하는 모델 개발은 전달체계의 효율성과 효과성을 위해 반드시 필요한 과정이라고 할 수 있을 것이다.

마지막으로, 재원 확보의 문제이다. 앞에서 언급한 것처럼 일반아동 특히 맞벌이가정 아동들에게까지 서비스가 확대된다면 기존의 지원방식은 수정될 수 있다. 지금과 같이 기여 없이 서비스를 이용하는 방법을 유지한다면 정부예산의 대폭 확대 및 재원확보를 위한 목적세 등까지도 고려할 수도 있으며 이용자 부담을 통한 재원 확보 방법을 고려한다면 부담 능력에 따라 일반아동 혹은 일반 맞벌이가정 아동의 경우 일부의 이용료를 내고 서비스를 이용하는 방식이 될 것이다.

다만 그 수준은 신중한 논의를 거쳐 채택되어야 할 것이다.

이상에서 본 연구는 기존의 아동 돌봄 서비스를 수정·보완·확대하는 방향에서 돌봄 서비스에 대한 개선 방안을 모색해 보았다. 그러나 최근 여러 연구에서 수요자 맞춤형 돌봄 서비스 대안들을 제시하고 있으므로 제안된 다양한 방안들에 대해 다각도로 분석 검토하여 정책에 반영되도록 해야 할 것이다.

## 【참 고 문 헌】

- 1) 경기도가족여성연구원(2007). 초등학교 방과후 학교 보육프로그램 활성화 방안 연구. 경기도가족여성연구원.
- 2) 공계순·박현선·오승환·이상균·이현주(2008). 아동복지론. 서울 : 학지사.
- 3) 교육과학기술부(2011). 엄마품 온종일 돌봄교실 매뉴얼. 교육과학기술부.
- 4) 김영란·황중임·박진영(2011). 맞벌이가구 자녀돌봄지원을 위한 지역사회 돌봄네트워크 모델 개발. 한국여성정책연구원.
- 5) 김홍원(2008). 방과후학교 법률안 및 시행령안 개발연구. 한국교육개발원.
- 6) \_\_\_\_\_(2011). 주 5일 수업제에 따른 초등학교 방과후 돌봄교실의 과제와 정책방향. 한국방과후지도학회 추계학술대회 자료집, 13-34.
- 7) 남기민(2011). 사회복지정책론. 서울 : 학지사.
- 8) 남기민·조명희·조영희·윤혜미·김영석(2006). 충북복지론. 충북개발원.
- 9) 닐 길버트·폴 테렐(2005). 남찬섭·유태균 역(2007). 사회복지정책론-분석 틀과 선택의 차원. 서울 : 나눔의집.
- 10) 박정호(2012). 사회복지정책론. 서울 : 학지사.
- 11) 보건복지부(2011). 전국아동학대현황보고서. 보건복지부.

- 12) 서영숙·김진숙·김현자·서지영·서혜전·신지현·신혜경·윤매자·이향란(2010). 방과후 아동지도. 서울 : 양서원.
- 13) 서정아·조홍식(2010). 지역사회중심 아동 가족 맞춤형 지원서비스 개선방안 연구. 한국 청소년정책연구원.
- 14) 송혜림·조영희·정영금·고선강·김유경(2010). 일-가정 양립을 위한 자녀돌봄 요구 및 정책개발 연구. 여성가족부.
- 15) 송혜림·조영희·라휘문·김유경(2011). 조손 가정 지원사업 평가지표 개발 및 성과분석. 여성가족부. 한국건강가정진흥원.
- 16) 양계민·김승경·조영희(2010). 2011 청소년 방과후아카데미 운영모형 개발. 한국청소년 정책연구원.
- 17) 양계민(2011). 방과후 돌봄서비스 실태와 개선 방안. 한국청소년정책연구원.
- 18) 여성정책연구원(2007). 2006 여성통계연보. 여성정책연구원.
- 19) 오정수·정익중(2013). 아동복지론. 서울 : 학지사.
- 20) 윤소영·정지영·김효은·이승미·조성은·김명희(2007). 맞벌이 가족의 자녀방과후 돌봄 사업운영 모델 개발: 건강가정지원센터를 중심으로. 중앙건강가정지원센터.
- 21) 이태수·정익중·김신열·박경수·이호균·이경림·박주현(2008). 아동청소년복지 네트워크의 이론과 실제. 서울 : 학지사.
- 22) 이태수(2011). 방과후 돌봄서비스 연계 정책 토론회. 여의도연구소.
- 23) 장혜경·홍승아·김영란·김미숙·손석옥·김용희(2009). 아동케어 실태 및 사각지대 해소방안. 여성정책연구원.
- 24) 조영희(2012). 아동청소년 방과후 돌봄서비스 현황과 가족정책적 과제. 2012년 한국가정관리학회 춘계학술대회 자료집, 139-157.
- 25) 조영희·송혜림(2009). 일-가정 균형을 위한 보육 및 학교 영역에서의 요구도와 정책. 한국가족자원경영학회지, 13(2), 65-84.
- 26) 조혜영·김호순(2008). 청소년방과후아카데미 운영모형 개발연구. 한국청소년정책연구원.
- 27) 지역아동정보센터(2011). 전국지역아동센터 실태조사 보고서. 지역아동정보센터.
- 28) 통계청(2011). 2011년 맞벌이가구 및 경력단절여성 통계 집계 결과. 통계청.
- 29) 한국청소년활동진흥원(2011a). 2013 청소년 방과후아카데미 평가편람. 한국청소년활동진흥원.
- 30) \_\_\_\_\_(2011b). 2013 청소년 방과후아카데미 평가위원 워크숍 자료. 한국 청소년활동진흥원.
- 31) \_\_\_\_\_(2011c). 2013 청소년 방과후아카데미 운영실무자 업무메뉴얼. 한국청소년활동진흥원.
- 32) 한인영·홍순혜·김혜란(2004). 학교와 사회 복지실천. 서울 : 나남출판.
- 33) 교육부. [www.moe.go.kr](http://www.moe.go.kr)

- 투 고 일 : 2014년 1월 1일
- 심 사 일 : 2014년 1월 20일
- 심사완료일 : 2014년 2월 3일