

발제

최영

중앙대학교 사회복지학과 교수

초등방과후 돌봄 서비스의 마을과 학교 연계 협력 방안

2024. 6. 28.
중앙대학교 사회복지학부 최영
yc01@cau.ac.kr



CONTENTS

초등방과후 돌봄 서비스의 마을과 학교 연계 협력 방안

01

사회경제적 변화와 돌봄의 위기

02

돌봄의 위기와 초등방과후 돌봄

03

독일 전일제 학교와 늘봄학교

04

초등방과후 돌봄 서비스의 재구조화

PART

01

사회경제적 변화와 돌봄의 위기

사회경제적 변화와 돌봄의 위기

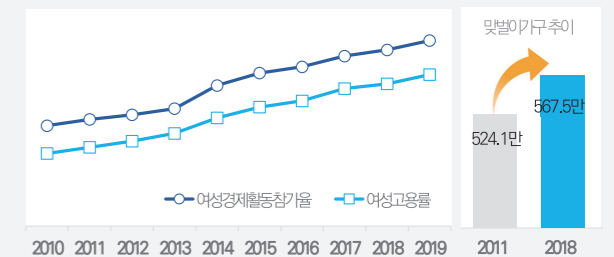
PART 1

새로운 복지논쟁의 관심사 '돌봄'

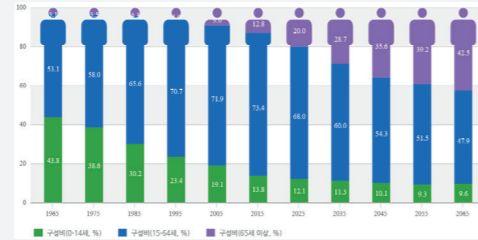
- 인구, 가족, 그리고 노동시장이 변화함에 따라 안정적인 가족을 토대로 설립된 복지국가는 한계를 맞이하게 되며 최근 주류 복지국가 그동안 주목받지 못하였던 돌봄 관련 의제가 새로운 복지논쟁의 관심사로 부상하고 있음

여성의 사회활동 확대와 맞벌이 가구의 증가로 인해 가정 내 아동양육 부담 증가

- 돌봄의 사각지대에 놓인 방임아동이나 방과후 나홀로 아동들이 증가
- 학원을 전전하거나 부모의 보호를 받지 못해 각종 범죄나 유해환경에 노출될 가능성이 커 사회문제화 되고 있음
- 여성 경제활동의 증가 및 노동시장 환경으로 인한 부모의 직접 양육 기회 감소, 부모 양육스트레스 증가



새로운 복지논쟁의 관심사 '돌봄'



우리나라의 출산율은 OECD 국가 중 최저수준으로, 최근 10년간 합계출산율이 0.78명 ~ 1.29명 내외를 보이고 있으며, 2018년 0.977명으로 1명 이하로 떨어진 이후 2023년에는 0.76명으로 최저치를 기록하는 등 저출산·고령화 문제가 점차 심각해지고 있음

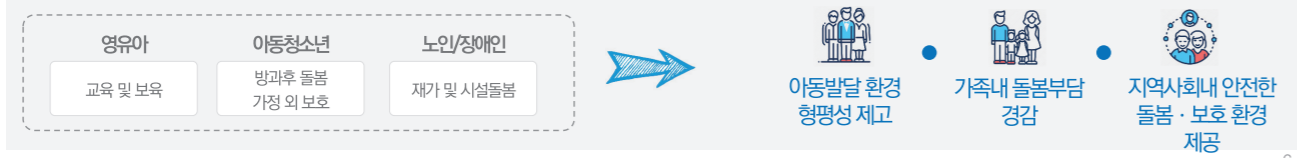
돌봄의 '위기'

사회적 환경이 변화함에 따라 가족 내에서 주로 여성에게 책임이 전가되었던 돌봄에 대한 공백이 발생

돌봄의 위기

전통적 복지국가에서 가족원의 사적 돌봄 제공의 기능이 약화되며
지역사회와 국가, 그리고 시장에 배분하여 돌봄을 사회화하려는 논의가 진행

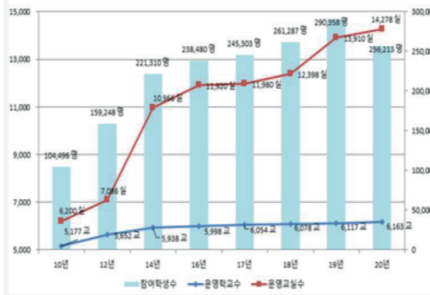
사회적 돌봄 서비스



02

돌봄의 위기와 초등방과후 돌봄

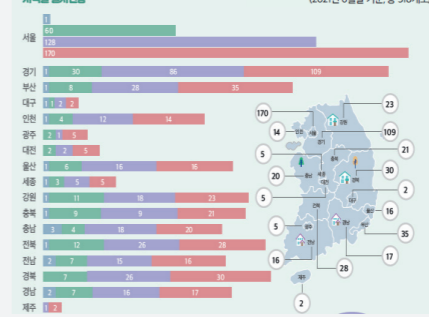
초등돌봄교실



- ✓ 최근 10년간 초등돌봄교실 공급 2배 이상 증가
- ✓ '15년부터 오후돌봄 외 주로 3-6학년 학생의 돌봄 수요 해소 위해 방과후학교 연계형 돌봄교실 운영
- ✓ 참여학생: 256,213명 (1학년 47.2%, 2학년 38.8%, 3학년 7.2%, 4학년 3.4%, 5학년 1.8%, 6학년 1.6%)

교육부 (2021), 초등돌봄교실 운영 개선 방안(안)

다함께 돌봄센터



- ✓ 2023년 12월말 기준, 다함께 돌봄센터 1,048개소, 이용아동 25,638명, 학교돌봄터 31개교 70실

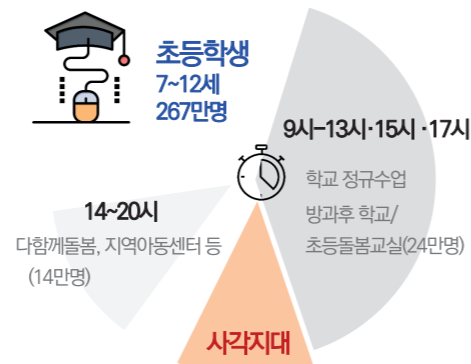
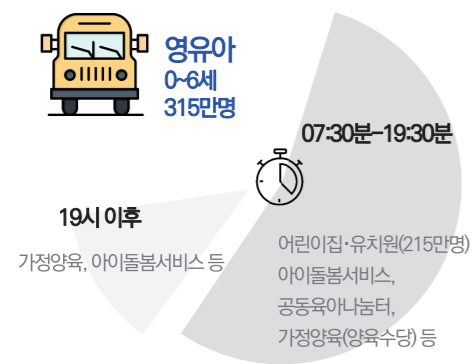
* 보건복지부 (2023), 2023 다함께돌봄 사업안내 아동권리보장원 (2024), 다함께돌봄

지역아동센터



- ✓ 2022년 기준, 지역아동센터 4,295개소, 이용아동 105,210명

보건복지부 (2023), 2022년 12월 말 기준 전국 지역아동센터 통계조사 보고서



독일 전일제 학교와 늘봄학교

2000년대 이후 확대배경	주요내용	현황
<ul style="list-style-type: none"> PISA 결과에 따른 교육개혁(학력격차 해소) 교육과정 개편(8년제 김나지움 도입) 사회적 변화(여성노동시장, 한부모 등 증가와 저출산) (정기섭, 2008; 정재훈, 2022) 	<ul style="list-style-type: none"> 주정부 중심 <ul style="list-style-type: none"> 연방정부의 재정지원, 주정부 중심의 교육, 돌봄 전달체계 기본내용 <ul style="list-style-type: none"> 주 3일, 하루 최소 7시간이상(오후 4시-5시까지) 점심제공(소득비례), 다양한 프로그램과 휴식 전일제 학교 운영 위한 독립 공간 의무형(모든 학생), 부분 의무형(일부 학생) 개방형(선택)형태 	<ul style="list-style-type: none"> 2020년 기준 독일 초등학교 중 전일제 학교수는 10,873개로 전체 초등학교의 71.2%가 전일제 학교 운영 전체 초등학생의 약 47.2%(344만명)가 이용 <ul style="list-style-type: none"> 개방형(189만), 의무형(154만) (정재훈, 2022) 그외 호르트(지역사회돌봄기관)

지방정부 중심의 교육, 돌봄 융합
 학교를 지역 교육공간의 일부로 **지역사회에 통합**(외부 공적 기관과의 협력)
돌봄 기능 담당 전문인력(사회복지사, 사회교육전문인력 등), 학교 밖 아동청소년 기관과의 협력(정기섭, 2008)

- 늘봄학교란? **정규수업 외에** 학교와 지역사회의 **다양한 교육자원을** 연계하여 학생 성장·발달을 위해 제공하는 **종합 교육프로그램** (교육부 '24 늘봄학교 추진방안(안))
- 기존의 초등학교 방과후와 돌봄을 통합·개선한 단일체제. 희망하는 초등학교생 누구나 이용

추진배경	개요	주요내용
<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 교육기회 보장 (개별화된 교육 돌봄 지원) • 교육격차 해소 (정규교육과정 보완) • 학부모 양육부담 경감 (여성경력단절 해소) • 사교육비 감소 (초등 사교육 과잉의존 해소) • 분리된 방과후, 돌봄 체제로 인한 중복, 사각지대 해소(방과후 학교와 초등돌봄교실) 	<p>◆ 학교 인력의 다양한 교육자원을 활용하여 희망하는 초등학교생에게 정규수업 이후로 제공하는 양질의 교육 돌봄(educare) 통합 서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방과후 프로그램(교과연계, 특기적성 등 교육) • 돌봄(휴식, 놀이, 간식 등) 통합 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 미래형, 맞춤형 방과후 프로그램 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 초1입학 초기 에듀케어, 미래형 신수요 프로그램 확대 - 초 1~2 맞춤형 프로그램 2시간 무료 제공 • 돌봄유형 다양화 및 서비스 질 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 아침·저녁돌봄(오후 8시), 방학 돌봄, 방과후 연계 돌봄 등 - 이동친화적 돌봄 공간 마련, 거점형 돌봄 모델 • 늘봄학교 운영체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 방과후늘봄지원센터, 지역사회 연계협력(지자체 협력모델, 학교시설 복합화, 협의체강화 등) 등 • 행재정적 지원 강화

13

1 교육과 돌봄

기본권으로서 교육과 돌봄

- ✓ **교육서비스**
 - "모든 아동은 적절한 교육을 받을 권리가 있다"
 - 동등한 교육기회 제공은 국가의 책임. 교육시설기반 공교육 체계
- ✓ **돌봄서비스**
 - "모든 아동은 적절한 돌봄을 받을 권리가 있다."
 - 모든 아동이 **사설서비스**를 통해 돌봄을 받는 것을 의미하는 것은 아님
 - 다만, 학교는 중요한 지역사회 돌봄 자원으로 기능할 수 있음

대상 및 공간/프로그램

- ✓ **정책 대상**
 - 교육 서비스는 아동의 기본권으로서 모든 아동이 정책 대상
 - 돌봄 서비스는 부모의 노동권과 관련 - 일반적으로 맞벌이, 한부모 가구의 아동이 정책 대상
 - **늘봄학교가 추구하는 정책목표 및 대상은? 전일제 학교(방과후 학교)와 초등돌봄교실은 역할이 다를 수 있음.** (늘봄학교 '26년 희망 초1~6 모두 수용 계획)
- ✓ **교육공간과 돌봄공간**
 - 쉼, 놀이 등이 필요한 **돌봄공간은 교육공간과 분리 필요.** 학교내 독립된 돌봄 공간 확보 필요.
 - 돌봄 수요가 많은 학교의 경우 전용공간 확보 어려우며, 겸용교실은 돌봄, 교육 측면에서 모두 부적절
 - 교육프로그램 중심의 늘봄 - 돌봄은 쉼, 휴식, 놀이가 필요하며 지역사회자원과의 협업 필요.

14

2 돌봄서비스로서의 늘봄학교

수요와 공급의 불일치

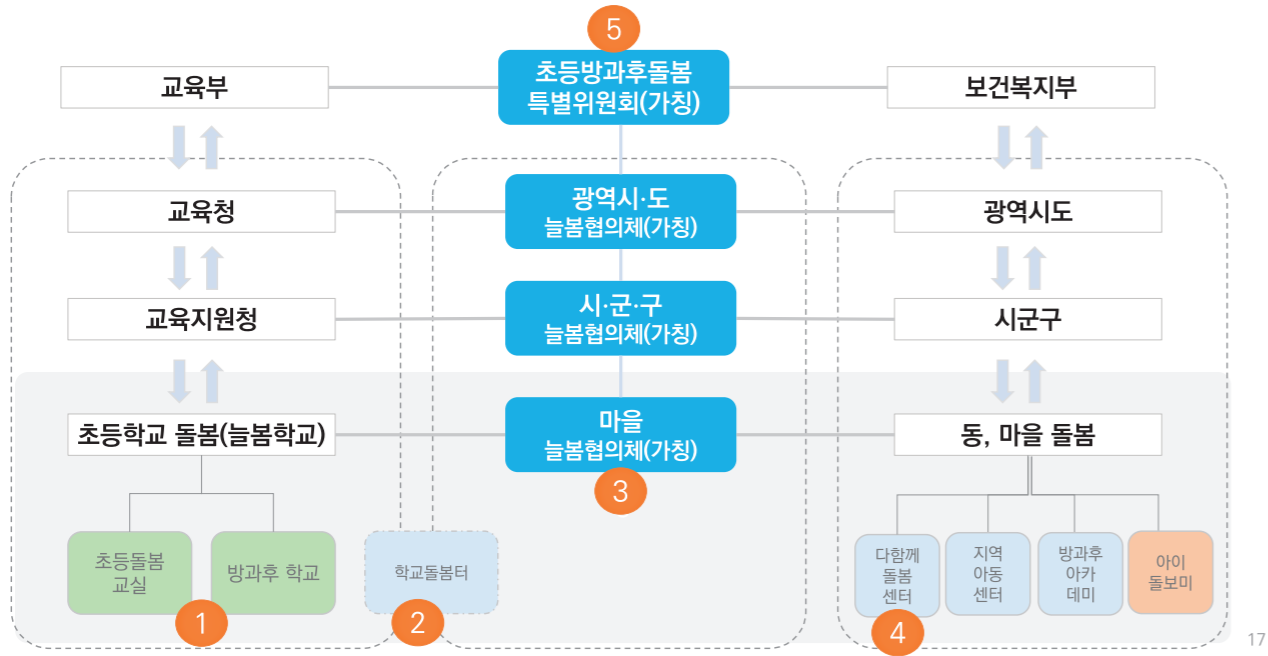
- ✓ **학교별 돌봄 수요와 공급의 불일치**
 - 돌봄 수요가 많은 학교의 경우 공간 부족, 반면, 돌봄수요가 적은 학교의 경우 공간 여유
 - 지역별로 학교에서 돌봄수요 충분히 대응 어려워 지역사회 돌봄자원 활용 필요
 - 거점형 늘봄센터('23년, 7개 계획)가 대안이 될 수 있을까?
- ✓ **방중 돌봄, 저녁돌봄, 연장 돌봄 등 다양한 돌봄 수요 대응 가능?**
 - 학교운영시간과 돌봄운영시간의 불일치
 - 방학중 또는 저녁 돌봄 수요 대응 구체화 필요, 급·간식 제공 문제 상존(특히, 석식)
 - 노동시장 변화에 따른 긴급수요 대응 어려울 수 있음

서비스 전달체계

- ✓ **이중화된 전달체계 고착화?**
 - 외국과 달리 **교육행정과 일반(복지)행정**이 분리
 - 늘봄학교 확대는 학교중심 전달체계 구성을 의미(ex, 방과후·늘봄지원센터, 거점형 늘봄센터 등)
- ✓ **지역사회 중심의 서비스 제공을 위해서는 지방정부 vs. 학교?**
 - 늘봄학교 운영을 위한 지원체계는 필요하나, 기존 **지방정부 마을 돌봄 전달체계와의 중복성** 검토 필요 (ex, 거점형 학교돌봄기관 vs. 서울시 융합형, 거점형 키움센터)
 - 학교에서 **지역사회 자원의 활용과 연계** 가능? 가능하기 위한 조건은?

15

초등방과후 돌봄 서비스의 재구조화



17

1 늘봄학교의 효율적 운영을 위한 전제조건

전담인력 확보

- ✓ 늘봄학교 운영 및 지역사회 자원 연계를 위한 전담인력 확보
 - 교사, 돌봄전담사 이외에 늘봄학교 운영을 위한 전담인력 확보 필요.
 - 마을돌봄기관 및 학교 밖 아동·청소년 지원기관과의 협력 강화를 위한 전담인력 필요
 - 독일 전일제 학교는 가정-학교-아동·청소년기관과의 협력적 관계의 틀에서 전일제 학교 운영하고 있으며, 전일제 학교로의 인가를 위해서는 사회복지사, 사회교육전문인력 등 전담인력을 확보하고 있음 (경기시, 2008)
 - 지역사회자원과의 연계 협력 강화를 위해 학교단위 전담인력으로 **학교사회복지사 제도의 확대** 검토 필요. (*늘봄지원실장, 늘봄실무직원 등 확대 예정이나 교육공무원 중심)

아동친화적 돌봄 전용공간 확보

- ✓ 방과후 돌봄서비스 제공을 위한 학교내 전용공간 확보
 - 방과후 돌봄 수요가 적은 경우, 방과후 돌봄서비스(초등돌봄교실)제공을 위한 학교내 전용공간 확보 가능
 - 방과후 돌봄 수요가 많은 경우, 겸용교실 보다는 전용공간 확보를 위한 노력 필요
 - 학교공간리모델링, 모듈교실 설치, 기존공간(특별실, 도서관, 일반교실 등) 활용 등은 겸용교실 중심의 대책.
 - **학교시설 복합화***의 적극적 추진을 통한 전용교실 확보 필요, **지역사회 돌봄자원과의 연계 협력** 체계 구축 (*학교시설사업 촉진법 제 2조 제1호에 따른 학교시설에 설치하는 시설로서 학교와 지역주민이 함께 이용할 수 있는 공공, 문화, 체육시설, 주차장, 평생교육시설 등)

18

2 학교·마을돌봄 협업모델로서 학교돌봄터 확충

지자체-학교 협력 모델 시범사업

- ✓ 지자체와 학교와의 실현가능한 협력 모델로 학교돌봄교실을 지자체에서 운영
- ✓ 예산, 공간, 운영주체 등에 따라 다양한 협력모델 가능 (예를 들면, 학교돌봄교실을 지자체 또는 지역공동체 위탁, 학교는 공간제공 지자체에서 운영)
- ✓ 예산은 복지부(국고), 교육청(지방비), 지자체(지방비) 1:1:2 비율로 분담

학교돌봄터

- ✓ 2021년 기준 18개교 총 48실 운영. 2022년까지 1500실 확대 계획이었으나, 현정부에서 예산 대폭 축소.
- ✓ **서울시 중구 사례**
 - ✓ 직영 마을돌봄시설·초등돌봄교실 학교돌봄터로 흡수해 운영
 - ✓ 중구청 교육아동청소년과에서 운영 총괄
 - ✓ 중구시설관리공단에서 돌봄인력 채용·관리, 시설 유지·안전 관리
 - ✓ 기존 초등돌봄전담사와 유사한 처우 제공
- ✓ 지자체 운영시 민간위탁 가능성으로 돌봄전담사 처우 하락 우려, 이러한 우려 불식을 위해서는 서울시 중구 사례와 같이 **지자체 직영체계** 구축 필요.

지자체-학교 협력 모델이 운영 가능하기 위해서는?

충분한 예산 지원 필요

예산은 누가 부담?
(ex, 교육부-복지부, 중앙정부-지방정부)

지자체 직영 인력운영 체계 구축 필요

(ex, 자치 시·군·구 단위의 사회복지서비스원 또는 복지재단 조직)

19

3 마을단위 돌봄 생태계 구축

마을단위 돌봄협의체(늘봄협의체)를 통한 돌봄 생태계 구축

- ✓ 중앙-광역-기초 단위의 돌봄협의체 구성
 - 학교와 지자체 돌봄자원의 연계·협력을 위해서는 각 단위별 돌봄협의체 구성이 중요
 - 현재는 중앙-광역-기초 단위의 돌봄협의체 구성만 진행되고 있음
 - 하지만, 지역중심의 효과적인 돌봄서비스 제공을 위해서는 **마을 단위 협의체** 구성이 필요

마을단위의 돌봄 협의체

- 서울시의 경우 마을단위 돌봄협의체구성을 통해 지역사회 통합돌봄 체계 구축
- 다만, 현실적 한계로 학교 단위 또는 동 단위 돌봄협의체 구성은 쉽지 않음
- 지역여건에 따라 기초자치단체 단위를 몇 개 권역으로 나누어 학교와 마을 돌봄기관들의 협의체 구성 필요

마을단위 돌봄협의체와 권역형 다함께돌봄센터(융합형키움센터)

- ✓ 돌봄협의체를 통한 **지역사회 돌봄자원 조정·연계**
 - 지역사회내 학교와 마을 돌봄자원의 조정·연계 역할 수행자 필요
 - 권역형 다함께돌봄센터(ex, 서울시 융합형 키움센터)는 마을자원 중 다함께돌봄센터와 지역아동센터의 통합 모형
 - **지자체 권역형 다함께돌봄센터의 돌봄조정관**을 통해 지역사회 돌봄자원 조정·연계
 - 학교내 돌봄지원실과 협력

20

4 권역단위 학교-마을 협력구조 - 거점형 다함께돌봄센터

서울시 특화 거점형 키움센터

- ✓ 지역내 소규모 돌봄·복지 기관의 공간적 한계 극복
 - 지역내 소규모 키움센터, 지역아동센터의 공간적 한계 극복
 - 소규모 아동 돌봄·복지 기관에 인적·물적 자원 지원
 - 서울시 권역 또는 자치구별 아동의 욕구에 따른 특화 서비스 제공
- ✓ 지역내 기존 아동·청소년 시설과의 차별성 확보
- ✓ 교육지원청 늘봄지원센터와의 연계 협력 강화 필요
 - 교육지원청 권역에 상응하는 지역에 거점형 키움센터 우선 확대

기초자치단체 단위의 아동대상 종합서비스 제공 시설

- ✓ 장기적으로 자치시·군·구 단위의 아동대상 종합서비스 제공시설로서의 위상 확보
 - 지역내 영유아 또는 청소년 대상 서비스 제공시설은 존재하나, 초등연령 아동 대상 서비스 제공시설은 부재
 - 장기적으로 자치시·군·구 단위의 초등돌봄(마을+학교) 종합서비스 제공시설 및 돌봄 지원 시설로 위상 확보

21

감사합니다

23

5 초등 방과후 돌봄체계 운영·지원 주체

돌봄체계 운영·지원 관련 법적 근거 마련

- ✓ 늘봄학교 지원 특별법 추진('24년 하반기)
 - 늘봄학교 추진을 위한 법적근거 마련(공간, 인력 확보 및 지자체, 지역사회 연계·협력 등 규정)
- ✓ 학교 및 지역사회를 포괄하는 초등돌봄 관련 법안 필요
 - 온종일돌봄 체계 운영·지원에 관한 특별법(안)(강민정의원)

방과후 돌봄체계의 운영·지원주체는 누가?

- ✓ 기존 교육부-교육청-초등학교 중심에서 중앙정부-광역시도-시·군·구 중심으로 운영주체 변화 → '국가와 지방자치단체'
- ✓ 늘봄학교의 확대는 다시 교육(지원)청-초등학교 중심의 돌봄체계 확대를 의미
- ✓ 현재 학교돌봄과 마을돌봄이 공존 → 지역단위의 상호 연계·협력을 위해 지자체 중심의 통합적 운영체계 필요

22

토론

김미아

종로구4호점 우리동네키움센터 센터장

우정과 환대의 공동체를 위하여 -우리동네키움센터, 지역아동센터

1. 들어가며

25년 전, 성남 은행동에서 공부방을 처음 시작했습니다. 당시에는 밥을 굶거나 엄마가 없는 집에서 라면을 끓여 먹다 숨진 아이들의 이야기가 신문에 떠들썩하게 나오곤 했습니다. 저는 성남에서 함께 활동했던 친구들과 함께 아이들을 돌보는 일을 하기로 마음먹고 공부방을 만들었습니다.

우리는 누구의 간섭도 받지 않고 아이들의 수다를 들어주고, 함께 놀아주고, 방과후 아이들의 외로움을 달래면서 지냈습니다. 교사들은 매일 아이들이 건강하게 성장하기 위해 무엇이 필요한지 공부하고 실천하고 또 공부하면서 기쁨을 느꼈습니다. 아이들의 엄마, 아빠, 할머니, 할아버지들과도 아이들과 관련한 고민을 나누었습니다. 아이들 이야기를 넘어 교사의 고민, 보호자의 개인적인 고민까지 함께 나누며 우리는 지금까지 고립되어 외롭게 살았던 일상이 달라지며 서로의 삶에 새로운 활력을 만들고 있었습니다. 가진 것이 없었던 우리는 우정을 나누고 서로를 환대하며 다정함의 힘을 아는 사람들로 진화하고 있었습니다.

사회적으로 돌봐야 하는 아이들이 늘어나면서 2004년 공부방은 지역아동센터라는 이름으로 법제화되었고 2009년부터는 평가가 도입되었습니다. 도움을 주려는 마을 돌봄 정책(지역아동센터, 다 함께 돌봄 센터)이 나올 때마다 우리가 진정으로 원하는 변화를 방해하는 경우가 많았습니다.

이제 돌봄 기관 사회복지사는 아이들의 말을 깊이 경청하고, 아이들이 보내는 다양한 신호를 포착하지 못하고 형식적인 관계로 끝나는 경우가 많습니다.

대부분의 시간을, 프로그램을 계획하고, 일지를 작성하고 관찰 일지, 상담 일지, 보호자 일지, 네트워크 활동, 심화 평가에 필요한 서류들을 작성하고, 회계 서류를 작성하고, 시도 때도 없이 국가 기관에서 내려오는 일들을 쳐내느라 탈진이 될 지경입니다. 아이들과 따뜻하고 다정한 눈빛으로 대화를 나누고, 그들의 이야기를 깊이 경청하고, 그들의 고민과 외로움을 함께 나누는 친구로 존재하는 시간이 점점 줄어들기 때문입니다.

이번 국회 토론회가 마을에서 아이들이 건강하게 성장하려면, 우리가 서로를 돌보며 함께 삶을 나누려면 어떻게 해야 하는지에 대해 진정성 있는 이야기가 꽃피우길 기대합니다.

25년의 기간 동안 공부방 5년, 지역아동센터 16년, 다함께돌봄 4년차를 경험하고 있는 저로서는 그간 국가의 아동 돌봄 정책에 대한 문제점을 지속적으로 변화시키려 노력했지만, 항상 같은 이야기를 되풀이하고 있다는 느낌을 지울 수 없습니다.

사실 대안은 간단할 수도 있습니다. 보건복지부, 교육부, 여성가족부 등 이해관계가 다른 부서, 아동 돌봄의 가치에 낮은 수준의 이해가 있는 국가(이것은 돌봄 노동자를 대우하는 국가의 수준으로 가늠할 수 있습니다.), 돌봄 현장에서 파편화되어 하나의 부품으로 소모되고 있는 사회복지사가 간단한 대안이 실행되는 것을 가로막는 주요 원인이라고 생각합니다.

지금이라도 국가의 시각, 관료의 시각이 아니라 아이들의 시각, 보호자의 시각, 아이들의 삶에 애정을 품고 있는 종사자의 시각으로 방과 후 돌봄 현안을 풀어내고 함께 머리를 맞대고 대안을 논의해 보고자 합니다.

2. 초등 방과 후 돌봄 서비스의 문제점과 대안들

가. 서비스 중복 문제

방과 후 돌봄 서비스는 여러 정부 부처에서 다양한 형태로 진행되며, 그로 인해 서비스 간 차별성을 찾기 어렵고, 연계가 미흡해 분절된 서비스가 발생합니다. 부처별로 유사한 서비스를 제공하면서도 차별성이 부족하여 이용자들의 만족도가 떨어질 수 있습니다. 부처 간 연계가 미흡하여 서비스가 분절되어 제공될 수 있습니다. 이에 따라 이용자들이 서비스를 이용하는 데 불편함을 겪을 수 있으며, 서비스의 효과성도 저하될 수 있습니다. 부처별로 별도의 서비스를 제공하면서 중복 투자가 발생할 수 있습니다. 이는 예산 낭비로 이어질 수 있습니다. 부처별로 서비스 대상이 상이하여 돌봄 서비스의 사각지대가 발생할 수 있습니다. 이 문제를 해결하기 위해 오래전부터 여러 부처에서 제공하는 돌봄 서비스를 통합적으로 관리할 수 있는 체계를 구축해야 한다는 정책 제안을 했지만, 항상 당위로만 이야기되고 실제 실행이 되지 못한 상황이었습니다. 특히 중앙정부 차원에서 재정까지를 통합하는 것으로 나아가지 못하면서 문제가 무엇인지는 아는데 실행이 안 되는 답답한 상황이 계속되고 있습니다. 만약 이것이 해결되지 못한다고 해도 우리는 지금 할 수 있는 것을 해야 합니다.

이를 해결하기 위해 생활권역 단위의 마을 돌봄 협의회(학교+마을 돌봄 기관 등 아동과 관련해서 영향력을 갖고 있는 마을 자원이 모두 모이는 network)를 구성할 것을 제안합니다. 협의회에서 서비스를 원하는 아동의 수요가 파악되고 아동과 보호자가 원하는 방과 후 활동에 대한 욕구 조사가 실행되고 이를 기반으로 구체적인 방과 후 서비스에 연계까지가 이루어질 수 있습니다. 생활권역 단위가 매우 중요한 의미를 갖습니다. 돌봄 수료를 파악할 때 생활권역 단위가 넘어가는 순간 숫자에 불과한 추상적인 의미로 전락 됩니다. 생활권역 단위일 때 구체적인 수요와 함께 면 대 면으로 관계를 만들고 보호자들이 관계 속에서 신뢰를 두고 돌봄 기관을 선택할 수 있도록 안내될 수 있습니다. 아이와 보호자의 욕구를 충분히 듣고 가장 적합한 돌봄 기관에서 지낼 수 있도록 안내하는 역할을 할 수 있습니다.

이를 위해 생활권역 단위에서 down-up 방식의 욕구 조사와 방과 후 돌봄 연계, 연

계 이후 모니터링까지 책임지는 인력 배치가 필요하고 서울의 경우 융합형 키움 센터의 돌봄 조정관, 공립, 구립 지역아동센터, 네트워크 경력이 많은 마을 돌봄 전문가에게 역할을 줄 수 있도록 인력 배치가 필요하다고 생각합니다. 욕구를 파악하고 돌봄 연계까지 연결되는 전 과정은 문서와 숫자가 아니라 인간관계를 통해 마을 공동체 속에서 이루어져야 합니다.

나. 전달체계의 문제

지금까지 전달체계가 교육부, 보건복지부, 여가부 등으로 분리되어 실행됨으로써 부처마다 서비스가 중복되어 마을 돌봄 기관 종사자들은 교육부에서 진행되는 전달체계도 참여해야 하고, 보건복지부에서 진행되는 전달체계에도 참여하면서 에너지를 낭비하는 경우가 많았습니다. 무엇보다도 중복과 사각지대를 해결하지 못했습니다. 전달체계와 재정을 일원화하게 되면 중앙정부에서 재정을 지원하고 지자체 중심으로 교육 돌봄을 융합하는 체계를 만들면 될 것입니다. 돌봄서비스를 받는 아이의 입장에서는 교육부가 지원하느냐 보건복지부가 지원하느냐는 중요하지 않습니다. 아이가 행복하고 즐겁게 지낼 수 있는 여건이 마련되는 것이 중요합니다. 어떤 부서의 돌봄 기관을 선택하느냐가 돌봄의 질이 좌우해서는 안 됩니다.

다. 공급과 수요의 불일치

먼저 수요를 잘 파악하는 것이 중요하며, 수요는 방과 후 돌봄을 원하는 아동의 수요뿐만 아니라 마을 돌봄 기관의 현황, 지역사회 다양한 자원에 대한 파악까지 입체적으로 이루어져야 합니다. 지금까지는 돌봄 수요 파악을 학교는 학교대로 마을 돌봄 기관은 마을 돌봄 기관이 각자 알아서 진행했는데 이것은 매우 비효율적인 방식입니다.

수요가 공급을 초과하는 지역의 경우, 대기 시간이 증가하여 아동과 보호자의 어려움을 초래할 수 있고 수요가 적은 지역에서는 시설이 유향되어 자원의 낭비를 초래할 수 있습니다. 또한 수요가 많은 지역과 적은 지역 간에 서비스의 불균형이 발생하여 형평성 문제가 제기될 수 있습니다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역별 수요를 정확하게 파악하고, 이에 따라 공급을 조절하는 것이 필요하며 수요에 따라 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 중요합니다.

마을 단위 돌봄 협의체가 제 기능을 할 수 있다면 분기마다 수요와 공급에 대한 모

1) 맞춤형서비스를 제공하기위해 여러 가지 고려할 사항이 있습니다. 학교에서 파악된 돌봄수요가 30명인데 학교 사정상 20명만 돌볼 수 있다면 인근 돌봄기관에 연계 배치될 수 있습니다. 이것이 가능하려면 돌봄기관에 배치된 10명을 돌봄기관의 정원으로 볼것인가? 아닌가? 늘봄교실로 돌봄기관 프로그램을 이용하는 아동들이 따로 활동해야 하는가? 돌봄기관의 아이들과 함께 활동하는 것이 가능한가? 돌봄기관 종사자의 업무강도가 높아지는 문제는 어떻게 해결할 것인가?와 같은 문제에 정책적인 대안을 내는 것이 필요합니다. 모든 방과후 돌봄이 통합된다면 서류상, 부처차이로부터 발생하는 문제를 줄일 수 있습니다.

니터링을 할 수 있습니다. 수요가 많은데 공간 부족 문제를 겪는 곳은 지역의 다양한 자원을 발굴해서 마을 돌봄을 확장할 수 있을 것입니다.

라. 관료주의적 구조와 변화에 대한 저항

현재의 돌봄 정책은 중앙정부와 지방자치단체, 교육청, 학교 등 여러 주체가 관여하는 복잡한 구조로 되어 있습니다. 여러 주체가 관여하다 보니, 책임 소재가 모호해지는 문제가 발생할 수 있습니다. 예를 들어, 돌봄 서비스의 질이 저하되었을 때, 누구에게 책임을 물어야 할지 불분명해질 수 있습니다. 다양한 주체 간의 이해관계가 충돌할 수 있고, 협력이 어려워질 수 있습니다. 이에 따라 정책의 추진이 지연되거나, 효과가 저하될 수 있습니다. 정책의 대상이 되는 아동이 누락될 수 있고, 돌봄 서비스의 사각지대가 발생할 수 있습니다. 유사한 서비스가 중복적으로 제공될 수 있고, 이는 예산 낭비를 초래할 수 있습니다. 주체 간의 경쟁으로 인해, 서비스의 질적 저하가 발생할 수 있습니다. 소통이 원활하지 않아 정보 공유의 어려움이 발생할 수 있고 정책의 효과를 파악하기 어려울 수 있습니다.

마. 돌봄 서비스의 지역적 불균형

서비스를 이용하고자 해도 지리적으로 접근이 어려워 이용하지 못하는 경우가 생길 수 있습니다. 지역 간 인프라 및 서비스 제공 수준의 차이로 인해 돌봄의 질적 격차가 발생할 수 있습니다. 충분한 서비스를 제공받지 못하는 지역의 아동들은 소외될 수 있으며 이는 교육 및 성장에 영향을 미칠 수 있습니다. 돌봄 환경이 우수한 지역으로 인구가 유출될 가능성이 있습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역 간 균형 있는 서비스 제공을 위한 인프라 구축과 정책적 지원이 필요하며, 취약 지역에 대한 집중적인 지원을 통해 돌봄 서비스의 불균형을 해소하는 노력이 필요합니다.

바. 돌봄 현장의 복잡한 절차와 서류 작업

절차가 복잡하고 서류 작업이 많아 이용자들의 불편을 초래할 수 있고 종사자들의 업무 부담이 증가하여 돌봄 서비스에 집중하기 어려울 수 있습니다. 정보 공유가 원활하지 않을 경우, 누락이나 중복이 발생할 수 있고 복잡하고 불편함으로 인해 이용을 포기하는 사례가 생길 수 있습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 부처 간 협력을 통해 서비스를 통합적으로 운영하고 절차와 서류를 간소화하는 노력이 필요하며 종사자들의 업무 부담을 줄이기 위한 지원이 이루어져야 합니다.

특히 짚고 넘어가야 할 것은 이용 대상에 대한 국가의 통제입니다. 우리나라는 전 세계에서 인구 5,000만 명이 넘는 나라 중에 6번째로 잘사는 나라임에도 아동복지에 선별 주의를 채택한다는 것은 난센스에 가깝습니다. 왜 아이들이 돌봄 기관을 이용할 때 가난을 입증하거나 한 부모인 것을 입증해야 할까요? 만약 지역아동센터 대상을 규정하는 것을 없애지 못하는 이유는 무엇일까요? 우리나라처럼 잘사는 나

라에서 가난을 증명해야 마을 돌봄 기관을 이용할 수 있는 나라가 있을까요?

아동복지 정책에서 서비스 대상에 대한 선별 주의는 복잡한 행정 절차와 높은 관리 비용, 지원 대상의 누락, 사회적 낙인, 자원 배분의 비효율성 등의 문제를 동반하고 있습니다. 서울에서 보편적 복지로 제공되는 우리 동네 키움 센터는 이런 선별을 거치지 않기 때문에 입소 절차가 간소화되었고 사회적 낙인감도 없습니다.

지역아동센터를 비롯한 마을 돌봄 기관의 평가를 도입하면서 사회복지사들이 아이들 속에서 아이들과 함께하는 시간이 줄어들고 있습니다. 아이들이 행복하고 건강하게 성장하기 위해 돌봄 기관을 운영하는 것이라면 지금 같은 평가 시스템으로는 아이들과 사회복지사들이 행복하기는 힘들 것 같습니다. 그뿐만 아니라 현재의 평가로 기관에서 아이들 삶의 질적인 변화를 창조했는지는 알 수 없습니다. 어떻게 보면 돌봄 기관 종사자들이 평가의 기준에 맞춰 서류를 만들어 내고 있습니다. 종사자에게 아이들과 삶을 나누는 것, 눈을 맞추고 대화하는 것, 아이들의 어려움에 귀 기울이는 것보다 평가에 맞춰 서류를 만드는 일이 더 중요해진 현실에 서글픔이 느껴집니다.

근본적으로 평가를 간소화하는 것이 필요합니다. 돌봄 기관에서는 엄밀한 회계와 사업 계획서, 운영 일지, 사업 결과 보고서 정도가 평가 내용이 되어야 한다고 생각합니다. 평가는 센터를 다니는 아이들과 보호자와 직접 대화하면서 이 공간이 아이들이나 보호자에게 의미 있는 공간인지를 확인할 수 있으면 되지 않을까 생각해 봅니다. 사회복지사에게 행정업무가 늘어나는 것은 내부 종사자, 아이들의 행복을 위한 것이라기보다는 평가를 하는 국가기관, 공무원, 평가하는 사람을 위한 일인 경우가 대부분입니다. 이 시각에 근본적인 변화가 필요합니다. 서류가 아니라 사람과의 관계, 관계 속에서의 따뜻한 돌봄, 믿음직한 돌봄이 실천되는 것이 더욱 중요합니다. 더 중요한 것은 눈에 보이지 않고 평가 서류로는 알 수가 없습니다. 현장에서 일하는 돌봄 종사자들의 말에 귀를 기울이면 어떤 서류가 여전히 필요하고 어떤 서류는 없어야 하는지 잘 알게 될 것입니다.

사. 전담 인력과 공간 확보의 문제

이는 너무도 중요한 정책으로 아이들이 마을에서 건강하게 성장하려면 믿고 자신의 삶을 나눌 사람이 필요합니다. 만성적인 전담 인력의 부족은 현재 종사하는 종사자의 과로로 이어지고 탈진을 야기하는 경우가 많다는 것은 모두 알고 있는 사실입니다.

돌봄 서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 전담 인력 확보와 충분한 교육이 있어야 돌봄의 질 저하를 막을 수 있습니다.

공간 확보의 문제도 중요한 이슈로 어떤 공간에 존재하느냐가 아동의 정서와 잠재성에 영향을 미치기 때문입니다. 특히 지역아동센터의 공간이 열악한 경우가 많기 때문에 이를 해결하기 위한 재정 투입이 중앙정부 차원에서 적극적으로 진행되어야 합니다. 누가 운영하는 곳을 다니냐에 따라 돌봄 환경이 차별되는 것은 그곳을 다

니는 아동에게는 심각한 문제를 야기할 수 있습니다. 어떤 아동이든 적절한 공간을 제공받을 권리가 있다는 것을 잊지 말아야 합니다.

3. 만개의 방과후 돌봄기관의 꽃들이 만개하는 그날까지

앞에서 여러 문제점을 살펴보고 대안을 고민해봤습니다. 사실 해결책을 간단합니다. 마을에서 아이들이 건강하게 성장하려면 어떤 환경을 보장해야 할까요?

세계에서 가장 긴 학습노동에 시달리고, 청소년 자살률 1위를 기록하는 우리나라에서 방과후에 아이들에게 어떤 삶을 선물한 것인가는 너무도 쉽게 알 수 있다. 아이들에게는 충분히 쉬고, 충분히 놀면서 몸과 영혼을 회복시키는 여백의 시간, 즐거운 시간, 자신이 원하는 것에 몰입할 수 있는 시간이 주어져야 합니다. 이것은 당사자인 아이들과 진솔한 대화를 5분만 하면 알 수 있다. 현재 그들의 삶에 무엇이 필요한지!

우리동네키움센터, 지역아동센터 매뉴얼에 아이들을 끼워 맞추고 평가를 위한 프로그램이 실행되는 것이 아니라, 학습노동에 지쳐 방과후 돌봄기관의 문을 열고 들어오는 아이들을 반갑게 맞이하고, 함께 수다 떨고, 함께 놀고, 함께 울고, 함께 웃으면서 외롭고 힘든 삶을 함께해 나갈 든든한 관계를 만드는 것입니다. 그 속에 아이들을 이해하고 북돋을 수 있는 믿음직한 어른으로 종사자가 존재해야 필요합니다. 믿음직한 어른인 종사자들이 불필요한 서류나 매뉴얼, 열악한 근로조건으로 인해 자신의 에너지를 소진하지 않아야 합니다.

작은 돌봄기관을 넘어 마을이 돌봄의 안전망으로 작용하려면 마을에서 아동돌봄에 영향을 주는 모든 기관이 함께 모여 고민을 나누고 대안을 만드는 네트워크가 가동되어야 합니다. 마을돌봄협의회에서 정보를 공유하고 마을돌봄정책을 만들고 서로 역할을 나누어 함께 실천²⁾ 하면 됩니다. 아이들이 바뀌고 욕구가 바뀐다면 그에 맞는 새로운 활동으로 유연하게 움직일 수 있으면 될 것입니다. 마을 돌봄 기관은 끊임없이 만들면서 만들어가는 창의적인 활동이 펼쳐지는 장이 되어야 합니다.

이런 환경을 위해 가장 우선적인 것은 전향적으로 예산을 통합하고 투입해야 한다는 것입니다. 방과후 돌봄이란 국가적 과제를 해결하기 위해 중앙정부 차원에서 교육부, 보건복지부, 여가부가 제공하는 돌봄서비스를 통합적으로 관리할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요합니다. 중앙정부는 재정을 지원합니다. 지방정부 차원에서 돌봄 전달체계를 만들고, 구체적으로 방과후 돌봄이 이루어지는 생활권역 단위에서

2) 네트워크실천에 직접민주주의가 적용될 수 있으면 좋겠습니다. 종로지역 창신승인권역 돌봄협의회는 4개의 마을돌봄기관센터장 생활복지사들이 모두 참여해서 진행하고 있습니다. 창신승인권역 마을돌봄협의회에서는 아이들과 보호자, 종사자를 위해 무엇을 할 것 인지 논의해서 계획을 세우고 실천하고 평가 까지를 같이 하고 있습니다. 종로구4호점 우리동네키움센터가 융합형키움이라 마을돌봄조정관이 있고 네트워크에 예산을 쓸 수 있습니다. 작년부터 아이들의 요구를 바탕으로 만들어진 “놀자day”는 아이들이 제안하고 종사자들이 역할분담해서 진행하는 합니다. 종사자 간의 교류가 왕성하게 이루어지고 있고 종사자들도 함께 놀고, 함께 공부하면서 성장하고 있습니다.

마을 돌봄협의회(늘봄협의회)를 구성하면 됩니다. 방과후 돌봄과 관련 있는 학교, 마을 돌봄기관(우리동네키움센터, 지역아동센터, 방과후 아카데미, 공동육아 사랑방 등), 도서관 등 기관들이 마을 돌봄협의회를 만들어 구체적으로 수요를 파악합니다. 돌봄 수요를 숫자로 파악하는 것이 아니라 돌봄 욕구가 있는 아이와 보호자와 관계 맺으면서 욕구에 적합한 돌봄을 연계하고 주기적으로 모니터링을 진행할 수 있습니다. 돌봄의 주체인 아동들이 참여해서 돌봄 기관의 활동을 제안할 수 있습니다. 돌봄의 다른 주체인 보호자, 교사들도 아이들의 건강한 성장이라는 관점에서 활동을 제안할 수 있습니다. 돌봄 기관은 아이 키우는 것을 상의할 수 있는 작은 돌봄 공유지가 되는 것입니다. 고립되어 육아하는 것이 얼마나 위태로운 일인지 우리는 잘 압니다. 마을 돌봄 기관은 아이를 키우는 보호자들에게 좋은 관계망을 만들어 줍니다. 힘들 때 상의할 수 있는 마을 돌봄 종사자가 있고 부모 교육 때 만나 알고 지내는 친구 엄마도 있습니다. 아이들은 점점 더 마을에서 인사할 수 있는 관계가 늘어납니다. 이것이 마을 공동체 안전망에서 아이들을 자유롭게 건강하게 키울 방법입니다. 마을 단위의 돌봄 관계망이 잘 작동되기 위해 윤희유 역할을 하는 인력³⁾과 예산이 배치 되어야 합니다.

돌봄 기관에서 생활하다 보면 아이들은 다양한 욕구가 있습니다. 하지만 소규모 돌봄 기관에서는 아이들의 욕구를 모두 채울 수 있는 활동을 실현할 수 없습니다. 시각을 넓혀 마을공동체로 확장하면 아이들이 즐겁게 할 수 있는 것들이 많습니다. 마을 돌봄 자원들이 함께 모이고 함께 고민할 수 있는 돌봄 생태계를 구축한다면 아이들의 욕구에 맞게 방과후 돌봄과 방과후 프로그램을 연계할 수 있는 시스템은 충분히 가능합니다.

아이의 건강하고 행복한 삶이라는 아동 돌봄 기관의 근본적인 철학이 확고한 근거가 될 때 근본적인 변화가 일어날 것입니다. 오늘 우리가 하는 토론이 또 하나의 확실성이 만들어내는 것이 아니라 학교 늘봄교실 6,000여 개, 마을 돌봄 4,000여 개, 만개의 방과후 돌봄이 아이들, 보호자들, 돌봄 종사자들, 지역사회의 참여로 만개의 개성 있는 꽃을 피울 수 있길 바랍니다. 만개의 개성 있는 돌봄 기관을 창조할 수 있는 통합 돌봄 시스템을 함께 만들어 갑시다.

3) 융합형키움센터의 마을돌봄조정관이 50%의 역할을 마을돌봄협의회가 잘 작동될 수 있도록 기능해야 한다. 50%는 개별센터를 운영하는데 쓸 수 있습니다. 이런 조건을 융합형키움센터가 없는 지역에도 확장할 수 있다. 생활권역단위에서 마을돌봄기관에 한명의 인건비를 지원하고 센터장이 마을돌봄조정관 역할을 할 수 있는 여건을 만들고 네트워크활동예산이 지원되면 됩니다. 이것은 새로운 기관을 만들고 새로운 사람을 고용하는 것 보다 더 유익함이 있습니다. 특히 기존에 마을돌봄네트워크 활동을 해온 센터장이라면 마을의 돌봄인프라를 잘 알고 있을 뿐 아니라 네트워크를 새로 만들기 위해 에너지를 쓸 필요가 없기 때문이다. 마을에 있는 마을돌봄전문가의 역량을 충분히 활용할 수 있다면 시간과 예산을 획기적으로 줄이면서 건강한 마을돌봄공동체를 만들 수 있을 것입니다.

토론

이수정

전국다함께돌봄센터협회 부회장

아동돌봄 정책과 다함께돌봄센터 방향

전국다함께돌봄센터협회 부회장 이수정

우리나라는 이미 오래전부터 저출산 현상, 여성 경력단절 심화의 한 원인으로 아이들의 돌봄 문제 특히, 초등학교 입학과 함께 찾아오는 돌봄 결벽 현상을 파악하고 이의 해결을 위해 일과 가정의 양립을 가능케 하는 나름의 노력을 기울여왔다. 즉 교육부의 방과후학교와 초등돌봄교실, 보건복지부의 지역아동센터와 다함께돌봄(서울시 우리동네 키움센터), 여성가족부의 청소년방과후아카데미, 그리고 각지자체의 다양한 돌봄 정책들이 그것이다. 그러나 이 정책들에 대해서는 분절적 운영, 서비스 중복, 사각지대 문제 등이 계속 지적되고 있으며, 이러한 문제는 결국 관련 주체들의 연계·협력의 한계와 국가·사회적 차원에서의 비효율성을 초래하고 있다.

1. 아동돌봄 정책, 늘봄학교

늘봄학교 사업은 현 정부 교육 분야 핵심 국정과제 중 하나로 방과 후 교육활동을 내실화하고 돌봄의 질을 제고하여 교육과 돌봄을 통합적으로 제공하는 정책이다. 늘봄학교는 '늘 봄처럼 따뜻한 학교'라는 의미라고 한다. 늘봄학교 사업은 학부모의 돌봄 부담을 경감 하고, 교육격차를 해소할 수 있도록 학생에게 개별화된 교육과 돌봄을 지원하기 위해 추진되는 사업이다.

가. 추진배경

‘늘봄학교’ 추진방안은 학부모의 돌봄 부담을 경감하고, 출발점 시기의 교육격차를 해소할 수 있도록 모든 학생에게 개별화된 교육과 돌봄을 지원하기 위해 마련됐다. 국정과제로 확정된 이후 교육부-시도교육청 협의체를 운영하고 17개 시도교육청 협의회(5회), 권역별 협의회(13회), 시도교육감 대상 찾아가는 교육정책 설명회(9.14~9.22) 등 권역별 의견수렴도 진행하여 지역별 여건에 따른 개선과제를 논의했다. 실제로 잘 실현되도록 현장 적합성이 높은 방안을 마련하기 위해 정책토론회·간담회를 개최하는 등 학부모, 전문가, 교원, 관련 노조 등의 의견도 수렴했다.

나. 초등돌봄교실 정책 추진경과

초등돌봄교실'이란 별도 시설(전용 또는 겸용 교실 등)이 갖추어진 공간에서 돌봄이 필요한 학생을 대상으로 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄 활동을 말한다(교육부, 2017)¹⁾

〈표 1〉 초등돌봄교실 정책 추진 경과(2004~2023년)

연도	주요 정책변동 사항	운영 시간	적용 대상
2004	초등 저학년 '방과후 교실' 정책 시범 운영	12:00~19:00	1, 2학년 위주 저소득층, 맞벌이, 한부모가정 자녀 우선선발
2009	'종일돌봄교실' 시범 운영	21시까지 연장 운영	
2010	'초등돌봄교실' 명칭 통합	13:00~17:00 필요시 19시까지 운영	
2011	'엄마품 온종일 돌봄교실' 시범 운영	아침돌봄, 오후돌봄, 저녁돌봄을 나눠서 06:30~22:00까지 운영	
2014	수요자 중심의 초등돌봄 서비스 운영 - 대상 학생 희망 학생으로 확대 - 시설비, 인건비, 프로그램 무상 제공	13:00~17:00 필요시 19시까지 운영	1, 2학년 희망 학생
2015	방과후학교 연계형 돌봄교실 운영 - 저녁돌봄 지역아동센터 연계 운영		(오후돌봄) 1, 2학년 저소득층 (연계형) 3~4학년 희망학생
2016	방과후학교 연계형 돌봄교실 확대 운영		(연계형) 3~6학년 희망 학생
2018	온종일 돌봄 정책 발표 - 지자체 운영 학교돌봄터 사업 실시 - 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등 마 을돌봄 확대 운영	운영 시간 단위학교 여건에 따라 자율 운영	오후돌봄 및 방과후학교연계형 모두 1~6학년 희망 학생
2021	초등돌봄교실 운영 개선 방안 발표 - 학교 또는 외부 시설을 활용한 지자체 '거점돌 봄기관' 시범 운영 - 돌봄 행정업무 돌봄전담사 및 교무행정팀 이관	19시까지 확대 운영	
2023	늘봄학교 정책 시범 운영 계획 발표 - 아침돌봄부터 저녁돌봄까지 확대 - 에듀케어 돌봄 프로그램 제공	20시까지 확대 운영	1~6학년 희망 학생

출처: 방과후학교포털시스템(<https://www.afterschool.go.kr>), 관련 선행연구(김영민, 2002; 이해정, 2022; 정설미, 문희원, 정동욱, 2021) 등을 바탕으로 재구성.

다. 늘봄학교 운영으로 달라지는 주요내용

1) 교육정치학연구 제30집 제3호, Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 초등돌봄교실 정책변동 분석: 늘봄학교 정책을 중심으로*

	기존 초등 방과후·돌봄	→	늘봄학교
이용대상	방과후 참여율 50.3% 돌봄 참여율 11.5% (2023년 기준) - 초1 방과후 70.8% 돌봄 34.5% - 초2 방과후 66.1% 돌봄 25.9%	→	희망하는 초등학생 100% (2024년) 초 1학년 100% (2025년) 초 1~2학년 100% (2026년) 초 1~6학년 100%
이용시간	오후 1~5시까지 중심 돌봄은 수요일에 따라 오후 7시까지	→	정규수업 전 아침, 정규수업 후 희망시간까지 최장 오후 8시
비용	프로그램 비용 학생, 학부모 부담 단, 저소득층 등은 무료수강권 제공	→	프로그램 비용 무료 연중 매일 2시간 이내 (2개 프로그램) 2024년 초등 1학년, 2024년 초등 1~2학년
프로그램	학교 인근의 고착화된 공급처 위주	→	전문기관, 대학, 기업 등 우수공급처 확대 온라인 프로그램 공급플랫폼, 「늘봄허브」 구축·운영
운영공간	학교 내 돌봄교실(돌봄), 일반학급 등(방과후)	→	학교 안 다양한 공간 돌봄교실, 특별실, 일반 교실 등 + 학교 밖 지역 교육공간 거점형 늘봄센터, 지역 돌봄기관, 도서관, 공공기관, 대학 등

출처 : 늘봄·방과후중앙지원포털

2. 아동 돌봄 정책, 학교 밖 돌봄 시설

저출산고령사회위원회(위원장: 대통령)는 6월 19일(수) 오후 위원회를 개최하여 「저출생 추세 반전을 위한 대책」에서 학교 밖 돌봄시설에 대해 늘봄학교 수준의 양질의 공간·인력·프로그램 기준을 마련(‘25년, 교육부, 복지부, 여가부) 하고 지역아동센터(복지부), 다함께돌봄센터(복지부), 청소년방과후아카데미(여가부) 학교 밖 돌봄시설은 ‘가칭늘봄센터’로 명칭을 통일하여 ‘늘봄’을 초등돌봄 브랜드로 일원화하는 계획을 발표했다.²⁾ 이러한 계획 발표가 학교 밖 돌봄기관에 어떠한 영향을 줄 것인지 토론문을 작성하는 시점에 이 소식을 접하게 되어 앞으로 다함께돌봄센터에 어떠한 변화를 가져올 것인지? 기대와 우려의 마음이 교차된다.

2) 저출산고령사회위원회 보도자료

부처별 늘봄학교(방과후·돌봄) 관련 서비스 운영 현황

〈표 IV-13〉 부처별 방과후·돌봄서비스 운영 현황

구분	교육부	보건복지부			여성가족부	
사업명	늘봄교실	학교돌봄터 (교육부 협조)	다함께돌봄센터	지역아동센터	청소년방과후 아카데미	
지원대상	초 1 ~ 6학년	만 6 ~ 12세 미만	만 6 ~ 12세 미만	만 18세 미만	초 4 ~ 중 3학년	
지원기준 (소득)	맞벌이 가정 중심 (없음)	맞벌이 가정 중심 (없음)	맞벌이 가정 중심 (없음)	우선돌봄아동 우선 입소 (저소득, 장애, 다문화, 한부모, 조손 가구 등)	돌봄취약계층 우선지원 (저소득, 장애, 다문화 가구 등)	
지원내용	늘봄교실 지원, 급·간식 지원 등	방과후돌봄, 프로그램 지원, 급·간식 지원 등	방과후돌봄, 프로그램 지원, 급·간식 지원 등	보호, 교육, 문화, 정서지원, 지역사회 연계, 급·간식 지원 등	체험활동, 보충학습지원, 상담, 급·간식 지원 등	
지원형태	무상 (간식비 등 일부 자부담)	무상 (간식비 등 일부 자부담)	이용료 자부담 (프로그램 참여 등 월 10만원 이내, 간식비는 실비 별도 부담)	무상 (소득별 이용료 10만원 이내 부담)	무상	
운영시간	학기	방과 후부터 17 ~ 20시 (일부 아침·저녁 돌봄 운영)	표준 운영시간 14 ~ 20시	표준 운영시간 14 ~ 20시	필수 운영시간 14 ~ 20시	방과 후 ~ 21시
	방학	여건에 따라 자율	표준 운영시간 09 ~ 18시	표준 운영시간 09 ~ 18시	필수 운영시간 12 ~ 17시	여건에 따라 자율
근거법	초·중등 교육과정총론 교육부 고시	아동복지법	아동복지법	아동복지법	청소년기본법	

가. 다함께돌봄센터

다함께돌봄센터는 아동복지를 근간으로 방과 후 아동의 안정성을 확보하기 위해 운영되는 기관으로서 지역 내 복지서비스 전달체계이다. 아동의 권리를 존중하고, 아동복지의 보편성을 강조하려는 방안으로 아동의 일상적 경험을 돌보는 취지에 따라 운영된다. 다함께돌봄센터는 지역 중심의 돌봄체계를 구축하여 초등학령기 아동의 돌봄을 위해 설립된 기관으로, 지역사회 중심으로 아동의 주도성을 기반으로 아동돌봄 공동체를 조성하는 특성을 가진다(보건복지부, 2022). 지역 내의 돌봄 수요와 자원을 고려하여 아동 돌봄 계획을 수립하고, 그것에 맞게 지역 내 틈새 돌봄을 수행하는 다함께돌봄센터는 2022년 12월 기준으로 전국에 903개소가 설치 및 운영되고

있다. 아동복지법 제44조의 2항에 명시된 바에 따라 다함께돌봄센터는 초등학교의 정규교육 이외의 시간에 방과 후 돌봄 서비스를 제공하는 것으로 아동의 안전한 보호와 안전한 급식 및 간식의 제공, 등하교 전후에 긴급하게 발생하는 돌봄 부재를 지원하는 서비스를 한다. 또한 체험활동이나 교육문화예술 및 체육 활동 서비스를 제공한다. 또한 아동 돌봄과 관련하여 상담이나 정보 제공, 지역사회 서비스를 연계하는 활동을 하는 곳이다

나. 지역아동센터

지역아동센터는 1980년대 중반부터 빈곤지역을 중심으로 민간에서 공부방의 형태로 운영해오다가 2014년 아동복지법의 개정으로 지역아동센터라는 이름으로 제도권 내로 진입하게 된 지역사회의 대표적인 방과 후 아동지도 시설이다. 지역사회 내 돌봄이 취약한 아동의 돌봄과 보호, 학습지도 등을 위한 공부방으로 시작하여 2004년 아동복지시설로 법제화 된 시설이다. 이후 지역아동센터는 꾸준히 증가하여 지역 내 대표 아동돌봄시설로 자리잡아갔다. 지역아동센터는 아동복지법 제 50조~52조, 제 54~76조에 근거하여 지역사회 내 방과후 돌봄서비스를 필요로 하는 만 18세 미만 아동(저소득층 우선)을 대상으로 아동의 특기적성 활동 및 학습능력 제고, 일상생활 지도 등을 담당하고 있다(보건복지부, 2018). 전국 지역아동센터의 최근 운영현황을 살펴보면, 2014년 4,059개소에서 2017년 4,189개소로 4년간 130개소 증가하였다.³⁾

다. 청소년방과후교실

청소년방과후아카데미는 여성가족부와 지방자치단체에서 공적서비스를 담당하는 청소년 수련시설(청소년수련관, 청소년문화의집 등)을 기반으로, 청소년의 건강한 방과 후 생활과 삶의 질 향상을 위해 가정이나 학교에서 체험하지 못했던 다양한 청소년 활동 프로그램 및 청소년 생활관리 등 청소년을 위한 돌봄서비스를 지원하는 국가 정책지원사업이다. 청소년방과후아카데미는 청소년수련관이나 문화원에서 운영하고 있는데 기초지자체가 의무적으로 수련관을 운영하도록 되어 있으므로, 지자체 당 적어도 한 곳은 운영하고 있다. 2020년을 기준으로, 전국 17개시도의 304개소가 운영 중이며 주 5일~6일(1일 4시간 이상, 급식포함) 운영되며 대상은 방과 후 돌봄이 필

3) 양윤이외(2022). 방과후학교연구:학교안과 학교밖 돌봄운영의 실태 및개선점에 관한 인식비교 연구

요한 청소년(초등4학년 ~ 중등3학년)이며 전액 무상지원이다(일부 교재비 등 실비 일부 자부담)

3. 늘봄학교에 대한 우려와 맹점

가. 현직 초등학교 교사로서 늘봄학교 정책에 대한 우려

1) 학생 정서 문제

한 학생이 늘봄학교를 최대한 이용한다고 가정하면, 그 학생은 오전 7시부터 저녁 8시까지 무려 13시간 동안이나 학교에 있게 된다. 교사들이 8시간 학교에 있는데 교사보다 5시간이나 더 학교에 있는 것이다. 이 학생은 하루 24시간 중 절반 이상을 학교에서 보내야 한다. 과연 이 학생에게 학교는 어떤 곳으로 다가올까? 아무리 양질의 프로그램이 도입된다고 하더라도, 초등학생에게는 부모와 함께하는 시간이 더 중요하고 필요하지 않을까 하고 생각해 본다. ⁴⁾

2) 프로그램 질 문제

정부에서는 대학, 민간, 기업 등의 도움을 받아 AI, 소프트웨어 등 미래사회에 대비한 교육 프로그램을 준비한다고 하였으나 얼마나 내실 있게 진행될지 의문이다. 당장 올해 시범운영에 들어가는데 두 달 만에 초등학생 수준에 맞는 유용하고 효율적인 프로그램이 나올 수 있을지부터 의문이다. 시간이 지나면 결국 민간에서는 학교로 들어오기 위해, 수익을 내기 위해 관련 프로그램을 개발할 것이고, 민간에서 고용된 사람들이 늘봄교실에 와서 프로그램을 진행할 것이다. 수익자부담 방식으로 운영되거나 정부 지원을 받게 될 텐데, 둘 다 액수가 크지 않아서 대우가 좋지 않을 것으로 쉽게 예상된다. 구조적으로 우수한 강사를 모집할 수 없는 방식이다. 지금 방과후학교도 이런 식으로 운영되고 있는데, 이런 식의 프로그램 운영은 단지 방과후학교 시간을 늘리는 것과 본질적으로 아무 차이가 없다. 이름만 늘봄학교지 그냥 방과후학교를 오전에도, 저녁에도 진행하는 것과 같다는 의미다. 뭔가 혁신적으로 보이지만 하나도 혁신적이지 않다.

4) Path Follower(2023. 1. 15.). 2025년 늘봄학교 도입 - 늘봄학교 내용과 문제점 분석.

나. Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 초등돌봄교실 정책변동 분석연구⁵⁾

1) 정책실행자간의 늘봄학교에 대한 이해와 합의

초등돌봄교실 정책변동에 가장 큰 영향을 준 정책활동가는 정책 수혜자인 학부모 집단이지만, 돌봄교실을 운영하는 정책의 실행자는 현장 교사들과 돌봄전담사들이다. 이 연구에서 분석한 결과, 이들 두 개의 집단 또한 주요한 정책활동가로 분석되며, 오랜 시간 형성된 깊은 갈등의 골이 여전히 해결되지 않고 있는 실정이다. 더 나아가, 침예하게 대립되고 있는 이들의 의견이 초등돌봄교실 정책의 방향성을 결정하는 데 적지 않은 영향력을 행사하고 있다는 것을 파악할 수 있었다. 바꾸어 말하면, 돌봄 운영의 주체에 관한 합의가 근본적으로 이루어지지 않는 이상 늘봄학교 정책을 둘러싸고 있는 주체 사이의 갈등과 이로 인한 부정적 행태 등이 답습될 여지도 없지 않다.

2) 고용·복지·가족 정책과 연계된 초등돌봄교실 정책 개발필요

우리나라의 경우, 여성의 사회 진출이 증가하면서 초등학교 저학년 돌봄을 희망하는 학부모는 50%를 웃돌게 되었다(내일신문, 2023.3.6). 하지만, 이들 중 돌봄교실을 이용할 수 있음에도 불구하고 일을 그만두고 가정 돌봄을 하려는 학부모들도 적지 않은 상황이다(이성희, 조선미, 2021). 2022년도 ‘범정부 온종일돌봄 수요조사’ 결과에서 오후 6시 이후 돌봄이 필요하다는 응답은 9.24%에 불과하다는 점(서울신문, 2022.2.14), 자녀가 오랜 시간 학교에 머무르는 것을 학부모들이 원치 않는다는 점을 보여준다. 즉, 주요 정책 활동가인 학부모 집단의 실제 요구사항을 파악하기 위해서는 돌봄교실 확대에 앞서 사회적 돌봄 수요가 많을 수밖에 없는 원인을 선제적으로 분석해야 한다. 특히 이 과정에서는 가정 돌봄을 가능케 하는 사회가 될 수 있도록 교육정책뿐만 아니라 고용 및 복지 정책의 변화가 동반되어야 할 것이다.

다. 국회토론 ‘늘봄학교 제대로 가고 있는가.’ 늘봄정책의 맹점

5) 본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 바탕으로 2018년 문재인 정부부터 2023년 윤석열 정부의 초등돌봄교실 정책의 변동 과정을 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 나누어 분석하였다.

1) 구체적인 로드맵이 부족한 정책

늘봄학교는 기존 초등학교 방과 후와 돌봄을 결합한 형태다. 그러나 계획에서는 이를 어떻게 결합할 것인가를 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 현재 학교 현장에서 방과 후 업무는 교사가 담당하는 경우가 많고, 돌봄 업무는 돌봄전담사가 상당 부분 전담하고 있다. 그러나 방과 후와 돌봄 업무의 확장판인 늘봄학교 업무를 누가 담당할 것이며, 이들을 어떻게 충원할 것인지에 대한 설명이 부족하다. 인력 확보와 충원의 계획 미흡은 모두가 지적하고 있는 사항이다. ⁶⁾

2) 담보되지 못한 법적 근거와 예산

늘봄학교는 법적 근거가 미약하다. 현재 초·중등학교 교육과정이라는 교육부고시에 근거하여 운영되고 있는데 해당 고시는 다음과 같다. “학생들의 자발적인 참여를 원칙으로 하여 학교와 시·도 교육청은 학생과 학부모의 요구에 따라 방과 후 활동 또는 방학 중 활동을 운영·지원할 수 있다.” 국정감사 이슈분석 보고서를 살펴보면 교육부는 별도의 법적 근거 없이 방과 후 활동에 초·중·고등학교가 포함되는 것으로 해석하여 초·중·고등학교를 운영하고 있기에 학생의 안전과 프로그램의 관리, 종사자의 처우 등이 미흡한 실정임을 지적하고 있다. 법적 근거의 미약은 예산 확보의 문제와도 연결된다. 늘봄학교 추진방안에서는 2026년까지 연차별 재정 소요추계를 발표한 바 있다. 현재 방과후학교는 보통교부금으로, 늘봄학교는 일부 특별교부금으로 재정이 투입될 예정이다. 당분간 특별교부금으로 지원하더라도 이러한 특별교부금이 언제까지 지원 가능할 것인가가 담보되어 있지 않다. 한 번 도입된 정책은 선불리 없애거나 축소하기 어렵기에 각 시도는 특별교부금 지원이 끊기더라도 보통교부금에서 예산을 충당하여 늘봄학교를 지속하게 될 것이다. 이는 교실 및 학교 시설 개선, 교육기자재 마련 등 교육 여건 개선에 쓰여야 할 보통교부금 예산의 축소를 의미한다.

4. 아동돌봄 정책, 늘봄학교와 다함께돌봄센터(우리동네키움센터)의 방향은 공존이다.

우리동네키움센터는 아동이 원하는 돌봄(이용자 중심)으로, 쉽고 놀이가 부족한 아

6) 국회토론회(2024.2.23.). ‘늘봄학교 제대로 가고 있는가?’

동들에게 자신이 원하는 것을 할 수 있는(또는 무언가를 하지 않아도 되는) 시간 동안, 또래 아이들과 놀면서 배움이 이뤄지는 돌봄서비스로 개발되었다. 안전한 환경을 조성하고, 이용기록을 남기는 등의 최소한의 규범이 적용되기 때문에 아동의 자율과 주도성이 강조되는 돌봄서비스로 차별화되어 운영 중이다. 또한, 아동의 성장 차원에서 탐색된 성과는 사회성, 자율성, 행복감, 공동체성이 높다고 평가되고 있다. 초등학생은 학교에 입학해서 이사를 가지 않는 한 6년의 시간동안 한 학교를 다녀야 한다. 아동을 최우선에 두고 아동이 좀 더 행복하고 더 나은 선택을 할 수 있는 돌봄 공간과 다양한 선택지를 위해서라도 학교 안 돌봄과 학교 밖 돌봄은 반드시 공존해야 된다.

그 공존의 방법으로 다함께돌봄센터의 방향은 첫째, 초등 방과후 돌봄체계 운영·지원 주체는 학교 및 지역사회를 포괄하는 초등돌봄관련 법안이 필요하다. 둘째, 현재 학교돌봄과 마을돌봄이 공존해야 하고 지역단위의 상호 연계·협력을 위해 지자체 중심으로 교육(지원)청과의 통합적 운영체제가 필요하다. 셋째, 마을단위 돌봄협의체와 권역형 다함께돌봄센터(융합형키움센터)운영이다.



토론

김재훈

세상을 바꾸는 사회복지사 사무국장

종사자도 머무르고 싶은 키움센터

세상을바꾸는사회복지사 김재훈

토론에 앞서 새로운 전달체계의 성공적인 안착과 성과를 만들어 주신 키움센터의 센터장님들과 종사자분들에게 깊은 감사를 드립니다.

저 역시 맞벌이부부의 입장으로 초등학생 두 자녀를 키우고 있어 다함께돌봄센터의 이용을 지속적으로 시도했지만, 제가 살고 있는 지역은 시군구 기준 3호점까지만 설치된 상태라 거리와 정원문제로 이용이 어려웠습니다. 다행히도 집근처 지역 아동센터를 이용할 수 있게 되어 한숨을 돌렸지만 맞벌이 부모입장에서 서울 동네 곳곳에 설치된 키움센터의 존재는 부럽기도하고 또 든든하기도 합니다. 아이들의 방과후 돌봄을 책임지는 정부의 시스템을 학부모가 되어 직접 이용해보니, 부모 중 한 명의 경력을 단절하기로 고민했던 시간들을 보상받는 느낌입니다. 정기적인 방과후 자녀의 돌봄을 포함하여 비정기적인 긴급한 상황에서도 자녀의 돌봄에 대한 부담을 덜 수 있으니 부모는 키움센터에 머무르고 싶어합니다. 방과후 전문가들의 보호아래 교육, 놀이, 여러 체험활동들과 함께 건강한 간식과 급식을 제공받을 수 있으니 아이들도 키움센터에 머무르고 싶어 합니다. 부모도 아이들도 머무르고 싶은 공간이 된 키움센터가 종사자들에게는 어떤 곳인지 이번 토론을 통해 질문해봅니다. 서비스이용자들과 같이 종사자도 머무르고 싶은 키움센터가 되어야 합니다. 현장에서 우리동네 특징과 히스토리에 맞는 돌봄서비스의 지속적인 개발이 이루어지고 이렇게 축적된 서비스노하우가 유지, 발전, 관리되기 위해서 종사자들이 일하고 싶은 센터, 그래서 오랫동안 머무르고 싶은 센터가 되어야 합니다.

서울형 다함께돌봄센터로서 서울시 사회복지시설과의 처우 차이 없애야

키움센터는 서울시 사회복지시설 종사자 처우개선 지침에 소외되지 않도록 운영되고 있다고 생각되지만, 몇가지 지점에서는 아쉬움이 남습니다. 특히 ‘사회복지시설 종사자와 공무원간 비교직급기준’ 과는 다르게 설정되어 있는 시설장의 직급기준이 그렇습니다. 종사자 규모와 시설장의 경력에 따라 직급을 설정하는 서울시의 보편적인 기준과는 다르게 키움센터는 유형에 따라 시설장의 직급(일반형 4급, 융합형 3급, 거점형 2급)이 설정되어 있습니다. 서울시의 보편적인 기준에 맞게 개선되어야 마땅합니다. 이처럼 키움센터 대부분을 차지하는 일반형의 시설장 직급이 4급으로

고정되어 있으므로 종사자의 승진체계를 만들 수 있는 여력이 안보입니다. 서울시의 사회복지시설들은 직급별 최소승진연한과 경력기준 그리고 기관유형에 따라 정해진 직급별 정원을 준수하여 채용 혹은 승진체계를 운영하고 있습니다. 시설장의 직급기준을 서울시의 보편적 기준으로 개선함과 동시에 돌봄선생님들의 승진체계를 마련하는 것은 종사자가 머무르고 싶은 키움센터로 만드는데 반드시 풀어야할 중요한 숙제라고 생각합니다.

종사자의 고용안정과 유지를 위한 노력

이번 토론을 고민하며 키움센터의 채용이 어떻게 이루어지고 있는지 확인하고자 채용공고가 게시되는 몇몇의 웹사이트를 살펴보았습니다. 제가 이해하기 어려웠던 지점은 소수이기는 했지만 이유가 명시되지 않은 계약직 채용공고였습니다. 혹시 이유가 있을까 싶어서 알음알음을 통하여 물어보니 기간을 정하지 않는 근로계약이 충분히 가능함에도 1년 단위의 근로계약이 생각보다 많이 이루어지고 있다는 사실을 확인하였습니다. 시범사업도 아니고, 수탁자의 의지도 아니며, 종사자의 휴직에 따른 채용도 아님에도 1년 단위의 근로계약이 이루어지고 있는 것은 운영사업자의 의지임을 짐작할 수 있습니다. 그 의지의 구체적 이유를 알 수는 없지만 이는 종사자로 하여금 고용불안 갖게 하고 긍정적인 업무역량을 발휘하는데 방해요소가 된다는 사실은 분명합니다. 종사자가 머무르고 싶은 키움센터로 만드는 길을 키움센터 스스로 지우고 있다고 생각합니다. 빠른 속도로의 성장하여 마을 곳곳 270여개에 달하는 키움센터 종사자들의 고용안정을 위해 현장의 집단적 노력과 합의도 중요하겠지만, 중앙정부와 지방정부의 의지가 무엇보다 중요하다고 생각합니다.

정부는 2019년 민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인을 만들어 배포하였습니다. 이 가이드라인에 따르면 수탁기관 선정에 있어 고용승계 및 유지의 내용을 평가하도록 하고 있고 위수탁계약 체결시에도 ‘특별한 사정이 없는 한 고용유지 노력 및 고용승계’를 명시하고 있습니다. 근로계약기간을 설정하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 가급적 수탁기간과 동일한 근로계약기간을 설정하도록 위수탁계약서에 명시하도록 하여 종사자의 고용불안을 해소하도록 안내하고 있습니다. 중앙정부의 가이드라인에서는 종사자의 고용안정에 대한 의지를 확인할 수 있지만, 서울시의 키움센터 운영매뉴얼에서는 이를 확인하기 어렵습니다. 우리동네키움센터 위탁운영계약서 양식에는 종사자의 고용승계에 관하여 ‘수탁기관이 변경된 경우 종전 종사자의 고용승계를 위해 노력하여야 한다.’고 임의규정처럼 작성되어 있을뿐

입니다. 서울시가 중앙정부의 가이드라인에 따른 키움센터 위수탁 모집과 계약을 통해 종사자의 고용승계와 기간을 정하지 않는 근로계약 혹은 수탁기간과 동일한 근로계약을 의무화하여 종사자의 고용안정을 공고히 해야합니다. 이는 불필요한 노동분쟁을 최소화하여 서비스의 집중할 수 있는 환경을 조성하고 종사자가 머물고 싶은 센터로 나아가는데 큰 발걸음이 될 것이라고 생각합니다.

키움센터는 짧은 시간동안 양적으로 빠르게 성장하였습니다. 오늘 발제를 통해 알 수 있는 듯이 여러 갈래로 펼쳐져 있는 초등학생 사회적 돌봄의 효과성과 효율성을 높이기 위한 지속적인 노력이 필요합니다. 다만, 이 과정에서 돌봄은 결국 사람의 일이라는 사실을 잊지 않았으면 합니다. 제도가 잘 구성되더라도, 적절한 재구조화가 이루어지더라도 결국 서비스제공주체가 성숙되지 못하면 재구조화로 목표한 효과성과 효율성의 향상에 다가가기 어렵습니다. 이러한 재구조화의 고민안에 종사자들의 요구가 소외되지 않도록 배려해주시길 부탁드립니다. 토론을 마치겠습니다.