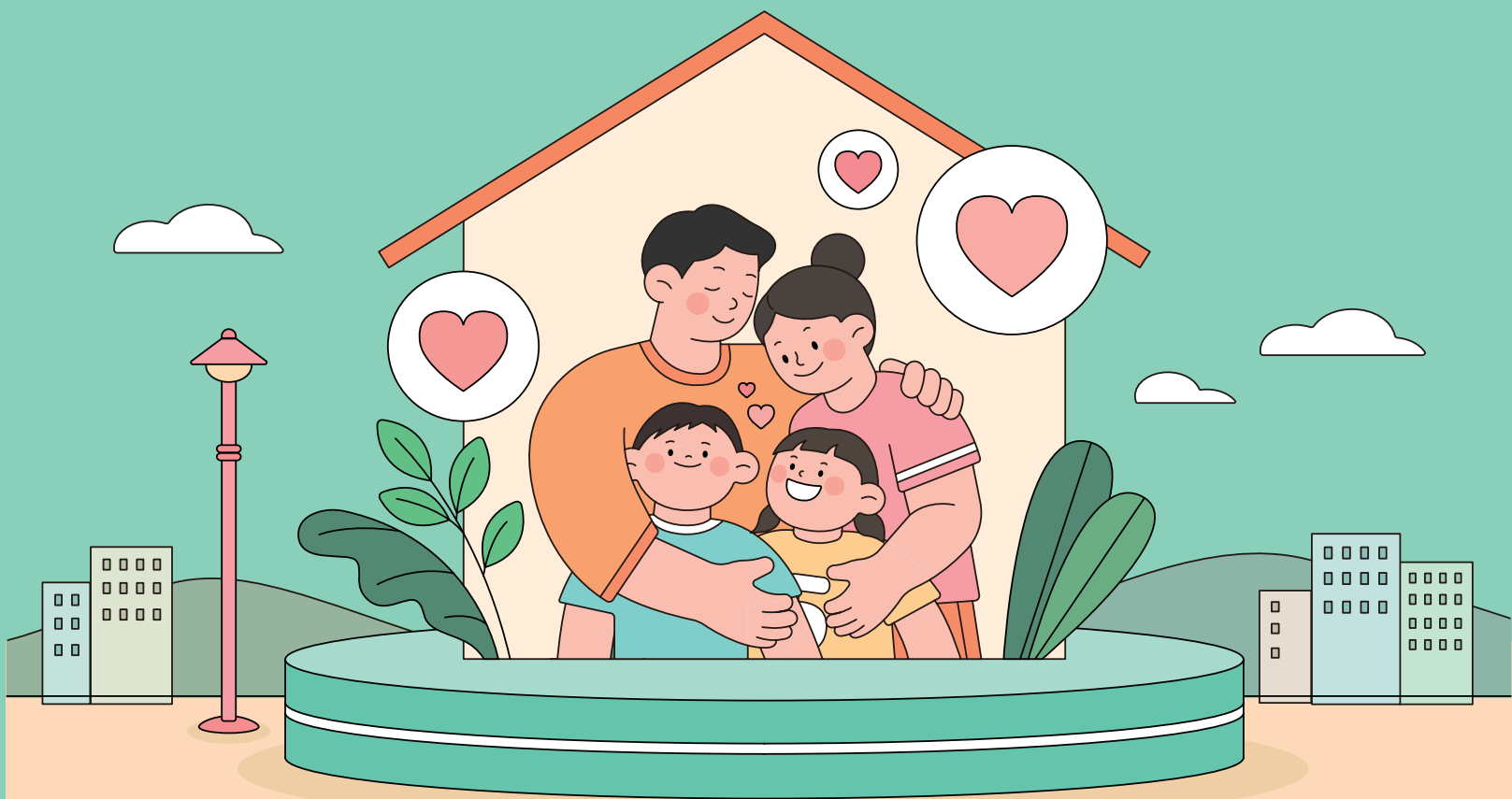


지역아동센터 운영의 문제점과 대책 마련을 위한 토론회

2024. 9. 27.(금) 10:00

서울특별시의회 제2대회의실(서소문청사 2동 2층)



지역아동센터 운영의
문제점과 대책 마련을
위한 토론회

발제문 1

김정환 연세대학교 사회과학대학 교수

발제문
1

아동복지와 돌봄의 역사와 당면과제

- 지역아동센터 운영의 문제점과 대책을 중심으로 -

김정환¹⁾

1. 들어가며

아동은 한 사회의 미래를 결정할 자원이다. 현대 시민사회의 발전은 궁극적으로 아동의 지위를 상승시키는 역할을 하며 이루어졌으며 우리나라도 1961년 아동복지법 제정 이래 1981년 이를 아동복지법으로 전면 개정하고 수많은 변화를 겪으며 아동의 복지를 향상시키는 것이 국가의 과제임을 확인하여왔다. 2004년에는 방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전육성을 위하여 보호·교육하고 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공하기 위하여 아동복지법에 지역아동센터의 근거규정을 마련하여²⁾ 아동보호기능(안전한 보호, 급식 등), 교육 기능(일상생활 지도, 학습능력 제고 등), 정서적 지원기능(상담·가족지원), 문화서비스 제공 기능(체험활동, 공연) 등을 제공할 수 있도록 하였다. 과거 도시빈민 지역에서부터 아동의 보호와 교육을 위한 공부방이 자생적으로 출현하여 운영되던 것을 법제화한 것으로서 지역아동센터는 이제 지역 아동에 대한 복지 전반을 담당하는 역할을 수행하고 있다. 2004년 895개소의 지역아동센터가 개원하여 23,347명의 아동이 이용하기 시작한 이래 2022년 기준으로는 전국에 지역아동센터 4,253개소에서 105,210명의 아동이 지역아동센터를 이용하고 있다.³⁾ 최근에는 아동복지서비스 영역에 공동육아 나눔터, 다함께돌봄센터, 청소년 방과후 아카데미 등의 사업이 가세하며 지역아동센터의 기능과 위치가 모호하다는 지적도 있지만⁴⁾ 여전히 그 운영규모와 이용자 수, 그리고 이용의

1) 법학박사, 변호사, 현 연세대학교 객원교수

2) 2004년 개정 아동복지법 제16조 제1항 제11호 지역아동센터 : 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설
2024년 현행 아동복지법 제52조 제1항 제8호 지역아동센터: 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설 : 조문의 위치만 바뀌었을 뿐 2004년 근거규정 마련 당시와 같은 내용으로 규정되어 있음.

3) 아동권리보장원 홈페이지 통계 참조

모습을 살펴보면 대한민국 아동복지행정의 중심적인 역할을 수행하는 기관이라 할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 지역아동센터와 타 아동복지서비스 비교

구분	보건복지부		교육부		여성가족부	
	지역아동센터	다함께돌봄센터	방과후학교	초등돌봄교실	청소년방과후아카데미	공동육아나눔터
법적근거	아동복지법	아동복지법	초·중등교육과정총론 교육부고시	초·중등교육과정총론 교육부고시	청소년기본법	아이돌봄지원법
시행시기	2004	2017	1995	2004	2005	2010
서비스 대상 (이용아동수)	만 18세 미만 (106,746명)	만 12세 미만 (17,366명)	초1~고3학년 (1,534,000명)	초1~6학년 (242,776명)	초4~중3학년 (7,270명)	18세 미만
서비스 내용	취약계층 상시돌봄, 아동보호, 교육, 건전한 놀이와 오락	맞벌이 가정 상시일시돌봄 등하원지원	자율선택 일시돌봄교육	맞벌이가정 돌봄교실 방과후방학중 상시돌봄	취약계층 상시돌봄, 전문체험, 학습, 생활관리	품앗이돌봄 놀이활동 양육정보공유
운영규모 (종사자수)	4,264개소 (9,486명)	694개소 (1,550명)	10,739개교	14,774교실	234개소	385개소

주: 2021년 기준 현황을 조사하여 반영하였으며, 정확한 수치를 파악하기 어려운 경우는 표기하지 않음.
 출처: 1) 보건복지부 보도자료. (2018.04.04). 온종일돌봄체계 구축·운영계획. (p.5.)
 2) 보건복지부·아동권리보장원. (2021). 온 마을이 함께 키우는 아이-다함께돌봄.
 3) 공공데이터포털. 교육부-온종일돌봄(초등돌봄) 시설 현황(2021.12.31.).

본 발제문은 이러한 아동복지의 중심역할을 담당하는 지역아동센터가 법적근거를 가진지 20년을 기념하여 아동복지의 기본 이념과 헌법적 근거 등을 다시 한번 상기하고 지역아동센터의 등장과 발전을 역사적으로 살펴보며 지역아동센터 관련 의미있는 사법부의 결정을 살피고 현재 지역아동센터 운영의 당면 문제와 대책을 살펴보고자 한다.

4) 정혜주 외 2인, 지방중소도시 지역아동센터 발전방안에 관한 연구, 지방행정연구 제37권 제1호, 2023, 168쪽 참조

2. 아동복지법 개정의 역사와 기본원리

가. 아동복지법 개정의 역사⁵⁾

1) 1961년 아동복지법

1961년 군사정부는 당시까지는 고아입양특례법등으로 분산 시행 되던 아동 복지에 대한 최초의 통합화를 시도하여 전문 29개조의 아동 복지법을 제정하였다. 그러나 당시의 아동 복지법은 아동을 건강하게 육성시킨다는 보편적 이념 하에 제정 되었다기 보다는 당시의 사회 상황을 염두에 두고 요보호 아동과 요보호 임산부를 그 대상으로 제정되었던 것이다. 대상의 한계는 물론이고 구체적으로 어떠한 보호를 필요로 하며 어떠한 방법으로 보호하는지에 대한 명확한 규정도 없어서 많은 비판이 있었다.⁶⁾

2) 1981년 아동복지법

과거의 아동복지법은 1981년 아동복지법으로 전문 개정되며 그러한 국가의 아동 복지에 대한 노력을 반영한다. 아동복지법은 아동 보호의 대상을 요보호 아동에서 일반 아동으로 확대시켰으며 아동복지에 대한 국가와 국민의 책임 조항을 신설하였고, 종래 특별시와 도에만 배치했던 아동복지요원을 시,군,구에까지 확대 배치하여 아동 복지의 현실화를 도모하였다. 또한 아동에 대한 금지 행위를 한 자에 대한 처벌 규정을 강화하였고 시설수용아동이 18세가 되면 무조건 퇴원 시키던 것을 기간을 연장하여 보호받을 수 있도록 하였다는 점에서 아동에 대한 보다 적극적인 국가의 보호를 명문화하였다.⁷⁾

5) 법제처 제공 제정·개정 이유 참조.

6) 1961년 아동복지법 제1조 (목적) 본법은 아동이 그 보호자로부터 유실, 유기 또는 이탈되었을 경우, 그 보호자가 아동을 육성하기에 부적당하거나 양육할 수 없는 경우, 아동의 건전한 출생을 기할 수 없는 경우 또는 기타의 경우에 아동이 건전하고 행복하게 육성되도록 그 복리를 보장함을 목적으로 한다.

7) 1981년 제정 아동복지법의 전문개정이유: 종전의 아동복지법은 구호적 성격의 복지제공에 중점을 두고 있어 그동안의 경제·사회의 발전에 따라 발생한 사회적 복지요구에 부응하지 못하고 있으므로 요보호아동뿐만 아니라 일반아동을 포함한 전체아동의 복지를 보장하고 특히 유아기에 있어서의 기본적 인격·특성과 능력개발을 조장하기 위한 여건을 조성할 수 있도록 하려는 것임.

①법의 제명을 아동복지법으로 개칭함.

②보호대상범위를 요보호아동 위주로 되어 있던 것을 전체아동으로 확대함.

③아동의 보호·육성책임을 국가·지방자치단체 및 보호자가 공동으로 지도록 함.

④5월 5일 어린이날에 대한 법적 근거를 마련함.

⑤임시직이었던 아동복지지도원을 별정직으로 하여 전문직확보가 용이하도록 함.

⑥새마을부녀회직영 어린이집등 무료탁아시설은 법인 이외의 자도 신고만으로 그 시설을 설치·운영할 수 있도록 함.

⑦아동복지시설에는 일정한 자격을 가진 아동복지시설종사자를 두도록 함.

⑧아동보호비용 징수권자의 범위에 아동복지시설의 장을 추가하고 그 비용의 징수는 도지사의 승인을 얻도록 함.

⑨아동복지증진을 위하여 아동복지시설을 설치한 법인에 대하여 국·공유재산을 무상대여할 수 있도록 함.

3) 2000년 개정 아동복지법

2000년에는 학계와 그간의 관련 단체들의 견해를 받아들여 아동복지법을 다시 전면 개정하였다. 새로이 개정된 법은 보호의 대상을 “보호를 필요로 하는 아동”이라 명문화 하여 누구든지 장기간, 혹은 단기간 보호가 필요한 경우 이 법에 명시된 보호를 요청할 수 있도록 하였다. 특히 아동 학대와 관련하여 이 법의 주요 내용으로 규정하였다. (제2조) 구체적으로는 아동보호 전문기관(제25조)을 명시하였으며, 아동 학대의 발생 신고의 의무와 그 절차(제 26조)와 긴급조치(제 27조, 제 28조등)를 명확히 하였다. 이 법에 따라 아동복지 시설은 보호가 필요한 아동의 적절한 환경을 만들어 줄 수 있게 되었다.

4) 2004년 개정 아동복지법

2004년 개정 아동복지법에서는 아동의 권리증진과 건강한 출생 및 성장을 위해 종합적인 아동정책을 수립하고 관계부처의 의견을 조정하며 그 정책의 이행을 감독하고 평가하기 위하여 국무총리 소속하에 아동정책조정위원회를 두도록 하였고, 상습적으로 아동을 학대행위를 한 자 등에 대한 형을 2분의 1까지 가중하도록 하는 등 형량을 조절한다. 그리고 지역아동센터등을 명문화 하여 ‘아동복지시설’의 종류와 역할을 명확하게 구별하였다.⁸⁾

5) 2008년 개정 아동복지법

어린이 유괴·살해 사건이 빈번하게 발생하고 아동학대범죄가 줄지 아니하여 아동안전 등에 대한 국민적 불안감이 확산되고 있음에 따라 국가나 지방자치단체는 실종·유괴 예방 교육을 실시하고, 아동보호구역에 폐쇄회로 텔레비전을 설치하거나 그 밖의 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 등 아동이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 환경을 조성하는 내용을 강화하는 개정이 이루어졌다.

8) 법 제16조에서 아동복지시설을 11개 내용으로 분류하였다.

6) 2017년 개정 아동복지법

지방자치단체의 아동정책 수립 및 보호대상아동의 보호조치 등에 관한 사항을 심의하는 아동복지심의위원회를 활성화함으로써 아동에 대한 체계적이고 적절한 보호를 하기 위하여 아동복지심의위원회의 구성 및 운영 현황을 연 1회 보건복지부장관에게 보고하도록 하고, 아동을 대상으로 교육 및 보호 등을 수행하는 기관임에도 불구하고 아동학대 관련 범죄전력자의 취업제한 대상기관에서 제외되어 있는 학습부진아 교육 실시기관, 소년원 및 소년분류심사원을 포함하여 아동보호의 사각지대를 해소하는 내용의 개정이 이루어졌다.

7) 2022년 개정 아동복지법

보호종료아동에 대한 체계적인 지원이 이루어질 수 있도록 보호대상아동의 의사를 존중하여 본인의 의사에 따라 아동복지시설 등에서의 보호조치 기간을 최대 24세까지로 연장할 수 있도록 하고, 보호종료아동 실태조사 관련 규정을 법률에 명시하여 조사의 내실화를 기하며, 자립지원전담기관 설치·운영 근거와 보호종료아동에 대한 자립 정착금 및 자립수당 지급근거 등을 마련하는 내용의 개정이 이루어졌다. 시의성 있는 아동복지정책 수립을 위해 아동종합실태조사의 실시주기를 5년에서 3년으로 변경하며, 국가와 지방자치단체로 하여금 매년 물가상승률 등을 반영한 급식최저단가를 결정하도록 하고, 급식지원 시 이를 반영하도록 하며, 국가 또는 지방자치단체가 아동복지시설을 폐업 또는 휴업 처분을 하는 경우에는 해당 시설을 이용하는 아동에게 충분히 설명하고, 해당 아동의 의견을 반영하여 이에 따른 전원조치가 이루어지도록 하되, 구체적인 사항은 대통령령으로 규정하도록 위임하는 내용도 추가되었다.

나. 아동복지에 대한 헌법적 근거 및 아동복지법 개정의 기본원리⁹⁾

1) 아동복지에 대한 헌법적 근거

우리 헌법은 제 31조에서 일반적으로 교육의 권리와 의무를 규정하고 제 32조 제 5항에서 연소자의 근로를 특별히 보호하는 규정을 두며 제 34조 제 4항에 노인과 청소년의 복지향상에 대한 규정을 두었을 뿐 아동을 명시적으로 복지의 대상으로 규정하지는 않는다.

9) 본 단락의 내용은 줄고, 아동복지행정법의 법리에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문, 2004 내용 중 일부를 발췌하여 수정하였음.

하지만 아동복지가 헌법적 근거를 가지고 또한 적극적으로 보호되어야 하는 영역임은 다음과 같은 이유를 찾을 수 있다.

첫째, 우리 헌법은 제10조에서 기본권 질서의 근본으로 인간의 존엄성 규정을 두고 있다. 인간의 존엄성 규정은 소극적으로 보호되어야 할 가치가 아니라 국가가 적극적으로 나서 이루어야 할 가치에 해당한다. 아동은 자기 스스로 자신의 복리를 위해 적극적 조치를 취할 능력이 다른 사람들에 비해 떨어지는 집단이다. 여성, 장애인, 노인등과 같이 사회적 약자인 집단의 구성원에게 그들의 존엄성을 지켜주고 증진시키기 위한 적극적인 복지 정책을 펴는 것은 헌법의 근본 정신이 요구하는 것이며 아동은 그 특성상 더욱 강력한 국가적 적극성이 요구되는 영역인 것이다.

둘째, 헌법 제34조는 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있는 바 이는 국가의 적극적 아동 보호 조치의 근거가 된다. 아동은 태어날 때 주어진 가정 환경에 따라 그 처우와 교육 수준에 있어서 필연적으로 종속된다. 일차적으로 아동의 보호 육성 책임을 지는 가정이 기능을 발휘하지 못할 때 국가는 우리나라의 미래를 책임질 아동들에게 가장 인간다운 생활을 할 조건을 적극적으로 제공해야 하는 것이다.

셋째, 민주주의와 법치주의라는 헌법 내재적 이념에서 아동 복지의 근거가 당연히 도출된다. 민주주의와 법치주의가 절차적으로 소수와 약자의 보호라는 이념을 내포하고 그 이념을 다수의 공감대를 얻어내는 입법 절차로서 구체화 시키는 것인 바, 아동 보호에 대한 사회 다수의 공감대가 민주주의적 정치 원리를 통해 구체적으로 법제화 되는 것이며 이러한 과정에 민주주의와 법치주의가 작용되는 것이다.

이러한 헌법적 원리는 구체적인 사회복지학적 관점과 결합하여 아동 복지 이념으로 도출되며 아동에 관한 각종 규범이 이를 실정법으로 뒷받침한다. 이 중 가장 근본이 되는 규범이 바로 아동복지법인 것이다.

2) 아동복지법 개정의 기본원리

역사적으로 변천해 온 아동복지법은 현재에 이르러 상당부분 아동 문제의 해결을 위해 중요한 근거가 되고 있으며 큰 역할을 하고 있다. 향후 아동복지법 개정과 관련하여서도 아동복지의 개선을 위한 원칙의 확인이 중요한 바 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 아동의 권리는 부모와 사회의 권리와 동등한 수준에서 받아들여져야 한다. 자유, 존엄, 평화, 평등의 헌법 정신은 단지 성인에게만 적용되는 것이 아니다. 아동의 현재 상황이 어떠하든지 인격체로 받아들이며 어려운 환경에 처해있는 아동들에게 본인의 의사를 존중하면서 필요한 특별한 배려를 제공해야 한다.

둘째, 어린 아동의 양육에 대한 국가적 책임이 명확히 제시되어야 한다. 자신의 의사를 명확히 표현할 수 없는 영, 유아의 아동은 유기, 방치, 학대의 대상이 되므로 유사시에 국가가 구체적으로 어떠한 책임을 질 것인가가 명확하게 법에 근거하여야 한다.

셋째, 보호를 필요로 하는 아동이라는 개념에 관하여는 변화하는 현실을 반영한 구체적이고 명확한 개념 설정을 지속적으로 시도해야 한다. 그러한 개념의 명확한 설정은 아동이 국가나 사회로부터 방치되는 것을 막을 것이며 임의로 보호라는 미명하에 아동을 가족으로부터 이탈시키는 우를 범하게 되지도 않을 것이다. 또한 이러한 아동들이 사회에서 불필요하게 낙인을 받지 않도록 하는 노력이 필요하다.

넷째, 국가는 아동 복지의 대상이 아동만이 아닌 궁극적으로 양육 의무를 진 성인과 가족이 그 대상이 된다는 사실을 명확히 하여 가족내의 성인이 어떠한 상황이더라도 아동에 대한 복지에 소홀함이 없도록 역할 할 수 있도록 원조하고 배려하여야 한다. 가족에 대한 원조가 아동복지의 시작이라는 점이 강조되어야 하는 것이다.

다섯째 법이 정한 아동복지시설 등 관련 종사자의 경우 이들의 신분과 지위를 법적으로 보장하고 경제적인 지원까지 근거를 세분화시켜 마련해 가야할 것이다. 지위와 신분의 법적 보장 없이 단지 “선행에 대한 사회적 기대”만으로 직무 수행을 기대하는 것이야

말로 지금까지 한국 사회복지의 가장 큰 문제 중의 하나가 되었다. 현대 사회의 복지는 사회의 한 전문 분야로서 대우 받아야하며 그러한 대우가 법적으로 완비되어야 한다.

결국 논의의 핵심은 “국가의 적극적 아동 보호”가 될 것이다. 다른 분야와 달리 아동 복지의 분야에서 사회 복지의 일반 이념인 보충성은 헌법상 요청인 아동 보호의 필요성에 의해 조금은 상쇄될 필요가 있는 것이다. 국가적 의지의 표현은 결국 “법”으로 표현되는 만큼 아동 복지에 있어 조금 더 강력한 책임과 지원의 근거를 적극적으로 규정하는 국가의 노력이 필요할 것이다.

3. 지역아동센터의 역사와 현황

지금까지 아동복지법 일반에 대하여 살펴본바 아래에서는 본 발제의 핵심내용인 지역아동센터의 역사와 현황에 대해 살펴보고자 한다.

가. 지역아동센터의 주요 연혁¹⁰⁾

- 2004년
 - 아동복지법 개정하여 ‘지역아동센터(구, 공부방)’를 아동복지시설로 법제화
 - 895개소 시설에 23,347명 아동서비스 지원
- 2005년
 - 지역아동센터의 양적 증가 및 확대 운영
 - 전국 1,709개소로 확대운영(총 43,749명 아동지원)
- 2006년
 - ‘지역아동정보센터’ 설치·운영(’06.1) - 조사연구사업, 교육사업, 정보제공사업 등 종합적 운영·지원 추진

10) 주요 내용은 보건복지부, 2024년 지역아동센터 지원사업 안내 및 아동권리보장원 홈페이지 안내를 참조하여 구성하였음.

- 「건축법 시행령」 개정으로 설치가능 건축물 용도 확대('06.6) - 노유자시설 (교육연구 및 복지시설, 8개 용도) → 제1종 근린생활시설(15개 용도)
- 2007년
 - 아동복지교사 지원사업 실시 및 '아동복지교사지원센터' 설치·운영('07.1) - 전문분야별 교육프로그램 지원을 위해 7개월간 2,700명 아동복지교사 파견, 사업운영체제로 '아동복지교사지원센터(중앙 1, 권역 14)'를 설치·운영
- 2008년
 - 지역아동센터 시범평가 실시('08.8)
 - 아동복지교사 지원사업 계속사업으로 확대·운영
- 2009년
 - 지역아동센터 평가 진행(총 3,224개소) 및 컨설팅사업 실시
 - 종사자 역량강화를 위한 교육 실시(총 7,700명)
 - 「건축물 시행령」 별표1 개정으로 건축물용도 확대('09.7) - 1종 근린생활시설 → 1종 근린생활시설, 단독주택, 공동주택
- 2010년
 - 지역아동센터 평가우수시설 운영비 추가지원(916개소, 월30만원)
 - 사회복지시설정보시스템 활용 의무화('10.1)
- 2011년
 - '지역아동센터지원단(중앙 1개소, 시도 15개소)' 통합 설치·운영
 - 지역아동센터 평가우수시설 인센티브(총 500개소, 월 898천원)
- 2012년
 - '지역아동센터평가센터' 설치 및 3년 주기 제1기 평가체계 구축
 - 평가우수시설 인센티브를 기능강화사업(거점형, 특수목적형)으로 변경
 - 학교의 주5일제 전환에 따른 지역아동센터 토요일운영 지원
 - 「아동복지법 시행령·시행규칙」 개정을 통한 종사자 자격기준, 시설 설치기준 강화('12.8)

- 방과후 돌봄서비스 관계 부처간(보건복지부, 교육부, 여성가족부, 안전행정부) 업무협약 체결('12.10)

- 2013년
 - 신규시설장의 현장실습·컨설팅 참여의무화
 - 방과후 돌봄서비스 연계로 종합적 지원·관리체계 마련
 - 지역아동센터 맞춤형 사회복지시설정보시스템 고도화 구축

- 2014년
 - 지역아동센터 1기('12~'14년) 시설평가 완료
 - 표준 프로그램 개발
 - 지역아동센터 아동패널 구축 및 조사

- 2015년
 - 지역아동센터 2기('15~'17년) 평가지표 마련
 - 지역별 돌봄계획 지표개발
 - 사회복지시설정보시스템 전국실태조사 탑재

- 2016년
 - 지역아동센터 신규 및 기존 종사자 교육과정 차별화로 의무교육 강화
 - 지역별 돌봄계획 수립 지원을 위한 시도별 컨설팅 실시
 - 방과후 돌봄 연계체계 활성화 방안 마련

- 2017년
 - 지역아동센터 2기('15~'17년) 시설평가 완료
 - 우수지역아동센터 지원방안 마련
 - 지역아동센터 3기('18~'20년) 평가지표 마련

- 2018년
 - 지역아동센터 이용아동 기준 개선(일반아동 이용비율 확대)
 - 중앙평가위원회 구성 및 운영

- 2019년
 - 지역아동센터 이용아동 기준 개선(일반아동 이용비율 확대)
 - 지역아동센터 운영비(3,096백만원) 및 공기청정기 지원(809백만원) 추경 편성
 - 지역아동센터 환경개선비 신규 지원(9,600백만원)

- 2020년
 - 지역아동센터 3기('18~'20년) 시설평가 완료
 - 지역아동센터 공공성강화 시범사업 실시(150개소)
 - 지역아동센터 등하원 안심알림이 구축 개시

- 2021년
 - 지역아동센터 돌봄인력 한시 지원 242억원 추경 편성

- 2022년
 - 지역아동센터 이용아동 기준개선(일반아동 이용비율 확대, 우선돌봄아동 선정기준 개선)
 - 비영리법인화시 시설기준 요건 완화(아동복지법 시행규칙 개정)

- 2023년
 - 지역아동센터 4기('21~'23년) 시설평가 완료
 - 인건비 및 운영비 보조금 분리 교부
 - 운영시간 연장(20시까지) 돌봄공백 방지

나. 지역아동센터의 현황¹¹⁾

1) 2021년 12월 말 기준 신고·운영 중인 전국 지역아동센터는 총 4,295개소인 것으로 나타났으며, 2020년 4,264개소에서 31개소 증가한 것으로 조사되었다. 지역아동센터는 2004년 법제화 이후 신고제로 운영되면서 공부방 형태로 운영 중이었던 시설들의 신고 및 조건부 신고로 2011년까지 신규 신고센터 수가 급격히 증가하였다가 2012년부터 점차 증가 폭이 둔화하였다.

11) 본 단락의 내용은 보건복지부, 2021년 12월말 기준 전국 지역아동센터 통계조사, 2022 참조하여 일부 내용만 발췌한 것임.

- 2) 시도별 지역아동센터 현황을 살펴보면, 경기도가 803개소(18.7%)로 가장 많고, 다음으로 서울시 477개소(11.1%), 전남 395개소(9.2%) 순이다.
- 3) 지역아동센터 운영주체는 개인이 운영하는 센터가 2,484개소(57.8%)로 가장 많으며, 다음으로 법인 1,460개소(34.0%), 일반단체 237개소(5.5%), 지자체 114개소(2.7%) 순으로 조사되었다. 2020년에 이어 2021년 역시 전년 대비 개인 운영 센터는 감소하고, 법인 운영 센터는 증가한 것으로 나타났다.
- 4) 시설이용 아동으로부터 이용료(월 5만원 한도 내)를 받는 센터는 74개소(1.8%)에 불과하며, 98.2%의 기관은 무료로 운영하고 있다.
- 5) 지역아동센터는 지하나 반지하, 5층 이상인 경우 아동의 안전을 위해 시설설치를 지양하고 있는데 설치 현황을 살펴보면, 지상 2층에 위치한 센터가 1,658개소(40.9%)로 가장 많았고, 다음으로 지상 1층인 센터가 1,555개소(38.3%)로 조사되었다. 반면 시설설치 권고 기준을 지키지 못한 센터는 59개소(1.5%)가 있었다.
- 6) 전세보증금은 평균 72,462,876원이었으며, 전세금이 비교적 높아 일정 금액을 월세로 지불하는 형태의 전월세보증금 평균은 29,309,968원, 전월세 평균 금액은 574,324원이었다. 월세인 경우, 보증금은 평균 14,084,237원, 월세 평균금액은 646,159원이었다. 시도별로 살펴보면, 서울시가 전세인 경우는 평균 1억 7천만원, 전월세의 경우 보증금 5천 7백만원, 전월세 113만원, 월세인 경우는 보증금 2천 7백만원, 월세 114만원으로 조사되어 전국에서 가장 높은 수준이었다. 서울의 경우 조사대상 243개 센터에서 전세는 13개소, 전월세는 73개소, 월세가 157개소로 월세의 비중이 가장 높았다.
- 7) 시설장 평균 연령은 52.2세로, 50세~59세가 2,090명(51.5%), 40세 ~ 49세가 920명(22.7%) 순으로 조사되었다. 생활복지사 평균 연령은 41.3세로, 40세 ~ 49세 1,653명 (30.4%), 50세 ~ 59세 1,474명(27.2%), 30세 ~ 39세 1,187명(21.9%) 순으로 나타났다. 종사자 학력을 보면, 시설장은 대졸이 1,974명(48.7%), 대학원졸이 1,182명 (29.1%) 순으로 조사되었으며, 생활복지사는 대졸 3,353명(61.8%), 전문대졸 1,550명(28.6%) 순으로 조사되었다.
- 8) 시설장 4,057명 중 급여를 받는 시설장은 4,041명으로 월평균 급여(기본급) 2,510,732원으로 조사되었다. 생활복지사는 5,429명 전원이 급여를 받고 있으며, 월평균 급여(기본급)는 2,110,883원으로 조사되었다.

- 9) 시설장 처우개선비를 살펴보면, 평균적으로 2015년부터 매년 증가하였으며, 시도별로 증감이 나타나고 있다. 2021년에 처우개선비를 받는 시설장 3,519명의 처우개선비는 월평균 약 30만원 정도로 나타났으며, 인천지역의 시설장이 월평균 약 107만원 수준의 가장 높은 처우개선비를 지급받는 것으로 나타났다. (서울의 경우 58만원 수준)
- 10) 2021년 생활복지사의 처우개선비를 보면 월평균 25만원이며, 서울이 55만원으로 가장 높았으며, 다음으로 광주가 38만원, 인천이 36만원 순으로 나타났다.
- 11) 시설장 하루 평균 근무시간은 9.4시간으로 나타났으며, 9시간 ~ 10시간 미만 근무자가 3,173명(78.2%)으로 가장 많았다. (10시간 이상 근무자도 20% 이상이었으며 12시간 이상 근무자의 비율도 4.9%로 나타남).
- 12) 생활복지사 하루 평균 근무시간은 9.1시간으로, 생활복지사 역시 9시간 ~ 10시간 미만 근무자가 4,777명(88.0%)으로 가장 많으며, 다음으로 10시간 ~ 11시간 미만 근무자가 295명(5.4%)으로 조사되었다. 하루 평균 8시간 이상 근무하고 있는 생활복지사는 5,397명(99.4%)으로 나타났다.
- 13) 정부보조금은 1개월 평균 지원금은 서울이 평균 약 680만원으로 나타났으며 지자체 별도지원금을 받는 센터는 총 3,620개소로 연간 평균 약 2,598만원, 월평균 약 217만원을 지원받은 것으로 나타났다. 시도별로 보면, 인천이 월평균 약 399만원으로 가장 많은 지원을 받는 것으로 조사되었다.
- 14) 이 외 지역아동센터의 수입재원은 사회복지공동모금회, 민간기업체, 비영리민간단체, 공공기관, 개인을 통한 후원금 수입이 있으며, 이는 지역아동센터 운영수준이나 종사자들의 역량에 따라 가장 편차가 크게 나타나는 지원이다.

4. 지역아동센터 관련 판례 분석

가. 판례분석의 의미

지역아동센터가 당면하는 여러 문제들이 있지만 가장 대표적으로 보조금 사용 관련, 아동학대 관련 사안 등에 있어 지역아동센터 운영자들이 예기치 못하게 법적 분쟁에 휘말리는 경우가 많다. 특히 아동학대의 경우 학대가 발견될 경우 사업의 정지, 위탁의

취소 또는 해당 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄 등을 당할 수 있어(아동복지법 제56조) 지역아동센터 운영의 존폐가 문제되기도 한다. 또한 이용 아동의 구성과 관련한 중요한 헌법재판소의 결정이 최근에도 나오기도 했다. 아래에서 관련 판례를 소개한다.

나. 현재 2022. 1. 27. 2019헌마583 2019년 지역아동센터 지원 사업안내 제1장 1. 목적 등 위헌확인 (지역아동센터 이용아동 구성 제한 사건)

1) 사실관계

청구인 전○○ 등 23명은 아동복지법상의 아동복지시설신고를 마치고 지역아동센터를 운영하는 사람들이며, 청구인 전□□ 등 12명은 지역아동센터를 이용하는 아동들이다. 청구인들은 보건복지부에서 발간한 ‘2019년 지역아동센터 지원 사업안내’(이하 ‘이 사건 사업안내’이라 한다) 중 지역아동센터 이용아동의 선정기준에 관한 부분 중 “지역아동센터 시설별 신고정원의 80% 이상을 돌봄취약아동으로 구성하도록 정한 이용아동 선정기준”이 헌법상 직업선택의 자유, 평등권, 인격권, 사생활의 비밀을 침해한다고 주장하면서 2019. 6. 5. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2) 결정요지

가) 이 사건 이용아동규정이 돌봄취약아동을 지역아동센터 시설별 신고정원의 80% 이상 유지하도록 한 것이 수권법률조항의 목적에 배치되거나 관련 조항의 내용을 위반으로써 법률유보원칙을 위반하여 청구인들의 기본권을 침해한다고 할 수 없다.

나) 지역사회에는 소득이 부족하거나 가구형태가 돌봄에 적합하지 않은 등 다양한 형태로 돌봄에 취약한 환경에 놓여있는 아동들이 있으며, 이들에게 지역아동센터의 돌봄서비스가 우선적으로 제공되도록 한정된 예산과 자원을 적절히 배분하고자 하는 공익은 결코 가볍지 않다. 반면, 이 사건 이용아동규정에 따라 청구인 운영자들이 받는 제약은, 신고정원을 축소하거나 제한하는 것이 아니라 돌봄취약아동의 우선적 이용을 보장하는 것일 뿐이다. 이용아동 구성이 달라진다고 하여 청구인 운영자들의 지역아동센터 운영에 어떠한 본질적인 차이를 가져온다고 보기 어렵고, 청구인 운영자들은 국가의 재정적 지원에 상응하는 공익적 의무를 부담할 수 있다는 것을

충분히 예견할 수 있다. 따라서 이 사건 이용아동규정이 청구인 운영자들의 직업 수행의 자유를 중대하게 제한하고 있다고 할 수 없다. 이 사건 이용아동규정의 취지는 지역아동센터 이용에 있어서 돌봄취약아동과 일반아동을 분리하려는 것이 아니라 돌봄취약아동에게 우선권을 부여하려는 것이다. 돌봄취약아동이 일반아동과 함께 초·중등학교를 다니고 방과 후에도 다른 돌봄기관을 이용할 선택권이 보장되고 있는 이상, 설령 이 사건 이용아동규정에 따라 돌봄취약아동이 일반아동과 교류할 기회가 다소 제한된다고 하더라도 그것만으로 청구인 아동들의 인격 형성에 중대한 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 이 사건 이용아동규정은 과잉금지원칙에 위반하여 청구인 운영자들의 직업수행의 자유 및 청구인 아동들의 인격권을 침해하지 않는다.

재판관 이선애, 재판관 이석태, 재판관 이은애의 판시사항 나. 부분에 대한 반대의견

아동의 인격권은 성인과 마찬가지로 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조에 의하여 보호된다. 아동은 공동체 안에서 한 개인으로서 자율적인 삶을 살아가기 위해 준비되어야 할 존재이고, 아동의 인격이 형성 과정에 있다는 특수성을 고려하면, 국가는 아동의 인격권을 보호함에 있어 아동이 차별 받지 않고 성장하면서 자신의 인격을 형성할 수 있도록 환경을 마련할 필요가 있다. 아동에 대한 도움을 제공할 때는 아동의 이익을 최우선으로 고려하여야 하며, 이는 국가가 아동복지서비스를 제공함에 있어서도 준수하여야 할 기본이념이 된다. 이 사건 이용아동규정이 청구인 아동들의 인격권을 침해하는지 여부를 판단함에 있어서는 아동의 인격권 보호의 특수성과 기본이념이 고려되어야 한다. 지역아동센터는 초기 목표와 달리 취약계층을 위한 전용시설로 후퇴하는 모습을 보이고 있고, 이용아동 선정기준은 해마다 더욱 세분화되어 수십 가지 항목을 나열하고 있는데, 이러한 세밀한 범주화는 오히려 분리와 낙인을 더 공고화할 우려가 있다. 이에 따라 일반아동의 부모는 점차 지역아동센터에 자녀를 보내는 것을 기피하게 될 수 있고, 지역아동센터는 특정한 환경에 놓인 아동을 중심으로 고립되어 이용아동 모집에 어려움을 겪게 될 수 있다. 지역아동센터의 종사자 수는 이용아동 수와 연계되어 있어, 이 사건 이용아동규정은 청구인 운영자들의 지역아동센터 운영의 자율성과 안정성을 중대하게 제한하고 있다.

이 사건 이용아동규정은 청구인 운영자들이 지역아동센터를 취약계층 아동이 주로

이용하는 돌봄시설로 운영할 수밖에 없게끔 강제하는 것으로서, 지역아동센터를 이용하려는 청구인 아동들은 진입 전에는 주저함과 망설임을, 진입 후에는 낙인감과 무력감을 경험하게 될 수 있다. 설령 이용아동이 직접적인 낙인감을 느끼지 않더라도 인격 형성에 있어 다양한 배경에서 성장한 아동을 접할 기회를 박탈하는 것 역시 인격권의 침해를 구성할 수 있다.

이 사건 이용아동규정은 과잉금지원칙에 위반하여 청구인 운영자들의 직업수행의 자유 및 청구인 아동들의 인격권을 침해한다.

3) 결정의 의미

구인 운영자들은 이 사건 이용아동규정이 지역아동센터 운영자들을 다함께돌봄센터 운영자들에 비해 합리적 이유 없이 차별 취급한다고 주장했다. 하지만 헌법재판소는 다함께돌봄센터는 초등돌봄 사각지대 해소를 위하여 지방자치단체장이 운영하는 시설로서 지역아동센터와는 목적, 운영 주체, 이용대상 아동 등에 있어 차이가 있으므로, 비교집단이 되기 어렵다는 이유로 평등권은 심사하지 않았다. 이 사건에서 3명의 재판관의 소수의견을 주목할 필요가 있는데 이들은 현재의 지역아동센터가 취약계층을 위한 전용시설로 후퇴하는 모습을 보이고 있고, 이용아동 선정기준은 해마다 더욱 세분화되어 수십 가지 항목을 나열하고 있는데, 이러한 세밀한 범주화는 오히려 분리와 낙인을 더 공고화할 우려가 있다고 하였다. 현재 2024년 지침에는 이를 반영해서인지 시설별 신고정원의 50% 이상은 우선돌봄아동이어야 한다고 하여 기준을 다소 완화하고 있다.

다. 수원지방법원 2016. 6. 14. 선고 2015구합67503 판결 [지역아동센터 사업정지처분취소]

1) 사실관계

원고는 성남시 수정구 B, 3층, 4층에 있는 'C 지역아동센터'(이하 '이 사건 아동센터'라 한다)의 시설장이다. 경기도는 2014. 4. 특정감사를 실시하여 원고가 아래 2013. 4.경 수학여행으로 인하여 이 사건 아동센터에 출석하지 아니한 아동들에 대하여 수학여행 기간에 해당하는 급식 보조비를 청구한 사실을 확인하고, 피고에게 위 감사결과에 따른 시정조치를 요구하였다. 이에 따라 피고(경기도 수정구청장)는 행정처분 사전통지를 한

후, 2014. 12. 9. 원고에 대하여 급식보조비를 부당 청구하였다는 이유로 아동복지법 제56조 제1항 제5호, 같은 법 시행령 제53조에 따라 2014. 12. 26.부터 2014. 12. 27.까지 2일간의 사업정지처분을 하였다. 그러나 원고가 해당 아동들의 수학여행 기간에 해당하는 급식 보조비를 지급받게 된 것은 해당 아동들이 해당 기간에 대하여도 출석부에 허위로 출석 서명을 하였음에도 원고가 업무상의 실수로 인하여 이를 제대로 점검하지 못한 데 따른 것에 불과한 것이었고 그 금액도 해당 아동들은 수학여행에서 다녀온 마지막 날에는 이 사건 아동센터에 출석하여 식사를 하였으므로, 해당 아동들이 식사하지 아니한 부분에 해당하는 급식 보조비는 각 아동 당 2일 분에 해당하는 9,000원의 합계 36,000원에 불과하였다.

2) 판결요지

주문 1. 피고가 2014. 12. 9. 원고에 대하여 한 2014. 12. 26.부터 2014. 12. 27.까지 2일간의 사업정지처분을 취소한다. / 2. 소송비용은 피고가 부담한다.

가) 아동복지법 제56조 제1항 제5호는 아동복지시설 등이 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 경비의 지원을 받은 경우' 그 시설의 개선, 6개월 이내의 사업정지 등의 처분을 명할 수 있다고 규정하고 있다. '거짓이나 그 밖의 부정한 방법'이란 정상적인 절차에 의하여는 보조금을 지급받을 수 없음에도 위계 기타 사회통념상 부정이라고 인식하는 행위로서 보조금 교부에 관한 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 적극적 및 소극적 행위를 의미하고, 여기에 반드시 적극적인 부정행위가 있어야만 하는 것은 아니다(대법원 2012. 12. 27. 선고 2011두30182 판결 등 참조). 또한 행정법규 위반에 대하여 가하는 제재조치는 행정목적의 달성을 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 제재이므로 위반자의 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 등의 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없다고 하더라도 부과될 수 있다(대법원 2012. 5. 10. 선고 2012두1297 판결 등 참조). 이 사건에 관하여 보건대, 원고가 해당 아동들이 2013. 4. 수학여행 기간 중에 이 사건 아동센터에 출석하지 아니하였음에도 출석부에 해당 아동들로부터 출석한 것으로 서명을 받고, 해당 아동들이 출석하지 아니한 날에 대해서도 아동 1인 당 1일 4,500원의 급식 보조비를 지급받고도 이후 이를 정산하여 피고에게 반환하지 아니한 사실은

당사자 사이에 다툼이 없거나 갑 제5 내지 10호증의 각 기재에 의하여 이를 인정할 수 있는바, 원고가 피고로부터 해당 아동들이 이 사건 아동센터에 출석하지 아니한 기간을 포함하여 2013. 4.분 급식 보조비를 지원받고도 차후에 출석하지 아니한 기간 해당하는 보조비를 정산하여 반환하지 아니한 이상 이는 부정한 방법으로 경비의 지원을 받은 경우에 해당한다. 또한 원고가 해당 아동들이 이 사건 아동센터에 출석하지 아니한 기간에 대하여도 급식 보조비를 지급받은 것이 원고의 주장과 같이 업무상의 착오에 기한 것이었다고 하더라도 원고는 이에 대한 책임을 면할 수 없고, 원고가 주장하는 사유들만으로는 원고의 의무해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있음을 인정할 수도 없다.

나) 이 사건 처분은 그 근거 법령의 해석상 처분청에 처분 여부나 처분 내용에 관한 선택의 가능성을 부여하고 있는 재량행위에 해당한다고 할 것인데, 제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하거나 남용하였는지 여부는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익목적 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교·형량하여 판단하여야 한다(대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결, 대법원 2013. 9. 12. 선고 2012두28865 판결 등 참조).

이 사건에 관하여 보건대, 앞서 든 증거들과 변론 전체의 취지에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 이 사건 처분은 원고가 위반한 행위의 내용과 이 사건 처분으로 인하여 달성하고자 하는 공익에 비하여 원고와 이해관계인들에게 지나치게 가혹한 것으로서 재량권을 일탈·남용하였다고 봄이 타당하다.

- ① 원고가 부정수령한 금액은 앞서 인정한 것과 같이 36,000원으로 비교적 소액이고, 원고는 2006년경부터 지역아동센터를 운영하여 오면서 이 사건 처분 이외에는 경비를 부당하게 지원받았다는 내용으로 적발된 적이 없다.
- ② 원고가 급식 보조비의 부정수령에 이르게 된 것은 해당 아동들의 수학여행 기간 중 2일 동안 출석 점검을 제대로 하지 않은 데 따른 것으로서, 계획적이고 지속적인 부정수령 사유에 의한 것이 아니라 일시적인 사유에 불과하다.
- ③ 아동복지법 시행령 제53조 [별표 13]에 의하면, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로

경비의 지원을 받은 경우 2차 위반시 바로 시설폐쇄처분을 하도록 되어 있어, 원고에 대한 이 사건 처분이 그대로 확정될 경우 이후 유사한 사유가 발생한다면 부정수령한 경비의 액수가 얼마인지와 관계없이 이 사건 아동센터는 폐쇄될 상황에 놓이게 된다.

- ④ 2일간의 사업정지처분이 가지는 제재수단으로서의 효과에 비하면, 이 사건 처분으로 인하여 이 사건 아동센터에 등록되어 있는 아동 25명이 해당 기간 동안 이 사건 아동센터를 이용할 수 없게 됨에 따라 적절한 복지혜택을 누리지 못함으로써 발생하는 불이익이 훨씬 큰 것으로 보인다.
- ⑤ 원고가 부당하게 청구하여 지급받은 급식 보조비를 초과하는 54,000원은 이미 피고에 의하여 모두 환수되었다.
- ⑥ 아동복지법 시행령 제53조 [별표 13]이 1차 위반에 대하여 6개월 이내의 사업정지 처분을 내릴 수 있도록 정한 행위는 보호대상아동에 대한 아동학대 행위가 확인된 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 경비의 지원을 받은 경우인데, 그 규정의 내용이나 관련 법령의 체계 등에 비추어 보면, 이 사건 처분의 처분사유가 되는 원고의 행위는 위 [별표 13]이 사업정지 처분의 대상으로 본래 상정하고 있는 행위의 정도에 미치지 못하는 것으로 보인다.

라. 창원지방법원 2016. 2. 16. 선고 2015구단807 판결 [사업정지처분취소]

1) 사실관계

원고는 김해시 B에 있는 정원 29명의 'C지역아동센터'의 시설장이다. 피고(김해시장)는 2015. 5. 13. 원고에게, ① 이 사건 지역아동센터가 아동들이 소지하도록 되어 있는 출석카드를 일괄 관리하면서 결석한 아동을 출석한 것으로 허위로 처리하거나, 이 사건 지역아동센터를 전혀 이용하지 않는 아동을 허위 등록하는 방법 등으로 급식비 관련 보조금 12,199,500원을 부정 수급하였고, ② 종사자들이 이 사건 지역아동센터에서 1일 8시간 상근의무를 이행하지 아니하였음에도 상근하였다고 허위 신고하여 2014년 10월경부터 같은 해 12월경까지 관련 보조금 651,300원을 부정 수급하였고, 지급된 인건비를 종사자로부터 되돌려 받았으며, ③ 2014. 10. 25. 토요일 프로그램 운영 과정에서 이 사건 지역아동센터 차량을 이용하였음에도 110,000원의 비용을 지급하고 임대버스를 이용한 것으로 허위 신고하여, 관련 보조금 110,000원을 부정 수급하였고, ④ 그 외에도

식단표에 따른 급식을 제공하지 않으면서 식단표에 미기재된 식재료를 다수 구입하거나, 관련 절차를 거치지 아니하고 캠프·교재비 등을 보호자들에게 청구하는 등의 아동복지법위반행위를 하였다는 이유로(이하 '이 사건 위반사항'이라 한다), 아동복지법 2014. 1. 28. 법률 제12361호로 개정된 이후의 것, 이하 같다) 제56조 제1항 제3, 5호, 제61조 제2호를 적용하여, 이 사건 지역아동센터의 시설 폐쇄 및 보조금 12,960,800원의 반환처분을 하였다.

이에 대하여 원고는 원고가 급식비 관련 보조금을 부정 수급한 것은 사실이나, 이는 이 사건 지역아동센터를 이용하는 아동들에게 센터와 연계하여 학원에 다닐 수 있도록 학원비를 지원하고자 하는 마음이 앞서서 잘못된 판단을 한 것으로 깊이 반성하고 있다. 현실적으로 외곽지역에 위치한 이 사건 지역아동센터에서 8시간 상근 종사자를 구하는 것이 쉽지 않아 6시간 30분만 근무하는 조건으로 어렵게 채용할 수 있었던 것으로, 이것 역시 이 사건 지역아동센터 운영을 위한 것이었다. 토요일 프로그램 운영 관련 보조금 부정 수급은 회계 처리 과정에서 발생한 단순 착오 기재로 인한 것이다. 원고가 이와 같이 부정 수급한 보조금은 모두 반환하였다고 주장하며 이 사건 처분은 원고의 불이익을 전혀 고려하지 않은 지나치게 가혹한 처분일 뿐만 아니라 이 사건 지역아동센터를 이용하는 아동들에게 큰 불이익을 초래하게 되므로 재량권을 일탈·남용하여 위법하다. 따라서 이 사건 처분은 3개월 이하의 단기간의 사업정지를 명하는 것으로 감경되어야 마땅하다고 주장하였다.

2) 판결요지

주문 : 1. 원고의 청구를 기각한다. / 2. 소송비용은 원고가 부담한다.

이 사건 처분으로 인하여 달성하고자 하는 공익 목적이 원고가 그로 인하여 입게 될 불이익보다 결코 가볍다고 할 수 없다. 따라서 이 사건 처분에 재량권을 일탈, 남용한 위법이 있다고 할 수 없다.

- ① 사회복지 영역에서 국가가 지원하는 보조금을 부정한 방법으로 수급하는 행위는 사회복지제도의 신뢰성과 공정성을 심각하게 훼손하고, 국가의 복지재정을 악화시켜 결국 다수의 국민들에게 큰 피해를 끼치게 되므로 이를 엄정하게 규제할 공익상 필요가

크다.

- ② 원고가 허위 신고 등을 통하여 부정 수급한 보조금이 약 13개월간 12,960,800원으로 액수가 적지 않고(2014. 10. 25. 임대버스 이용 관련 보조금 110,000원 부정 수급 사실도 인정 된다), 특히 원고는 2011년경에도 유사한 방법으로 급식비 관련 보조금 5,256,000원을 부정 수급한 전력이 있다.
- ③ 이 사건 처분은 아동복지법 시행령이 정한 행정처분기준을 준수한 것으로 이 사건 위반사항 및 관계 법령의 규정 내용과 취지에 비추어 현저히 부당하다고 볼 특별한 이유가 없다.
- ④ 피고는 이 사건 지역아동센터의 사업정지 이후에도 아동들이 적절히 보호될 수 있도록 보호자들의 의견을 모두 개별 청취하고 인근 다른 지역아동센터로 전원, 초등학교의 방과 후 돌봄 제도 이용, 아동급식 가맹점을 통한 급식 제공 등 방법으로 아동들이 겪을 수 있는 불편을 최소화할 수 있도록 관련 조치를 준비하고 있다.

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

마. 전주지방법원 2022. 12. 8. 선고 2022구합1446 판결 [사례관리 연계처분 취소 청구의 소]

1) 사실관계

원고는 2020. 6.경 B고등학교의 태권도부 코치로 근무하였고 당시 C은 태권도부 소속 1학년 학생이었다. 이 사건 학교의 태권도부 주장이었던 3학년 D은 2020. 6.경 C이 병원 치료를 받으러 가면서 코치인 원고를 거치지 않고 곧바로 원고의 상급자인 감독교사에게 말을 하였다는 점을 들어 태권도부 1, 2학년 학생 전원을 체육관에 집합시킨 후 소위 열차려를 시키면서 C만을 그 열차려에서 제외시켜 따로 서 있도록 하였다. 피고(완주군수)는 2022. 1. 25. 완주경찰서로부터 이 사건 집합사건 당시 원고의 지시 하에 태권도부 주장인 D이 학생들에게 단체기합을 주었다는 내용이 포함된 아동학대 신고가 접수되었음을 통보받았다. 피고는 2022. 1. 27., 2022. 2. 10. 및 2020. 2. 11. 총 3회에 걸쳐 피해의심아동, 인성인권담당교사, 태권도부 소속 학생, 주변인 및 원고를 대상으로 차례로 현장조사를 실시해 관련자들의 진술을 확보하였다. 피고는 아동복지법 제12조에 따라 이 사건 집합사건을 완주군 아동복지심의위원회 사례결정

원회에 회부하였고, 위 위원회는 2022. 2. 23. 심의 결과 이 사건 집합사건을 원고의 아동학대행위라고 판단하였다.

2) 판결요지

주문 : 1. 피고가 2022. 3. 3. 원고에 대하여 한 사례관리 연계결정을 취소한다. / 2. 소송비용은 피고가 부담한다.

아동복지법의 입법 목적(제1조), 기본이념(제2조 제3항) 및 같은 법 제3조 제7호, 제17조 제5호의 내용 등을 종합하면, 아동복지법상 금지되는 정서적 학대행위란 정신적 폭력이나 가혹행위로서 아동의 정신건강 또는 복지를 해치거나 정신건강의 정상적 발달을 저해할 정도 혹은 그러한 결과를 초래할 위험을 발생시킬 정도에 이르는 것을 말하고, 어떠한 행위가 이에 해당하는지 여부는 행위자와 피해아동의 관계, 행위 당시 행위자가 피해아동에게 보인 태도, 피해아동의 연령, 성별, 성향, 정신적 발달상태 및 건강상태, 행위에 대한 피해아동의 반응 및 행위를 전후로 한 피해아동의 상태 변화, 행위가 발생한 장소와 시기, 행위의 정도와 태양, 행위에 이르게 된 경위, 행위의 반복성이나 기간, 행위가 피해아동 정신건강의 정상적 발달에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2020. 3. 12. 선고 2017도5769 판결 등 참조).

2) 위 법리에 비추어 보건대, 앞서 든 각 증거에 변론 전체의 취지를 더하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 피고가 제출한 증거만으로는 원고가 아동학대행위를 하였다고 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 만한 객관적인 증거가 없다. 따라서 이 사건 사례관리 연계결정의 처분사유도 부존재하여 위법하다고 할 것이다.

① 완주군 아동복지심의위원회에서 이 사건을 원고의 아동학대로 판단하게 된 사유는 '원고가 D이 학생 전원을 집합하게 하고 및 얼차려를 하도록 하는 행위에 대하여 암묵적으로 허락을 하였다'는 것이고, 그 판단 근거로 '2학년 아동1'의 진술을 들고 있다. 이에 관하여 2022년 제2차 완주군 아동복지심의위원회 사례결정위원회 결과보고(을제4호증 제3면, 붙임 2. 완주군 아동복지심의위원회 서면의견서 심의결과 제1면)에는 '다른 아동의 진술을 통해 운동부 주장이 피해아동의 행동에 화가 나서 행한 행동이며, 학대행위의심자의 암묵적 허락으로 진행된 것으로 보이는 정황(2학년

- 아동1 진술 등)들이 드러남'이라고 기재되어 있다. 그런데 당시 2학년 아동1의 진술에 의하더라도(을 제3호증의 2 '2022년 제2차 완주군 아동복지심의위원회 사례결정 원회' 중 제5면 '4) 2학년 아동 1 진술' 참조), 원고가 주장 D에게 집합을 시키라고 지시하거나 단체기합을 암묵적으로 허락했다고 판단할 만한 내용이 확인되지 않는다.
- ② 원고는 당시 C이 원고가 아닌 감독 교사에게 병원을 가겠다고 말하고 원고에게는 말하지 않은 것에 대하여 C을 타이르고, 주장인 D을 불러 학생들이 이러한 규율을 지킬 수 있도록 전달해달라고 한 것일 뿐 원고가 D에게 단체기합을 하도록 지시한 것으로 볼 만한 명백한 증거가 없다.
- ③ 운동부 주장인 D(을 제3호증의 2, 5면)은 '당시 원고의 지시에 의하여 당시 학생들을 집합하게 한 것은 아니다. 선생님들이 터치를 아예 하지 않았다. 원고는 지도자실에는 없었고 당시 아동만 있었으며 좋게 끝나서 아동들만 알고 있었던 상황이다'라고 진술하여 원고의 지시에 따라 이 사건 집합행위를 한 것은 아니라고 분명히 밝히고 있다.
- ④ 이 사건 집합현장에 원고가 없었음은 명백하고 체육관 내 사무실에 있었다고 하더라도 이 사건 집합사실을 알았다고 볼 만한 증거도 없다.

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

바. 인천지방법원 2022. 5. 20. 선고 2021구합51458 판결 [시설폐쇄처분취소]

1) 사실관계

원고는 인천 남동구 B, 2층에 있는 'C아동센터'의 대표자이다. 이 사건 아동센터의 시설장이었던 D은 '2016. 여름경부터 2018. 10.경까지 3명의 보호대상아동에 대한 정서적 학대행위를 하였다.'는 범죄사실로, 이 사건 아동센터의 대표자인 원고는 'D의 위 위반행위에 대한 주의·감독을 게을리 하였다.'는 범죄사실로 각 기소되어 2020. 10. 29. D은 징역 8월에 집행유예 2년, 원고는 벌금 300만 원의 유죄판결을 선고받았다(인천지방법원 2019고단6713호). D이 항소하지 않아 위 판결 중 D에 대한 부분은 그대로 확정되었다. 한편, 원고는 인천지방법원 2020노3993호로 항소하였으나 항소가

기각되었고, 대법원 2022도1417호로 상고하였으나 2022. 4. 14. 상고 기각되어 위 판결이 그대로 확정되었다. 피고(인천광역시 남동구청장)는 2021. 2. 5. 원고에게 '① 보호대상 아동에 대한 아동학대, ② 시설 종사자에 대한 지도·감독 의무 소홀'을 이유로, 아동복지법 제56조 제1항 제4호, 같은 법 시행령 제53조 [별표16] 개별기준 라호에 따라 이 사건 아동센터에 대한 시설폐쇄처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

2) 판결요지

주문 : 1. 원고의 청구를 기각한다. / 2. 소송비용은 원고가 부담한다.

제재적 행정처분이 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지 여부는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 그 위반의 정도, 당해 처분에 의하여 달성하려는 공익상의 필요와 개인이 입게 될 불이익 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익침해의 정도와 그 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교교량하여 판단하여야 한다(대법원 2006. 4. 14. 선고 2004두3854 판결 등 참조).

앞서 본 사실 및 앞서 든 증거, 을 제1, 2, 12, 16호증의 각 기재, 이 법원의 광주시, 의정부시, 함평군, 대구 수성구, 서울 동대문구, 시흥시, 부천시에 대한 각 사실조회회신과에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 아래와 같은 사정들을 고려하면, 이 사건 처분이 비례의 원칙에 위배되어 재량권을 일탈·남용한 것이라고 볼 수 없다.

① 이 사건 아동센터의 시설장인 D은 2년이 넘는 기간 동안 보호대상아동들을 상대로 아동학대행위를 해 왔다. D의 아동학대행위는 ㉠ 피해아동의 가슴을 밀치는 행위, ㉡ "미쳤냐, 또라이냐" 등의 욕설, ㉢ "글씨체가 이따구냐", "그림이 이게 뭐냐, 발로 그린 거냐", "머리 으 떡졌어, 기름졌어" 등 피해아동을 비난하거나 모욕하는 폭언이고, 피해아동들은 8세, 11세, 12세로서 다른 보호대상아동들이 있는 장소에서 시설장으로부터 위와 같은 학대행위를 당하면서 상당한 수치심이나 모욕감을 느꼈을 것으로 보인다(인천남부아동보호전문기관은 2018. 12. 20. D의 아동학대행위에 관한 신고를 받고 이 사건 보호센터의 보호대상아동들에 대한 조사를 진행하였는데, 이 과정에서 다수의 보호대상아동들이 D으로부터 관련 형사사건 범죄사실 기재 학대행위

외에도 폭언, 욕설, 유형력 행사 등 학대행위를 당하였다고 진술하기도 하였다). 결국 D은 관련 형사사건에서 아동학대범죄의처벌등에관한특례법위반(아동복지시설 사자의아동학대가중처벌)죄로 징역 8월에 집행유예 2년을 선고받았다. 이러한 사정들을 종합해 보면, 이 사건 아동센터에서 확인된 아동학대행위는 아동복지법 시행령 제53조, [별표 16] 2. 개별기준 라. 2) 가)의 '보호대상아동에게 중대한 신체적 또는 정신적 피해를 입힌 경우'에 해당한다고 볼 수 있다.

- ② 관련 형사사건 판결문의 내용을 살펴보면, 원고는 이 사건 아동센터의 대표로서 2017. 9.경 및 2018. 여름경 D의 학대행위를 인식하여 이를 중단시킬 기회가 있었음에도 D의 학대행위를 막기 위한 조치를 취하지 않았던 것으로 보인다. 이러한 원고의 D에 대한 지도·감독 의무 소홀행위가 더해지면서 이 사건 아동센터의 보호대상 아동들은 장기간 D의 학대행위에 노출되어 피해를 입은 것으로 보인다. 더욱이 원고는 2015년경 '이 사건 아동센터의 시설장으로서 상근하지 않았음에도 상근하였다고 신고하여 부정한 방법으로 보조금으로 시설장 급여를 교부받았다.'는 사유로 사업정지 15일 및 보조금반환 처분을 받은 사실이 있음에도, D을 이 사건 아동센터의 시설장으로 채용한 후 D의 학대행위를 인지하고서 이를 방지하기 위한 아무런 노력을 하지 않았다. 앞서 본 D의 학대행위의 기간 및 내용에 이러한 원고의 지도·감독 의무 소홀을 더하여 보면, 원고는 더 이상 이 사건 아동센터를 정상적으로 운영하기 어렵다고 보인다.
- ③ 아동복지법 시행령 부칙(대통령령 제28694호, 2018. 3. 6.) 제1조는 "이 영은 2018. 3. 23.부터 시행한다.", 제2조는 "이 영 시행 전의 위반행위에 대한 행정처분의 기준에 관하여는 별표 16의 개정규정도 불구하고 종전의 규정에 따른다."고 규정하고 있고, D의 학대행위 중 일부는 2018. 3. 23. 전에 이루어졌다. 한편 구 아동복지법 시행령 [별표13] '2. 개별기준'에서는 '보호대상아동에 대한 아동학대행위가 확인된 경우' 1차 위반 시 행정처분 기준을 '6개월 이내 사업정지'로 정하고 있다. 그러나 위 [별표13] '1. 일반기준 다.항'에서 "아동에 대한 학대 등 중대한 불법행위로 인하여 시설의 정상적인 운영이 불가능하다고 인정될 때에는 제2호의 개별기준에도 불구하고 1차 위반 시에 시설의 폐쇄를 명할 수 있다."고 정하고 있으므로, 결국 피고가 2018. 3. 23. 전에 이루어진 위반행위를 이 사건 처분의 사유로 포함시켜 '시설폐쇄' 처분을 한 것에 법령상 근거가 없다고 볼 수 없다.
- ④ 다른 지방자치단체장이 '보호대상아동에 대한 아동학대가 확인된 경우' 지역아동센터에

대하여 한 행정처분의 내용을 살펴보면, 개선명령을 하거나(광주시, 의정부시, 부천시), 사업정지 10일의 처분(서울 동대문구)을 한 사실이 확인되기는 한다. 그러나 위 다른 지역아동센터에 대한 행정처분은 1회성에 그친 아동학대행위에 관한 처분으로 보이고, 이 사건 아동센터에서 일어난 아동학대행위의 내용, 피해아동의 수, 대표인 원고의 지도·감독 소홀, 원고와 D에 대한 관련 형사사건 결과 등을 고려하면, 피고가 원고에게 다른 지방자치단체장에 비하여 지나치게 중한 처분을 하였다고 단정하기 어렵다.

- ⑤ 이 사건 처분에 따라 이 사건 아동센터가 폐쇄되더라도, 아동복지법 제56조 제2항에 따라 다른 지역아동센터로 보호대상아동을 옮겨 아동복지서비스를 계속 제공할 수 있고, 지역여건 또는 주변여건 상 다른 지역아동센터로 이동이 어려운 경우라도 운영비 지원 특례 등을 통하여 새로운 대표자로 하여금 이 사건 아동센터를 인수하여 운영하게 할 수 있으므로, 이 사건 처분으로 보호대상아동들이나 보호자들에게 심대한 불이익이 발생한다고 볼 수 없다.
- ⑥ 지방자치단체는 보호대상아동의 권익을 증진하기 위한 정책을 수립·시행하여야 할 책무가 있고(아동복지법 제4조 제2항), 아동복지법 제56조의 해석상 위반행위의 유형 및 경위, 위반의 정도에 비추어 아동복지시설의 정상적인 운영이 불가능할 경우 시설폐쇄 조치를 할 수 있는 점을 고려할 때, 이 사건 처분을 통해 달성하고자 하는 공익이 이 사건 처분으로 인해 발생하는 원고의 불이익에 비해 결코 작다고 할 수 없다.

그렇다면, 원고의 청구는 이유 없으므로 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

5. 결론 - 지역아동센터 운영의 당면 문제와 대책

현재 지역아동센터는 우리나라 아동복지사업 관련 가장 중요한 역할을 수행하는 기관 중의 하나이며 10만명이 넘는 아동이 이용하는 기관임에도 불구하고 영세한 규모의 운영과 보조금 및 후원금 중심의 운영을 벗어나지 못하고 있다. 아동의 ‘교육’과 ‘보호’를 담당하는 지역아동센터의 인력은 고도의 전문성을 요하는 일임에도 불구하고 현실은 학교 교사와는 물론이고 다른 직역 종사자들과 처우에 있어 큰 차이가 나고 있다. 그야말로

사회복지종사자로서 근무하다가 사회복지 대상자가 되어버리는 실정에 처해있는 것이다. 이에 대해 발제자는 지역아동센터의 가장 큰 당면과제는 “인건비 현실화의 문제”라고 지적하고자 한다. 서울지역이 다른 지역보다 소액 급여를 더 받는 통계가 있다는 이유로 서울의 급여가 다른 지역보다는 나은 상황이라 판단해서는 안될 것이다. 서울에 생활하기 위한 실질 물가는 지방의 그것과 비교할 수 없을만큼 높다. 이 상황에서 현재 지역아동센터 근로자의 실수령액으로 “전문적인 아동복지 종사자”로서의 품위와 자부심을 가지고 일할 수 있는지 의문이다.¹²⁾

또한 위의 판례에서 제시한 보조금 관리 운영의 문제, 아동학대 인정 여부에 대한 문제 등도 당면 과제일 것이다. 정서적 학대행위가 널리 인정되면서 이제는 “고성”조차 학대행위로 인정되는 실정이라 많은 아동 관계자들이 개입보다는 방임을 택하게 되는 실정이다. 아동전문가들이 학대의 범위를 넓게 인정하여 아동을 보호하려는 것은 충분히 납득할 수 있고 또 바람직한 변화이다. 다만 아동 교육의 현실에서 발생할 수 있는 납득할 수 있는 개입의 경우까지 학대로 인정하게 되면 오히려 지역아동센터는 향후 아동을 모아 놓고 방임하게 되는 기관으로 전락할 수 있다. 적극적인 생활복지사의 역할을 기대한다면 현재 각 지방자치단체에서 아동학대를 심의하는 과정에서 더욱 적극적으로 현장의 상황을 이해하고 학대 여부를 판단하여야 할 것이다.

12) 2024년 서울시 지역아동센터 종사자 인건비 지급기준 등 참조

지역아동센터 운영의
문제점과 대책 마련을
위한 토론회

발제문 2

김경란 광주여자대학교 유아교육과 교수

발제문 2

방과후·돌봄에 대한 정책수요자의 요구 탐색

- 다양한 방과후·돌봄기관의 현황과 미래-

김경란 광주여자대학교 유아교육과 교수

1. 방과후·돌봄의 필요성

우리나라는 2013년 이후 OECD 국가 중 최저 출산율을 기록하며 빠르게 초고령 사회로 전환하고 있다. 이로 인해 핵가족화와 맞벌이 가구 증가로 돌봄 서비스의 필요성이 커지면서 국가와 지자체의 공적 역할이 중요해졌다. 특히 영유아 및 아동 돌봄 서비스에 대한 요구가 커졌으며, 초등 돌봄이 중요한 정책으로 부상하고 있다. 초등 학령기 아동이 적절한 돌봄을 받지 못할 경우 유해환경에 노출될 위험이 커 돌봄 시스템 구축이 필수적이다. 현재 영유아의 공적 돌봄 이용률은 68.3%이나, 초등생의 공적 서비스 이용률은 12.5%에 불과하다. 이로 인해 어머니의 경력 단절과 조부모의 돌봄 부담이 증가하고 있다.

현재 초등학생의 시설돌봄 서비스는 초등돌봄교실, 학교돌봄터, 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미 등이 있으며 2024년부터 시작된 늘봄학교가 있다. 초등학생 대상의 돌봄 정책은 2004년 '방과 후 교실'이 추진되어서 초등1~2학년, 맞벌이 저소득층, 한부모 가족 아동을 중심으로 초기돌봄 서비스가 실시되었다. 또한 '온종일 돌봄체계 구축'과 초등학교 내 돌봄교실 운영, 지역사회의 아동돌봄 서비스 제공이 강화되었다(정영모, 2021). 이에 초등학생을 중심으로 운영되고 있는 방과후·돌봄체계 현황을 살펴보고 이를 이용하는 정책수요자의 요구에 대해 탐색해보고자 한다.

2. 다양한 방과후·돌봄기관의 현황

방과후·돌봄은 '온종일 돌봄'으로서 이는 정규 교육과정 이후 돌봄이 필요한 초등학생에게 언제 어디서나 돌봄 서비스를 제공하는 정책 개념이다. 방과후·돌봄은 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 관계부처와 중앙정부와 지방정부 간, 학교와 마을 간의 연계·협력을 통해서 방과 후 돌봄 사각지대를 해소하고 통합적인 돌봄 서비스를 제공하기 위한 지역 돌봄체계를 일컫는 개념이다(이희현 외, 2021). 즉, 온종일 돌봄이 제공되는 방과후·돌봄은 기존의 3개 부서인 교육부, 보건복지부, 여성가족부에서 운영하고 있는데 보건복지부의 다함께돌봄센터, 학교돌봄터, 지역아동센터와 여성가족부의 청소년방과후아카데미, 교육부의 초등

돌봄교실과 정책수요자의 요구를 전폭 반영하여 2024년부터 운영되는 늘봄교실이 있다.

현재 초등돌봄 서비스 이용이 가장 많은 시설은 초등학교에서 제공되는 초등돌봄교실이며, 다음은 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 다함께돌봄센터, 학교돌봄터 순이다.

초등돌봄시설 연도별 변화 (2018-2024년)

(단위:교실, 개소)

구분	시설수						증감률
	2018	2019	2020	2021	2022.3	2024.9	
계	16,786	18,478	19,165	20,033	-	-	
다함께 돌봄센터	17	173	424	694	726	-	71.2
학교돌봄터	-	-	-	47	60	-	27.7
지역아동센터	4,211	4,217	4,264	4,295	4,342	-	3.1
청소년방과후아 카데미	160	178	199	223	234	-	46.3
초등돌봄교실	12,398	13,910	14,278	14,774	-	-	19.2
늘봄학교	-	-	-	-	-	2,883	

- 주: 1) 늘봄학교 사업은 2024년 시작되어 이전 실적 없음
 2) 학교돌봄터 사업은 2021년 시작하여 2018-2020년 실적 없음
 3) 초등돌봄교실의 수는 2022년도 시설수는 4월 기준
 4) 초등돌봄교실의 시설 수는 오후돌봄교실과 방과 후 연계형 돌봄교실의 교실수를 합한 수치
 5) 초등돌봄교실은 각 연도 4월(2020년은 9월), 그 외 사업은 각 연도 말 기준
 6) 청소년방과후 아카데미의 시설수는 중학생만을 대상으로 운영되는 시설수 제외

자료: 교육부, 초등돌봄교실 운영 개선방안, 학교알리미 홈페이지, 청소년방과후 아카데미 추진지원단,

아동돌봄 서비스 현황과 전망(2022), 김효진(2022), 늘봄학교가이드라인(2024)

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240403/124298582/1> 2024.09.21검색

이상의 자료 추출하여 재작성함

방과후·돌봄의 확대 및 내실화 추진 현황을 살펴보면 초등돌봄교실와 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미의 시설 수가 빠르게 증가하고 있는데 초등돌봄교실은 2021년 기준 2018년 대비 19.2% 증가, 다함께돌봄센터는 2022년 기준 사업이 본격화한 2020년 대비 71.2% 증가, 청소년방과후아카데미 시설 수는 2022년 기준 2018년 대비 46.3%로 큰 증가세를 볼 수 있다. 반면에 지역아동센터는 2018년 대비 2022년 기준 3.1% 증가에 머물렀다.

초등 돌봄시설 이용 아동인원 연도별 변화 (2018-2024년)

(단위:명)

구분	시설수						증감률
	2018	2019	2020	2021	2022.3	2024.9	
초등 학령기 아동인원	2,756,134	2,765,671	2,723,951	2,717,819		-	10.6
계	363,355	398,091	368,230	401,851			
다함께 돌봄센터	345	3,091	7,886	14,771	15,825	-	100.7
학교돌봄터	-	-	-	943	1,298	-	37.6
지역아동센터	96,000	98,501	97,615	94,888	95,701	-	-0.3
청소년방과후아카데미	5,723	6,117	6,516	7,431	7,764	-	35.7
초등돌봄교실	261,287	290,358	256,213	283,818	-	-	8.6
늘봄학교	-	-	-	-	-	258,000	

자료: 교육부, 초등돌봄교실 운영 개선방안, 학교알리미 홈페이지, 청소년방과후 아카데미 추진지원단, 아동돌봄 서비스 현황과 전망(2022), 김효진(2022), 늘봄학교 가이드라인(2024)에서 자료 추출하여 재작성함

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240403/124298582/1> 2024.09.21검색

이상의 자료 추출하여 재작성함

방과후·돌봄시설 이용 아동 수는 2021년 기준 약 40만 명으로 2018년부터 2021년까지 코로나19 시기인 2020년을 제외하고는 매년 증가하여 10.6% 확대되었다. 시설 수와 마찬가지로 초등돌봄교실(8.6%), 다함께돌봄센터(100.7%), 청소년방과후아카데미(35.7%)에서 이용 아동 수가 증가하였다. 이에 반해 지역아동센터는 2018년 대비 2022년 기준 -0.3%로 오히려 이용 아동 수가 소폭 감소한 것으로 나타났다. 초등돌봄 서비스에서 이용 아동 기준으로 비중이 가장 큰 것은 초등학교에서 제공되는 초등돌봄교실이며, 다음은 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 다함께돌봄센터, 학교돌봄터 순이다.

방과후·돌봄서비스의 지원 체계

주무부처	보건복지부			여성가족부	교육부	
사업명	1) 다함께 돌봄센터	2) 학교 돌봄터	3) 지역 아동센터	4) 청소년방과후 아카데미	5) 초등·돌봄교실	6) 늘봄학교
시행 시작	2017년	2021년	2004년	2005년	2004년	2024년
근거법	아동복지법		아동복지법	청소년기본법	초·중등 교육과정 총론(교육부 고시)	
중앙 지원단	아동권리 보장원 다함께돌봄 사업지원단		아동권리 보장원	한국청소년 활동진흥원 청소년방과후아카데미 운영지원단	한국교육 개발원 방과후학교 중앙지원센터	늘봄지원실
지원대상	만 6-12세 미만	초등 1-6학년	만 18세 미만	초등 4학년 -중등 3학년	*24-25년 늘봄학교 이외 초등학생	* 2024년초 초등1학년 * 2025년 초등1-2학년 * 2026년 초등1-6학년
장소	지역사회	학교	지역사회	지역사회	학교	학교 + 지역공간
지원기준 (소득)	맞벌이가정 중심 (없음)	맞벌이가정 중심 (없음)	취약계층 아동비율 정원	우선지원대상 기준 폐지	맞벌이가정 중심(없음)	지원자 전원
지원내용	상시 및 일시 돌봄 프로그램	보호, 교육, 간식	보호, 교육, 급·간식, 정서지원 등	학습지원, 진로체험활동, 급식 등	보호, 교육, 간식	보호, 교육, 간식, 급식 * 종합적 프로그램
지원형태	무상 (프로그램, 간식비 등 일부 자부담)	10만원 이내 이용료 자부담	무상 (소득별 이용료 5만원이내 부담)	무상 (교재비·준비물 등 수익자 부담)	무상 (프로그램, 간식비 등 일부 자부담)	프로그램 비용 무료 (초1-2맞춤형 연중 매일 2개 프로그램) + 일부자부담
운영 시간	학기	자율	14-19시	방과 후-21시	방과 후 -17시	정규수업전 아침,후20시
	방학	09~18시	12-17시	1일 4시간 (시간대는 자율 운영)	여건에 따라 자율	

자료: 교육부, 초등돌봄교실 운영 개선방안, 학교알리미 홈페이지, 청소년방과후 아카데미 추진지원단, 아동돌봄 서비스 현황과 전망(2022), 진미정(2022), 늘봄학교 가이드라인(2024)에서 자료 추출하여 재작성함

이와 같이 초등학생 대상 시설돌봄 서비스로 초등돌봄교실과 늘봄학교, 학교돌봄터, 다함께돌봄센터, 지역 아동센터, 청소년방과후아카데미 등이 있다. 초등돌봄 서비스에서 이용 아동 기준으로 비중이 가장 큰 것은 초등학교에서 제공되는 초등돌봄교실이며, 다음은 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 다함께돌봄센터, 학교돌봄터 순이다.

이러한 시설 및 이용 인원에 대해 2022년까지의 시설 수 및 초등학생 이용 인원을 보면 시설 수의 경우 목표한 시설수에 비해 3,177개소가 부족하며, 이용자 수는 12만 7,095명만큼 목표치에 미치지 못하는 것으로 확인된다. 특히, 학교돌봄터의 경우 확충 실적이 저조한데, 유휴 교실 확보의 어려움, 지방자치단체가 사업 주체가 됨에 따른 일선 학교의 참여 유인 부족, 기존 교육청(초등돌봄교실)에서 학교돌봄(지방자치단체)로 사업 주체를 변경할 경우 고용 승계가 원활하지 않을 것을 우려하는 초등돌봄전담사의 부정적 인식 등에 기인한다. 한편, 돌봄시설 이용을 위해 대기 중인 인원과 시설당 이용(대기) 인원 과밀을 고려할 때 초등돌봄에 대한 초과수요는 여전히 존재하고 있으며 정책수요자의 요구에 부합하기 위한 방과후·돌봄서비스로서 늘봄학교의 초등돌봄서비스가 제공되었다.

1) 다함께 돌봄센터 (보건복지부)

사회적 변화로 인해 돌봄 요구가 증가하면서 초등 돌봄 사각지대 해소를 위한 지역 중심의 맞춤형 돌봄체계 구축이 중요한 과제로 떠올랐다. 자발적이고 주도적인 아동돌봄 공동체 조성과 지역 특성 및 자원을 고려한 계획 수립을 통해 돌봄 사각지대를 해소하고 틈새 돌봄 기능을 강화할 수 있다. 다함께돌봄센터는 마을 공동체와 연계한 새로운 돌봄 서비스 모델로, 지역 자원을 적극 활용하여 맞춤형 돌봄 서비스를 제공한다(김은정 외, 2019). 이 센터는 지자체장이 직접 운영하거나 위탁하여 설치하고, 초등학생의 방과 후 돌봄과 부모 상담 등 종합적인 지원을 제공한다.

이 사업은 2017년 시범사업으로 10개소를 중심으로 시작하여 점차 확대되어 왔으며, 법적 근거를 마련하고 지속적으로 센터 수를 늘려가고 있다. 2020년에는 아동권리보장원에 다함께돌봄사업지원단을 위탁하여 424개의 다함께돌봄센터를 설치·운영하고 2021년에는 500세대 이상 주택단지 내 다함께돌봄센터 의무적 설치 규정을 개정하여 694개소가 설치·운영되고 있다.

다함께돌봄센터 연도별 운영 현황

연도	운영 내용	기관수
2017년	'다함께돌봄시범사업(행정안전부와 보건복지부 공동 공모 사업)	10
2018년	관계 부처 합동 온종일 돌봄정책 발표	17
2019년	다함께돌봄센터 설치·운영 관련 「아동복지법」 개정 다함께돌봄사업지원단 발족	173
2020년	다함께돌봄사업지원단 아동권리보장원에 위탁	424
2021년	500세대 이상 주택단지 내 다함께돌봄센터 의무 설치	694

자료:1) 아동권리보장원(2019, 2020, 2021)자료 통합

2) 보건복지부(2022d) 재작성함

다함께돌봄센터는 맞벌이 가구의 출퇴근 시간에 맞춰 초등 돌봄을 지원하기 위해 표준 운영시간 외에도 연장 운영을 통해 돌봄 서비스를 제공하고 있다. 학기 중에는 14:00부터 19:00까지, 방학 중에는 09:00부터 18:00까지 운영하며, 아침과 저녁에는 각각 2시간씩 연장하여 아침에는 07:00부터 09:00까지, 저녁에는 19:00부터 21:00까지, 방학 중에는 저녁 18:00부터 20:00까지 운영된다. 이를 통해 맞벌이 가구의 양육 부담을 경감하고, 증가하는 틈새 돌봄에 대한 사회적 요구를 수용하고자 지속적으로 노력하고 있다.

2018년에 17개소로 시작된 다함께돌봄센터는 2021년에는 694개소로 확대되어 15,000여 명의 아동에게 정기 및 일시 돌봄 서비스를 제공하며, 단기간 내에 초등 돌봄의 중요한 축을 담당하게 되었다. 특히, 코로나19 위기 동안 2년간의 등교 연기와 온라인 수업 전환으로 인해 돌봄이 절실히 필요했던 상황에서, 다함께돌봄센터는 지역 내 돌봄 공백을 방지하는 데 큰 기여를 했다.

2) 학교돌봄터 (보건복지부)

여성의 경제활동 지원과 사회안전망 강화를 통해 포용국가를 실현하려는 노력이 중요한 현 시점에서, 촘촘한 돌봄 안전망 구축의 필요성이 더욱 커지고 있다. 특히, 초등학생을 대상으로 한 돌봄에 대한 사회적 요구가 급증하고 있음에도 불구하고, 영유아 보육 지원에 비해 초등돌봄 서비스는 여전히 부족한 상황이다. 이러한 상황 속에서 아동 중심의 돌봄 서비스를 확대하여 초등돌봄의 사각지대를 해소하고, 맞벌이 가정의 양육 부담을 완화하는 것은 중요한 과제로 대두되고 있다.

특히, 초등 자녀를 둔 학부모들은 '가깝고 안전하다'는 이유로 학교 기반의 돌봄교실 형태를 선호하는 경향

이 있다(이혜숙 외, 2019). 이러한 학부모의 요구를 충족시키기 위해 지자체와 학교 간 협력 하에 '지자체-학교 돌봄 사업(일명 학교돌봄터)'이 보건복지부 주도로 시범적으로 추진되고 있다(이혜숙 외, 2021).

2021년에는 학교돌봄터 사업이 지자체 직영 혹은 시설관리공단, 사회적기업, 사회적협동조합 등 다양한 공공 및 민간기관이 위탁 운영하는 방식으로 진행되었으며, 초등돌봄교실과 동일하게 학교 내 돌봄 공간을 활용하여 서울 중구 8개교, 경기 7개교, 충남 2개교, 부산 2개교 등 총 18개 학교에서 48개 교실을 시범 운영하는 데 그쳤다(<https://www.korea.kr/> 2024.09.21.검색).

그러나 학교돌봄터에서 제공되는 아동 돌봄 서비스의 저조한 실적은 지자체의 재정 여건에 따라 운영 부담이 큰 상황에서 기인한 것으로 보인다. 특히, 학교돌봄터 사업 예산 중 지자체의 부담 비율이 높아 기초자치단체의 신청률이 낮아지는 결과를 초래하였다.

3) 지역아동센터 (보건복지부)

지역아동센터는 방과 후 돌봄이 필요한 아동들에게 종합적인 복지 서비스를 제공하는 아동복지시설로, 보호와 교육, 놀이 및 오락 제공, 보호자와 지역사회 연계 등을 통해 아동의 건전한 성장을 돕고 있다(보건복지부, 2022b). 특히, 취약계층 아동들이 홀로 방치되지 않도록 사회적 안전망을 제공하는 중요한 역할을 담당하며, 이들의 복지와 보호를 강화하는 데 기여하고 있다. 1980년대 민간에서 자생적으로 설립된 '민간 공부방'을 기반으로 시작된 지역아동센터는 IMF 경제 위기 이후 방과 후 돌봄 수요가 급증하면서 그 수가 급격히 증가하였다. 2020년 기준으로 전국에 4,264개소의 지역아동센터가 운영되고 있으며, 이들 센터는 아동들에게 안전한 보호와 급식을 제공하는 보호 지원을 비롯해, 일상생활 지도, 학습 능력 제고를 위한 교육 지원, 상담 및 가족에 대한 정서 지원, 체험활동과 공연 관람 등의 문화서비스 프로그램을 통해 아동들의 건강한 성장을 돕고 있다. 또한 지역아동센터는 지역사회 내에서 사전 예방적인 돌봄 역할을 수행하며, 사후 연계 활동을 통해 아동 돌봄의 중요한 기능을 담당하고 있다.

지역아동센터는 주 5일, 하루 8시간 상시 운영을 원칙으로 하고 있으며, 일부 센터의 경우 주 6~7일간 운영되기도 한다. 특히, 20% 이상의 센터는 주말까지 운영하며, 10% 이상의 센터는 하루 12시간 이상 운영하여, 지역아동센터의 확대를 통해 학부모들의 돌봄 부담을 크게 완화하는 데 기여하고 있다(보건복지부 보도자료, 2020). 2020년 기준, 지역아동센터 이용 아동들의 타 기관 이용 현황을 보면, 지역아동센터만을 이용하는 아동이 60,266명(56.6%)으로 가장 많았으며, 방과 후 학교를 이용하는 아동은 20,323명(19.1%),

학원 등 민간기관을 이용하는 아동은 21,150명(19.9%)으로 뒤를 이었다. 또한, 초등돌봄교실과 지역아동센터를 동시에 이용하는 아동은 4,218명(4.0%), 방과 후 보육을 동시에 이용하는 아동은 447명(0.4%), 방과 후 청소년아카데미를 이용하는 아동은 106명(0.1%)으로 나타났다.

2020년 기준, 지역아동센터의 지역별 분포를 보면 경기도에 800개소(18.8%)로 가장 많았으며, 그 뒤로 서울시 468개소(11.0%), 전남 390개소(9.1%), 광주 310개소, 전북 288개소 순으로 나타났다. 또한, 지역아동센터의 연평균 증가율을 살펴보면 광주가 3.6%로 가장 높았고, 대구 3.1%, 서울 2.5%, 세종 2.1%, 경기 1.7%, 경북 1.7% 순으로 증가세를 보였다. 반면, 제주(-0.4%), 충북(-0.2%), 대전(-0.1%)은 감소하거나 정체된 현상을 보였다.

지역아동센터 학교급별 이용 아동인원(2010-2020)

(단위:명, %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전체	100,233	108,357	108,936	106,668	109,610	106,510
미취학	4,376	4,028	3,533	1,872	1,798	1,900
	(4.4)	(3.7)	(3.2)	(1.8)	(1.6)	(1.8)
초등학생	78,098	80,426	81,087	82,140	87,501	83,691
	(77.9)	(74.2)	(74.4)	(77.0)	(79.8)	(78.6)
중학생	15,075	20,017	20,121	18,156	16,321	17,207
	(15.0)	(18.5)	(18.5)	(17.0)	(14.9)	(16.2)
고등학생	2,346	3,663	4,035	4,377	3,902	3,578
	(2.3)	(3.4)	(3.7)	(4.1)	(3.6)	(3.4)
학교 밖	338	223	160	123	88	134
	(0.3)	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)

자료: 육아정책연구소(2022c) 참고하여 재작성함

2020년 기준으로 지역아동센터를 이용하는 아동의 학교급별 인원을 살펴보면, 초등학생이 83,691명(78.6%)으로 가장 많았으며, 그 뒤를 이어 중학생이 17,207명(16.2%), 고등학생이 3,578명(3.4%), 미취학 아동이 1,900명(1.8%)으로 나타났다. 이를 통해 초등학생의 이용 인원이 가장 높다는 것을 확인할 수 있다.

4) 청소년방과후아카데미 (여성가족부)

청소년방과후아카데미는 방과 후 돌봄이 필요한 청소년들에게 체험활동, 학습 지원, 급식, 상담 등 종합적인 서비스를 제공하며, 청소년의 활동, 복지, 보호, 지도를 통해 전인적 성장을 돕는 것을 목표로 한다. 이를 통해 가정의 사교육비 부담을 줄이고 양육 부담을 완화하는 데 기여하고자 한다(여성가족부, 2022b). 특히, 돌봄 사각지대에 놓인 청소년들을 지원하는 중요한 역할을 담당하고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위한 추진 방향으로는, 지역사회에서 청소년 활동, 복지, 보호 체계를 강화하며, 방과 후 돌봄 사각지대에 놓인 청소년을 지원하고 그들의 성장과 발달을 돕기 위한 다양한 프로그램을 운영하는 것이 포함된다. 또한, 학교와 지역사회 간 연계를 강화하여 방과 후 청소년의 안전한 보호와 건강한 성장을 지원하는 사업으로서의 인식을 확산시키고, 방과 후 돌봄 사각지대 해소를 위해 방과후아카데미 지원협의회를 구성하여 지역사회의 참여를 확대하고 연계체계를 구축하는 방안도 추진된다. 마지막으로, 다양한 지역사회의 인적·물적 자원을 연계하여 종합적인 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

청소년방과후아카데미는 2005년에 시범사업으로 46곳에서 운영을 시작하였으며, 2006년에는 전국 지역별로 운영을 도입해 100개소로 확대되었다. 이후 2008년에는 185개소로 증가했으나, 2010년에는 일시적인 감소를 보였다. 2011년부터 2014년까지는 200개소가 운영되었고, 2015년에는 참가 대상이 조손 가정, 다문화 가정, 3자녀 이상 가정의 청소년으로 확대됨에 따라 244개소로 크게 증가하였다. 2018년부터는 범정부 차원의 '온종일 돌봄 구축체계 실행계획'에 따라 매년 20개소 이상씩 증가하였으며, 2022년에는 총 335개소로 확대되었다.

청소년방과후아카데미 운영 모형

대상	지원내용
일반형	<ul style="list-style-type: none"> · 일 4시수, 주 5~6일 운영(주중 및 토요일 운영 권장) · 주중 활동(월~금): 1주 20시수 이상(급식 5시수 의무, 그 외 프로그램 편성 기관 자율) · 주말활동(토요일) : 분기별 1회 이상(급식 포함 5시수 이상)
주말형	<ul style="list-style-type: none"> · 일 5시수, 주말 1~2일(토~일) 운영(연간 80일 이상) · 학교 방학기간 중 평일 운영 가능

자료: 여성가족부(2022b)에서 재작성

청소년방과후아카데미는 주 5~6일간 참여부터 귀가 시까지 청소년들에게 체험 활동과 역량 강화 활동, 학습 지원, 생활 지원(급식, 상담, 건강 관리 등)을 포함한 종합적인 방과 후 서비스를 제공한다.

학교급별 운영기관의 분포를 보면, 2007년에는 초등학생을 담당하는 기관이 65.3%로 가장 많았고, 중등 기관은 7.3%, 초·중등 혼합 기관은 27.3%였다. 그러나 2015년부터는 사업 간 연계와 범위 조정을 통해 중학생 중심으로 프로그램이 특화됨에 따라, 중학생 대상 운영기관과 초·중등 혼합 운영기관의 비중이 점차 확대되었다.

5) 초등방과후·돌봄교실 (교육부)

초등돌봄교실은 방과 후 돌봄이 필요한 아동들에게 보호와 교육을 제공하며, 초등학교 내 별도의 공간에서 운영된다. 초등돌봄교실의 운영 필요성은 2004년 공교육 정상화를 통해 사교육비를 경감하기 위한 대책에서 제기되었다. 당시 여성들의 사회 진출이 급증함에 따라 초등학교 저학년을 위한 방과 후 교실의 운영이 제안되었다.

반면, 방과 후 학교는 돌봄이 주된 목적이 아닌, 학생과 학부모의 요구를 반영하여 수익자 부담(재정 지원)으로 이루어지는 정규 수업 외의 학교 교육활동이다. 다만, 방과 후 연계형 돌봄교실은 방과 후 학교 프로그램과 돌봄교실을 병행하여 운영되며, 학생들이 방과 후에 다양한 교육 프로그램과 돌봄을 동시에 받을 수 있도록 지원하는 형태이다.

(<http://www.afterschool.go.kr/intro/care/careInfol2.do> 2024.09.19. 인출)

초등돌봄교실은 2004년 28개 학교에서 시범 운영을 시작했으며, 2009년에는 '종일돌봄교실' 시범 운영을 통해 전국 300개 학교로 확대되었다. 2010년에는 '초등보육교실'에서 '초등돌봄교실'로 명칭이 변경되면서 운영 규모가 6,200개 교실로 늘어났다. 이후 '엄마품 온종일 돌봄교실'로 이름이 바뀌고, 아침, 오후, 저녁 돌봄으로 세분화되었다.

2016년에는 학년별 특성을 반영한 돌봄교실 운영으로 전 학년을 대상으로 한 돌봄 서비스가 완성되었으며, 저학년을 위한 프로그램 표준 모델이 개발되고 보급되었다. 2017년에는 국정과제로 '온종일 돌봄체계 구축'이 확정되면서 초등학교 전 학년을 대상으로 돌봄교실이 확대되었고, 내실화 방안을 통해 돌봄 서비스의 질적 향상이 동시에 추진되었다.

2018년에는 「온종일 돌봄 구축·운영계획」이 발표되면서 초등돌봄교실, 지자체 연계 교실, 마을돌봄교실을 확대하는 정책이 본격적으로 추진되었다. 초등돌봄교실은 2007년에 2,508개 학교에서 시작하여, 2020년에는 6,162개 학교에서 14,278개 교실로 크게 확대되었다. 특히, 2014년에 발표된 초등 방과 후 돌봄 확대·

연계 운영계획에 따라 그 규모가 더욱 증가하였으며, 이후 모든 초등학교생들이 돌봄교실을 이용할 수 있도록 점진적으로 전환되었다. 이러한 확장은 맞벌이 가정과 방과 후 돌봄이 필요한 가정을 지원하는 중요한 역할을 하고 있다.

초등돌봄교실 오후돌봄 학년별 참여 현황(2019)

(단위:명,%)

구분	전체	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년	
참여학생인원	290,358	142,661	106,573	22,633	8,967	5,207	4,317	
비율	100	49.1	36.7	7.8	3.1	1.8	1.5	
학년별 학생인원	2,747,219	472,947	458,840	456,066	432,232	451,185	475,889	
이용률	2019	10.6	30.2	23.2	5.0	2.1	1.2	0.9
	2017	9.2	27.1	21.0	3.6	1.6	0.8	0.6

자료: 교육부 보도자료(2020.1.9.) 장명림(2019) 통합하여 재작성함

초등돌봄교실을 이용하는 아동 수는 2010년 104,496명에서 2019년까지 약 2배 증가했고, 코로나19의 영향으로 2020년에는 이용자 수가 감소했다. 초등돌봄교실 이용률은 2010년 3.2%에서 2019년 10.6%로 크게 상승했다.

초등돌봄교실 연도별 추진 현황

연도	추진 내용
2004	초등 저학년 방과 후 교실 도입 정책 발표 및 시범 운영(28개소)
2009	종일돌봄교실(초등보육교실을 야간까지 운영) 시범 운영(300개소)
2010	초등보육교실을 초등돌봄교실로 명칭 변경 및 확대(6,200개소)
2011	엄마품온종일돌봄교실 시범 운영
2014	초등학교 1~2학년 희망 학생 대상 돌봄교실 운영(10,966개)
2016	2016년 초등돌봄교실 운영 방안 수립 학년 특성을 반영한 돌봄교실 운영으로 전 학년 돌봄 완성
2017	국정과제로 온종일 돌봄체계 구축 확정(2017.7) 온종일 돌봄교실을 초등학교 전 학년으로 점차 확대하고 내실화 방안병행 추진
2018	온종일 돌봄정책 발표(2018.4) 2022년까지 초등돌봄교실을 총 3,500실 확대 초등돌봄교실 확대 및 내실화 방안 마련 온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업
2020	코로나19 관련 긴급돌봄 운영
2021	초등돌봄교실 운영 개선방안 발표

자료: 교육부(2022), 초등돌봄교실 운영 길라잡이(개정판 2022)

초등돌봄교실은 운영 유형에 따라 오후돌봄교실, 방과 후 학교 연계형 돌봄교실, 저녁돌봄교실, 방학 중 돌봄교실 등으로 구분된다. 오후돌봄교실은 초기에 초등 1~2학년을 위주로 운영되었으나, 점차 초등 전 학년으로 확대되고 있으며, 학부모 수요와 학교 여건에 따라 대상 학년을 선정한다. 주로 맞벌이 가정, 저소득층, 한부모 가정, 그리고 담임교사의 추천을 받은 학생들을 중심으로 운영된다. 운영시간은 각 시·도의 여건 및 돌봄 수요를 고려하여, 방과 후부터 17시에서 19시 사이까지 운영하는 것을 권장하고 있다. 가장 일반적인 초등돌봄교실 유형인 오후돌봄교실은 학교 내 전용 또는 겸용 교실에서 방과 후부터 17시까지 운영된다. 또한, 학교의 여건과 돌봄 수요에 따라 급식을 제공하지 않고 19시까지 연장하여 탄력적으로 운영할 수 있다. 이처럼 오후돌봄교실은 학부모들의 다양한 필요에 맞추어 유연하게 운영되며, 맞벌이 가정이나 돌봄이 필요한 학생들에게 중요한 돌봄 서비스를 제공한다.

지역별 초등돌봄교실 이용률을 살펴보면, 도서산간지역에서의 이용률이 상대적으로 높게 나타난다. 전북(17%), 전남(16%), 강원(16%), 세종(14%), 경북(14%), 충남(13%), 제주(13%), 충북(12%) 등은 전국 평균 이용률보다 높은 반면, 광주(7%), 경기(8%), 부산(9%), 대구(9%), 인천(9%), 울산(9%), 서울(10%) 등은 전국 평균보다 낮은 이용률을 보인다. 이러한 차이는 지역별 돌봄 서비스의 수요와 공급 여건에 따라 다르게 나타날 수 있다.

6) 늘봄학교 (교육부)

늘봄학교는 초등학교에서 방과 후 수업과 돌봄 서비스를 제공하는 프로그램으로, 학부모의 돌봄 부담을 줄이고 학생들에게 다양한 교육 기회를 제공하기 위해 2024년에 도입되어 전국적으로 확산되고 있다. 이 프로그램은 정규수업 외에 학교와 지역사회의 다양한 교육자원을 연계하여 학생들의 성장과 발달을 지원하는 종합 교육프로그램으로, 기존의 초등학교 방과 후 수업과 돌봄 서비스를 통합하고 개선한 단일체제이다. 앞으로 초등학교 방과 후 프로그램과 돌봄교실은 없어지고, 늘봄학교라는 하나의 체제로 통합될 예정이며, 희망하는 모든 초등학생들이 늘봄학교를 이용할 수 있도록 지원할 계획이다.

2024년에는 초등학교 1학년부터 '누구나 이용'할 수 있는 늘봄학교가 도입되어 맞춤형 프로그램을 매일 2시간 동안 무상으로 제공할 예정이다. 2025년에는 초등학교 1,2학년, 2026년에는 모든 초등학생으로 이용 대상을 점차 확대할 계획이다. 2024년과 2025년 동안에는 다른 학년들에게 기존의 방과 후 수업과 돌봄 서비스를 계속 제공하며, 초등학교 1,2학년에게는 맞춤형 프로그램을 제공할 예정이다. 이 프로그램은 각 학년의 성장과 발달에

맞춘 재미있고 다양한 활동들로 구성되어 있으며, 연중 매일 2시간 동안 무료로 운영될 계획이다.

초등학교 1학년은 학교적응을 지원하기 위해 놀이 중심의 예·체능, 사회·정서 발달 등을 포함한 프로그램이 제공되며, 초등학교 3-6학년에게는 사교육과 차별화된 경쟁력 있는 프로그램을 통해 미래 역량을 함양하고 진로 탐색 기회를 제공하는 양질의 프로그램으로 체육, 문화·예술, AI·디지털, 사회·정서 발달, 기초 학습, 진로 체험 등 다양한 분야의 프로그램을 포함하며, 학생들의 흥미와 필요에 맞춘 활동을 제공할 예정이다. 또한, 시도교육청과 학교별 특성에 맞게 다양한 모델을 개발하고 확산하여 각 지역의 교육 여건에 맞는 맞춤형 프로그램이 운영될 수 있도록 할 계획이다. 이를 통해 학생들에게 폭넓은 학습 경험을 제공하고, 지역사회와 연계한 체계적인 교육 모델을 확대해 나갈 것이다. 2024년 1학기 기준으로 전국 6,175개 초등학교 중 2,838개 학교(약 46%)가 늘봄학교를 운영하고 있다. 늘봄학교에 참여하는 초등학생은 약 13만 6천 명으로, 지난 한 달 동안 약 1만 4천 명이 증가했으며, 이로 인해 초등학교 1학년 학생중 약 74.3%에 해당하는 25만8,000명이 참여할 것으로 보고 있다.

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240403/124298582/1> 2024.09.21검색

한편으로는 수요조사를 통해 희망하는 모든 학교에 늘봄프로그램 교실 620실(전용 430실, 겸용 190실)과 교사 연구실 232실을 구축해 늘봄학교 공간을 조성하고 있다.

<http://www.gynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=21601> 2024.09.20. 검색

늘봄학교 운영 시, 학교에는 행정 업무를 전담하는 조직인 「늘봄지원실」이 설치·운영되어 기존 교사들의 행정 부담을 줄이고자 하며, 약 1만 7천 명의 프로그램 강사가 배치되었다. 또한, 학교당 평균 1.3명의 행정 전담 인력이 배치되어 행정업무를 지원하고 있다.

서울시교육청의 조사에 따르면, 학부모의 93%가 늘봄학교가 돌봄 부담을 줄이는 데 긍정적이라고 평가했다. 이처럼 늘봄학교는 긍정적인 평가를 받고 있지만, 예산 지원 부족, 전문 인력 부족, 지역 돌봄 체계 구축 미흡 등의 문제로 인해 학교별로 운영 편차가 발생하고 있기 때문에 학교와 지역사회의 적극적인 참여가 요구된다.

<https://www.moe.go.kr/boardCnts/listRenew.do?boardID=72783&m=0319&renew=72783&s=moe>

2024.09.20. 검색

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

교육부 (2024). 늘봄학교 운영 가이드라인

1 초1 맞춤형 프로그램	대상	초등 1학년
	개념	희망하는 초1 학생에게 양질의 맞춤형 프로그램을 연중 매일 2시간 이내 무료제공
	내용	초등학교 1학년 학교적응·성장 지원 및 놀이중심의 예·체능, 사회·정서 프로그램 등
2 늘봄(방과후) 프로그램	대상	1~6학년
	개념	기존 방과후학교 프로그램 개선·보완
3 늘봄 (돌봄) 프로그램	아침 늘봄	대상 1~6학년
		개념 이른 등교로 정규수업 이전 돌봄이 필요한 학생에게 제공하는 프로그램
	오후 늘봄	대상 1~6학년(초1 맞춤형 프로그램 포함, 전 학년 점차 확대, 학교별 여건 고려)
		개념 정규수업 이후에 맞벌이가정·저소득층가정·한부모가정·다자녀가정·다문화가정·담임추천대상자 등의 학생에게 제공하는 프로그램
	저녁 늘봄	대상 1~6학년
		개념 오후늘봄 및 연계형늘봄 참여학생 중 추가 돌봄이 필요한 학생에게 제공하는 프로그램
	연계형 늘봄	대상 1~6학년
		개념 늘봄(방과후)프로그램에 참여하면서, 오후늘봄을 이용하지 못하는 학생에게 제공하는 프로그램 ※ 늘봄(방과후) 프로그램에 참여하지 않는 학생이라도 돌봄이 필요한 시간 동안 입급가능

교육부 (2024). 늘봄학교 운영 가이드라인

3. 다양한 방과후·돌봄기관에 대한 정책수요자의 요구를 통해 본 미래

아동발달과 교육의 관점에서 아동돌봄은 생애 초기의 출발선 평등과 인적 투자로서의 교육과 밀접하게 연관되어 있으며, 교육이 포함된 돌봄(educare)의 중요성이 점점 커지고 있다. 아동돌봄은 아동의 성장과 발달에 필수적인 상호작용의 과정으로, 이는 인간의 출생부터 성장, 노화에 이르기까지 전 생애에 걸친 학습의 시작 단계로 작용한다. 이러한 돌봄은 이후 삶의 경로에 결정적이고 누적적으로 영향을 미치는 환경적·과정적 선행 요인이 된다. 최근 연구에서는 아동돌봄이 아동 발달 과정에 미치는 영향이 매우 크며, 그 중요성에 보다 많은 관심이 높아지고 있다.

최근 돌봄의 가치에 대한 사회적 공감대가 확산되고, 돌봄의 경제적 가치에 대한 재평가가 이루어지면서, 돌봄의 사회화를 촉진하는 다양한 정책이 주목받고 있다. 2018년 이후 온종일 돌봄체계를 통해 방과후·돌봄 서비스가 양적으로 확대되었으며, 이 서비스가 여성의 경제활동 참여에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 더 많은 아이들이 초등돌봄 서비스를 이용할 수 있게 된다면, 여성의 고용 유지와 노동시장 참여를 더욱 증진시킬 수 있을 것이다. 이를 위해서는 신청 자격을 완화하여 돌봄 서비스의 수혜 대상을 확대할 필요가 있으며, 학기 중 돌봄 서비스는 근로자의 현실에 맞춰 이용 시간을 확대하고 조정해야 한다. 또한, 방학 중에도 학교와 연계하여 지역 마을돌봄센터를 적극적으로 활용하는 방안을 마련하는 것이 중요하다.

한편, 방과후·돌봄 서비스는 여러 부처에서 제공되기 때문에 서로 다른 기준으로 운영되고 있어, 돌봄 서비스 제공기관과 지역에 따라 서비스의 질에서 격차가 발생할 수 있다. 특히, 낙후되거나 인구가 감소하는 지역에서는 정책 실현에 한계가 있어, 결과적으로 지역 간 편중과 격차가 나타나고 있다. 이러한 격차는 시설, 프로그램, 담당 인력 등 돌봄 서비스의 질적 수준을 결정하는 중요한 구성 요소에서 더 큰 차이를 유발할 수 있다. 따라서 향후 돌봄 유형의 다양화에 대비해 이러한 격차를 줄이기 위한 준비와 조치가 필요하다.

향후 영유아는 물론 초등 학령기 아동대상의 방과후·돌봄 서비스의 양적·질적으로 개선된 돌봄 서비스의 확대는 인구 감소로 인한 주 근로계층의 안정적인 노동력 공급을 촉진할 뿐만 아니라, 육아로 인한 경력 단절을 일정 부분 해소하여 저출산 문제를 해결하는 효과적인 대책으로 작용할 것으로 기대된다.

2020년 초등학생 자녀를 둔 학부모 5,050명을 대상으로 한 방과후 돌봄 실태조사 분석 결과, 방과후 돌봄의 사각지대는 23.1%에 달하며, 이는 대상 선정 기준의 문제와 돌봄 서비스의 공급 부족에서 기인한 것으로 분석된다. 공적 돌봄 서비스를 이용하지 않는 가구의 한 달 평균 돌봄 비용은 50만 원 이상으로 조사되

었으며, 이를 해결하기 위해서는 돌봄 서비스 대상 선정 기준을 기존의 '소득' 중심에서 '필요' 중심으로 전환하는 것이 중요하다. 이로써 돌봄이 필요한 아동들이 보다 쉽게 방과후·돌봄 서비스를 이용할 수 있도록 해야 한다는 정책수요자의 요구가 제기되었다.

첫째, 방과후·돌봄서비스의 접근성과 이용 시간에 대한 제약을 해결하기 위해, 돌봄 제공 시간을 유연하게 조정하고, 지역사회와 연계하여 접근성을 높이는 방안을 모색해야 한다. 이를 통해 돌봄의 사각지대를 해소하고, 보다 많은 아동들이 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다.

둘째, 방과후·돌봄서비스는 저소득 가정 아동 보호와 맞벌이 가구의 돌봄 공백을 해소하기 위한 상이한 정책적 대응 속에서 발달해 왔으며, 돌봄 사각지대는 대상 선정 기준으로 인한 탈락, 이용 시간의 제한, 그리고 서비스 접근성 문제 등이 결합되어 발생하고 있다. 이러한 요인들은 돌봄 서비스를 필요로 하는 가정들이 충분한 지원을 받지 못하게 하며, 보다 균등한 돌봄 서비스 제공이 요구된다. 그러므로 돌봄 수요에 따른 다양한 돌봄 형태에 맞춘 맞춤형 프로그램을 제공하여 각 가정의 필요를 충족시켜야 한다.

셋째, 방과후·돌봄서비스는 부처별로 상이한 대상 선정 기준으로 운영되고 있어, 서비스에 대한 선호도와 접근성에 차이가 발생하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 시설별 대상 선정 기준을 없애고, 돌봄의 필요성에 따라 서비스를 제공해야 한다. 아울러, '틈새 돌봄', '상시 돌봄', '교육적 돌봄', '아동종합복지서비스' 등 다양한 돌봄 유형에 맞춘 프로그램을 통해, 보다 효율적이고 포괄적인 돌봄 시스템을 구축할 필요가 있다.

넷째, 방과후·돌봄서비스 운영 시 제공되는 프로그램의 질이 중요한 문제로 대두된다. 방과후·돌봄서비스가 단순한 '돌봄'만을 제공할 것인지, 아니면 '교육적 돌봄'을 제공할 것인지에 대한 논란이 있을 수 있지만, 무엇보다도 아동이 3~4시간 동안 지루하지 않도록 다양한 프로그램을 제공하는 것이 필수적이다. 이러한 프로그램의 차이는 돌봄의 이용 형태, 부모들의 요구, 시설의 규모 등을 고려해, 한 지역 내에서 부모와 아동이 선택할 수 있는 열린 구조로 제공되어야 한다.

특히, '교육적 돌봄'의 경우, 프로그램을 운영하는 종사자의 자격 요건과 밀접한 관련이 있으며, 모든 서비스를 시설 내에서 충당하는 방식보다는 지역 내 다양한 자원과 결합하는 방식에 대한 검토가 필요하다. 이를 통해 아동들이 보다 풍부하고 질 높은 교육적 경험을 누리면서 돌봄의 역할을 넘어서 다양한 배움의 기회를 제공할 수 있을 것이다. (<https://www.kihasa.re.kr> 2024.09.20.검색)

끝으로, 방과후돌봄서비스의 공급을 중앙 단위의 컨트롤타워에서 성과 목표와 공급 계획에 근거해 지방자치단체별로 할당하는 방식은 이용자의 요구와 맞지 않는 공급자 중심의 구조를 초래할 가능성이 크다. 지역 단위에서 방과후돌봄서비스의 접근성을 높이기 위해서는 지방자치단체가 주도적으로 추진하고, 시도교육청이 적극적으로 협력하는 조치가 선행되어야 한다.

**지역아동센터 운영의
문제점과 대책 마련을
위한 토론회**

토론문 1

임수경 서울시여성가족재단 아동보육정책팀장

토론문
1

서울시 초등돌봄 통합체계를 위한 지역아동센터의 방향

임수경 서울시여성가족재단 정책개발실

□ 서울시 공적 돌봄 이용률 현황

○ 서울시 초등돌봄 이용률을 살펴보면, 2023년 말 기준 17.2%로 「온마을아이돌봄기본계획」이 본격적으로 추진되기 전인 2018년 10.3%에서 6.9%p 상승. 약 20,987명의 초등돌봄 이용 아동이 증가. 2023년 기준, 서울시 초등돌봄이용률은 17.2%로, OECD 유럽국 평균 30.7%¹⁾, 「온마을아이돌봄기본계획」에서 정책목표로 세웠던 30.0%보다 낮기 때문에 초등돌봄의 지속적 확충이 필요.

- 서울 특성상 신규 공간발굴이 어렵기 때문에 지역별 돌봄 수요, 아동 수 감소 등을 함께 고려한 장기적 계획 수립이 필요

■ 표 1 ■ 2018년 대비 2021년 서울시 초등돌봄기관 이용률 변화

(단위: 개, 명, %)

구분			서울시			전국
			2018	2021	2023	2021
초등학생 수(A)			428,333	399,435	380,439	2,672,340
학교돌봄	초등돌봄교실	교실 수	1,695	2,222	604(학교수)	14,774
		이용아동 수(비율)	34,706(8.1)	43,506(10.9)	47,014(12.4)	283,818(10.6)
지역사회 돌봄	지역아동센터	시설 수	427	428	415	4,008
		이용아동 수(비율)	8,919(2.1) ²⁾	7,467(1.9)	11,346(3.0) * '24년.1월기준	83,691(3.1)
	우리동네 키움센터	시설 수		199	225	694
		이용아동 수(비율)	없음	5,433(1.4)	6,312(1.7) * 정기돌봄 ** '24년.8월기준	17,085(0.6)
	청소년 방과후아카데미	시설 수	23	23	22	234
		이용아동 수(비율)	640(0.1)	600(0.2)	580(0.2)	7,270(0.3)
	지역사회돌봄 계	시설 수	450	650	662	4,936
		이용아동 수(비율)	9,559(2.2)	13,500(3.4)	18,238(4.8)	108,046(4.0)
전체 초등돌봄		이용아동 수(B)	44,265	57,006	65,252	391,864
		이용률(B/A×100)	10.3	14.3	17.2	14.7

1) OECD Family Database, <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 2022.7.1. 인출

- 주: 1) 청소년방과후아카데미를 제외하고 이용아동 수는 모두 현원 기준임. 지역아동센터는 초등학교 현원만 포함함. 우리동네키움센터 이용아동은 현원 기준으로 정기돌봄과 일시돌봄을 합한 수입(시간제 이용 및 일시돌봄 이용이 가능하기 때문에 현원이 정원보다 많을 수 있음). 청소년방과후아카데미 이용아동 수는 초등학교 정원을 의미함
- 2) 2018년 서울시 지역아동센터 이용아동 수는 정확한 초등학교 현원 자료를 구할 수 없어, 2017년 말 전국 지역아동센터 전체 이용아동 수 대비 초등학교 비율(78.0%)을 곱하여 추계함. 이에 실제 수치와 차이가 있을 수 있음
- 3) 이용아동 수 비율은 초등학교 수 대비 각 기관 이용아동 비율(이용아동 수/초등학교 수×100)을 산출함
- 자료: 서울시 초등학교 통계(서울 열린데이터광장 data.seoul.go.kr 2022.6.9. 인출), 전국은 교육통계서비스(kess.kedi.re.kr 2022.6.13. 인출), 교육부 내부자료(2017~2021년 전국 시도별 초등학교교실 운영현황, 각년도 4월 기준), 서울시 아동복지시설 통계(서울 열린데이터광장 data.seoul.go.kr 2022.6.9. 인출), 서울시 내부자료(2022년 4월 기준 지역아동센터 현황), 보건복지부(2020), 서울시 내부자료(2022년 2월 기준 우리동네키움센터 현황), 아동권리보장원 내부자료(2018~2021년 다함께돌봄센터 현황), 청소년방과후아카데미 운영기관현황(e-나라지표 index.go.kr 2022.6.9. 인출), 서울시 내부자료(2021년 4월 기준 청소년방과후아카데미 현황), 교육부 자료(2022학년 1학기 온종일돌봄현황 <https://www.moe.go.kr> 2022.6.13. 인출)
- 출처 : 김송이(2022) 서울시 초등학교 통합체계 구축 방안 연구의 자료와 연구진 조사 자료 취합

- 서울시는 초등학교 1학년 대상 늘봄학교 전면 확대 시행에 대비하여 시 문화체육 시설을 활용한 양질의 프로그램을 신설·제공하고 지역연계형 늘봄교실을 확대 운영하여 ‘늘봄+(플러스)’를 운영2).
 - ① 초등학교돌봄시설 연계형 : 공간과 프로그램 부족으로 늘봄학교 운영에 어려움을 겪는 학교들을 위해 인근의 거점형 우리동네키움센터, 지역아동센터 등을 활용, 돌봄공백이 발생하지 않도록 지원
 - (우리동네키움센터) 2학기부터 거점형 키움센터 6곳이 인근 11개 초등학교와 협약을 체결해 학기 중은 오후 1시부터 3시까지, 방학기간에는 주로 오전 시간대에 늘봄학교를 운영할 예정

【 표 2 】 초등학교돌봄시설 연계형_우리동네키움센터

참여 학교	①노원센터	노일초·노원초	②동작센터	신길초	③종로센터	독립문초·북성초
	④구로센터	오류남초·매봉초	⑤성북센터	송례초·일신초	⑥양천센터	양화초·목원초

- (지역아동센터) 과대·과밀학교의 공간 부족 문제 해소를 위해 45개소 지역아동센터 내에 약 350명의 학생이 이용할 수 있는 ‘학교 밖 늘봄학교’를 조성해 아동 수요에 맞춘 놀이·학습·프로그램 및 공간을 제공. 또한, 부모의 긴급한 사유 발생 시 등 아동을 안전하게 돌볼 수 있도록 긴급·일시돌봄 센터도 29개소 운영할 계획.
- ② 서울공예박물관, 서울식물원 등 시 보유시설 연계 : 서울공예박물관, 동물복지지원센터, 서울시농업기술센터 등 서울시 기관별 특성이 반영된 고품질 프로그램도 신설, 운영
 - 프로그램 운영방식은 학교가 기관으로 직접 방문하는 ‘기관방문형’, 강사가 학교로 방문하는 ‘강사파견형’, 두 가지 방식이 결합된 ‘혼합형’이 있으며, 서울시 자체의 인프라를 반영한 ▲ 공예활동(자수), ▲ 체험활동(식물관찰), ▲ 역사활동(발굴현장 견학) 등 다양한 프로그램을 마련
- '25년 3월 강서구에 개관 예정인 강서 거점형 키움센터를 학교 밖 늘봄학교 특화시설인 서울형 강서 늘봄센터(가칭) 개편하여 지역 내 늘봄 수요 충족 예정

2) 출처 : 서울시 보도자료(2024.9.4.) 늘봄학교 전면시행...서울시, 키움센터·박물관·식물원 등 활용 `서울형 늘봄+` 시작 (<https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/564789>)

□ 서울시 초등돌봄 통합체계를 위한 지역아동센터의 방향

- 그간 공적 초등돌봄의 확대를 위해 초등돌봄교실 외에도 지역사회 초등돌봄기관 확충(다함께 돌봄)하는 양적 확대가 있었다면, 최근 늘봄학교의 추진은 학교내 초등돌봄을 확대하는 방식으로 공적 돌봄의 중심을 학교 내로 이동하는 방향의 전환이 이루어졌음³⁾.
 - (지역 맞춤형 지원) 학교를 둘러싼 여건이 지역별·학교별로 상이하고, 희망하는 학생 모두 늘봄학교에 참여하려면 학교 내 자원에 더해 학교 밖 지역 인프라 활용 필요하며, 돌봄지원이 맞춤형으로 이루어지기 위해서는 지역 여건을 잘 알고 다양한 자원을 보유한 지자체의 협력 필요
 - (서비스 구조개혁) 늘봄학교 전면 도입을 계기로 관계 부처의 분절적인 방과후·돌봄서비스를 연계하여 양적·질적 개선 추진 필요. 이러한 부분을 고려할 때 현재 지역내 초등돌봄기관과 늘봄학교와의 긴밀한 연계 그리고 통합적 돌봄체계 구축에 대한 필요가 요구됨.
- 초등돌봄의 공백을 줄이고, 양육자와 아동을 위한 돌봄을 위해서는 그간 분절적으로 운영되어 온 초등돌봄 공급 구조를 보편적 초등돌봄체계로의 전환 필요성은 지속적으로 제기되어 왔음(김송이, 2022). 특히, 장기적인 아동수 감소를 고려할 때 양적 확충보다는 공급 부족 지역 중심의 돌봄기관 확충과 서비스 질 향상 및 접근성 제고를 통한 초등돌봄 이용률 제고가 필요한 시점임.
 - 지역아동센터는 2004년 895개소가 개소한 이래로 20년간 지역 내에서 아동의 교육과 보호를 담당하며 아동복지사업의 중요한 역할을 수행해 온 만큼 현재의 공적돌봄체계의 환경을 고려한 변화가 요구됨.
- 초등돌봄 통합을 위한 정책 필요⁴⁾
 - 첫째, 지역사회 돌봄기관의 질을 향상
 - 지역형평성을 고려한 공적돌봄 제공 계획 수립 : 지역사회 내 돌봄수요를 효과적으로 충족하기 위해서는 지역단위 초등돌봄 수요·공급을 관리하고, 그에 따라 지역별 돌봄공급 계획을 수립할 수 있는 체계가 필요함. 현재는 학교 단위로 초등돌봄 수요조사가 이루어지고, 데이터가 관리되고 있어 자치구 단위에서 교육지원청과 자치구 간 협력 체계를 구축하고, 초등돌봄 수요와 관련 상시 정보를 공유하는 방안과 지역돌봄협의회 활성화를 통한 지역단위 초등돌봄 수요·공급 관리 체계 구축의 검토 필요

3) 교육부(2024.2.27.) 2024년도 늘봄학교 전면 도입을 위한 교육협력 방안 : p.2.

○(법적 책무성) 정규수업 외의 시간에 지역의 아이(아동·청소년)들을 보호하고 성장을 지원하는 것은 국가와 지자체의 법적 의무

- 국민이 돌봄 공간으로 학교를 가장 선호하고 있어 기존 초등돌봄교실이 지속 확대되었고, 늘봄학교도 학교 중심으로 운영되어야 하나,
 - ※ 초등돌봄교실 '07년 약 5만명 이용 → '23.1 300,535명 이용(전 부처 초등돌봄서비스 이용자 수 대비 약 67.8%)
- 국가와 지자체가 늘봄학교를 통해 국민의 눈높이에 맞는 서비스를 제공하고 아이들이 잘 성장할 수 있도록 지원하는 것이 필요

4) 이하 내용은 김송이(2022) 서울시 초등돌봄 통합체계 구축방안 연구. 서울시여성가족재단의 내용을 중심으로 토론자가 요약정리하여 활용한 내용임.

- 돌봄기관 시설 환경개선 : 1인당 전용면적 3.3㎡ 이상 기준 변경 필요(송이은·정도영, 2022: 130⁵⁾). 우리동네키움센터의 경우 서울시 별도 기준을 두어 중앙정부 면적 기준보다 개선된 면적을 권장하고 있어 지역아동센터 또한 우리동네키움센터와 동일하게(서울특별시 여성가족정책실, 2022; 서울특별시·서울시여성가족재단, 2022: 70⁶⁾) 정원 산출 시 아동 1인당 4㎡ 전용면적을 두고, 7㎡이상은 권장 사항으로 공간규정을 두는 것이 필요. 이와 함께 아동 1인당 전용면적에 포함되는 공간 기준 또한 변경이 필요. 사무실, 조리실, 식당, 집단지도실이 아동 1인당 전용면적 산출에 포함되는데, 사무실 조리실, 화장실 등의 공간을 제외한 순수 생활 공간을 대상으로 하는 것으로 전용면적 산출 변경 필요(정익중 외, 2014⁷⁾). 이렇게 이용 정원 조정시 지역아동센터에 지원되는 운영비 지원에 대한 검토가 필요함.
- 긴급·틈새돌봄 강화 : 늘봄학교가 학교 세팅안에서 진행됨에 따라 긴급하게 발생하거나 돌봄 수요를 다 포괄하지 못하는 틈새 지원의 강화가 필요함. 가령, 지역내 특수욕구를 가진 아동 혹은 틈새돌봄 수요 발생, 단순 돌봄지원외에 통합적 복지서비스 제공이 필요한 경우가 있다면 늘봄학교에서 제공하는 돌봄서비스만으로는 한계가 있을 수 있음. 지역아동센터는 일상생활, 학습지도 등 아동보호와 정서지원까지 다양한 서비스를 제공하고 있어 아동의 욕구에 기반한 서비스 제공이 가능할 것임.

- 둘째, **지역사회 돌봄기관 간 연계·협력 강화**

- 서울형 모아초등돌봄 시범사업 실시 : 아동 중심의 보편적 초등돌봄체계 구축을 위해서 궁극적으로 돌봄기관 간 서비스 연계, 아동 특성을 고려한 이용 아동 조정 및 배정과 같은 적극적 연계·협력이 필요하지만 현실을 감안하여 우선적으로 공동 프로그램 운영, 지원인력 공동 활용, 프로그램 공유 등 느슨한 연계·협력이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음. 초등돌봄시설 연계형 늘봄학교 실시시 소규모 지역아동센터의 경우 동 단위 또는 생활권역 단위로 지역사회 돌봄기관 간에 자발적으로 공동체를 구성하고, 지역상황에 맞는 공동 사업, 활동을 진행할 수 있도록 인적·물적 자원 지원을 확보하는 방안을 고려
- 프로그램(인력) 공유 방식 다각화·체계화 : 늘봄학교가 다양한 기관·단체와 협력하여 우수 프로그램·강사를 발굴하여 학교에 제공한다는 점에서 지역아동센터와 우리동네키움센터를 이용하는 아동에게 제공되는 프로그램의 격차가 발생하지 않도록 지역돌봄체계-학교-지자체-교육청 간 프로그램 공유 및 공동 활용 인력풀을 구성하고 연계 및 협력할 수 있도록 할 필요가 있음

- 셋째, **초등돌봄 체계 통합을 위한 운영 기준 조정**

5) 송이은·정도영. (2022). 『서울시 지역아동센터 발전 방안 연구』. 서울시여성가족재단.

6) 서울특별시 여성가족정책실. (2022). “2022년 우리동네키움센터 설치·운영 계획”. 서울특별시·서울시여성가족재단. (2022). 『2022 일반·융합형 우리동네키움센터 운영매뉴얼』.

7) 정익중·이봉주·윤준영·정영모·길은배·양계민. (2014). 『부처종합 방과후돌봄 중장기 정책 연구』. 보건복지부·이화여자대학교 산학협력단.

· 종사자 자격기준 및 배치 : ① (자격기준) 서울시는 지역아동센터와 우리동네키움센터에 사회복지시설 단일임금을 적용하면서 종사자 자격기준을 거의 통합함. 센터장(시설장) 자격기준을 강화하여, 센터장의 사회복지사업 등 업무경력은 7년 이상으로 동일해짐. 다만 두 기관의 종사자 자격인정 범위가 약간 다른데, 사회복지사, 보육교사, 유치원·초·중등교사 자격은 두기관이 동일하지만, 우리동네 키움센터는 청소년지도사 자격도 인정하는 차이가 있음. 센터장은 지역아동센터가 의사, 정신보건요원, 공무원 등 자격인정 범위가 좀 더 포괄적인 반면, 돌봄선생님과 생활복지사 자격기준은 우리동네키움센터가 보육교사 2급과 청소년지도사 2급 이상까지 인정됨. 아동을 중심으로 생각한다면, 돌봄서비스를 받는 장소와 제공 인력에 따라 서비스 수준의 차이가 발생하지 않도록 자격기준과 처우수준을 고려할 필요가 있음. 단, 자격기준 및 처우수준 고려시 지역내 초등돌봄기관과 통합을 고려하여 적정 수준과 기준으로 통합(안)을 고려할 필요가 있음.

② (종사자 배치) 지역아동센터는 30인 이상부터 종사자를 3명 배치하며, 우리동네키움센터는 20인 이상부터 3명을 배치. 단 공립형 지역아동센터는 1명의 인력을 추가배치. 또한 지역아동센터는 우리동네키움센터에는 없는 아동복지교사, 아동돌봄교사 등의 별도 인력 지원 제도가 있음. 이로 인해 20인 이상~30인 미만 시설에서 우리동네키움센터는 3명, 지역아동센터는 2명, 종사자 배치에 차이가 있음. 추후 지역아동센터와 우리동네키움센터 통합 과정에서는 법정 종사자뿐만 아니라 추가 지원되는 별도 인력까지 포함하여 종사자 배치 기준을 어떻게 통합할 것인가도 검토가 필요

· 예산지원 규모 및 방식의 차이 : ① (예산지원 규모) 지역아동센터는 신고제로 공·구립 시설 제외하고 설치비 지원이 안 된다. 반면 우리동네키움센터는 모두 구립 시설이며 설치비가 지원이 되며 임차보증금과 월세 지원. 2022년 말 기준 지역아동센터 통계조사보고서(보건복지부, 2024)에 따르면 서울시 지역아동센터 중 전·월세 비율은 26.9%이며(252개소 중 68개소), 월세 비율만도 68.7%(252개소 중 173개소)에 이룸. 서울시 특성 상 전세보증금, 평균 전월세 및 월세 비용도 전국대비 2배 이상에 이르고 있는데, 높은 전월세 비중과 비용은 재정 및 안정적 공간 확보의 어려움, 서비스 질 저하를 야기하는 요인임. 이에 지역아동센터와 우리동네키움센터 통합 방안 모색 시, 안정적인 공간 확보 및 임대료로 인한 운영지원 필요함. ② (예산지원 방식) 지역아동센터는 인건비가 통합되어 운영비가 아동규모별로 차등 지원되는 방식이라면, 우리동네키움센터는 인건비와 운영비가 구분되어 지원되는 구조임. 2023년부터 지역아동센터 운영비 예산이 일반회계에서 균형발전 특별회계로 전환되면서 인건비는 분리되어 운영비가 지원되며, 지역아동센터와 우리동네키움센터 간 운영비 지원 구조는 동일해짐. 이후 후원금 등의 정부지원 외의 추가적인 재정 지원, 이용료 등을 포함하여 규모별 예산 규모의 차이를 완화하는 방식으로의 통합 방안 모색 필요

**지역아동센터 운영의
문제점과 대책 마련을
위한 토론회**

토론문 2

이정순 성북구 비전트리 지역아동센터 시설장

토론문
2

아동복지의 중심 지역아동센터 법제화 20년 서울시 지역아동센터의 현재

- 공간 및 환경에 대한 현안 중심 -

이정순 성북구 비전트리 지역아동센터 시설장

제가 토론회의 토론자로 나간다는 소리를 듣고 한 센터장님이 품절된 책이어서 살 수 없다며 좋은 책 한 권 빌려주셨습니다. 1980년대부터 시작한 공부방. 진정한 지역아동센터의 역사였습니다

지금까지 그 진정성은 이어져 내려오고 있고 지역아동센터의 고유한 정체성을 흐려지지 않았음을 알 수 있었습니다. 부디 이 자리가 법제화 20주년이지만 30년이 넘게 아동 청소년을 돌보며 지켜온 지역아동센터에 힘을 실어주고 앞으로 나아가야 할 방향을 건강하게 세워주길 바랍니다

1, 초등학교 1학년부터 고등학교 3학년까지 이용하는 기관 지역아동센터입니다

초등학교 1학년부터 지역아동센터에 입소하면 12년을 교육, 문화, 정서지원을 받으며 건강한 사회의 구성원으로 자라납니다.(친 형제자매가 이용할 경우 미취학 아동도 이용가능) 방학이면 오전 9시부터 센터에 오기 시작해 오후 8시까지 학기중에는 방과후부터 오후 8시까지(야간돌봄기관은 21시~22시이후까지 운영) 2024년부터는 필수 운영시간을 오후 8시까지로 정해놓았습니다

초등 1학년부터 고등 3학년까지(만18세) 돌봄을 받을 수 있고, 야간돌봄까지(별도의 추가 운영비가 없어도) 이용아동들의 필요에 따라 자발적으로 운영하는 기관은 지역아동센터가 유일무이합니다.

이용아동의 보호자는 “우리 아이가 복이 많아 지역아동센터에 다니게 됐네요~~~” 라고 표현합니다. “아이가 센터에만 있는 것이 확인되면 마음이 편해집니다. 불안이 없어요” 라고 말씀하시기도 합니다.

“저녁 늦은 시간까지 돌봐 주셔서 제가 다시 직장에 다니게 됐어요” 라고 감사해 하는 어머님도 계십니다.

이처럼 지역아동센터는 지역사회에 아동 청소년들을 위해 없어서는 안 될 공간입니다.

귀한 발제를 해주신 김경란교수님의 발제문에 따르면 지역아동센터의 운영시간이 타 유관 기관들 대비 오후 시간대의 일부시간만 인 것처럼 작성해주셨는데, 말씀하신 운영시간은 필수운영시간으로 8~9시간의 운영시간 중 필수적으로 운영해야 하는 시간대를 지침으로 내렸던 내용입니다. 앞서 말씀드렸듯이 지역아동센터는 이용아동·청소년들의 특성에 따라 별도의 운영비 지원이 없어도 야간운영까지 하는 기관입니다.

또한 지역아동센터의 수가 증가하지 못하고, 이용아동수는 오히려 감소하기도 한다고 하셨습니다. 그 이유에 대한 내용은 없이 수치로만 표현하셔서 토론자로서 보충설명을 드립니다.

지역아동센터는 2004년 법제화된 아동복지 이용시설로 2020년대에 들어설 때까지 우리나라의 유일한 아동복지 이용시설입니다. 2020년대에 들어서며 정권마다 지역아동센터와 비슷한 역할을 하는 (다함께돌봄센터-서울의 키움센터, 돌봄교실 등) 유관기관들이 정책적 지원을 통해 폭발적인 설립운영이 시작되었습니다. 상대적으로 지역아동센터는 법제화 20년이 지난 2024년 현재까지도 설립운영자의 사비로 센터의 공간마련과 만2년간의 운영비를 감당하게 되어있는 상황입니다. 기존에 설립 운영되고 있는 지역아동센터에 대한 현실적인 지원체계가 이루어지지 않은 상황에서 지역아동센터와 비슷한 역할을 하는 유사기관이 국가지원으로 대규모 설립이 되니, 개인의 사비로 설립되어야 하는 지역아동센터는 추가 설립 될 필요성이 낮아진겁니다.

이렇듯 정책적으로 지역아동센터는 많은 어려움을 겪고 있습니다

그 어려움들 중에서 저는 공간과 환경에 대한 문제를 말씀드리도록 하겠습니다

2, 민간에서 시작하다 보니 열악한 환경일 수 밖에 없었습니다

지역아동센터의 법제화는 20년 되었지만 30여년 전부터 민간에서 시작을 했습니다. 종교단체에서 또는 개인이 아이들의 돌봄이 필요한 곳에, 비행 청소년의 비행을 예방하기 위해 비행 청소년이 있는 곳에 세워진 것이 지역아동센터였습니다. 그러다 보니 대부분의 공간은 무허가 주택에서 시작을 하였고, 우리 이웃 아이들이 모여 놀고, 공부하고, 밥도 먹으며 가정의 역할을 대신하는 곳이었습니다

이렇게 자발적으로 민간에서 시작되다 보니, 공간과 환경은 열악할 수 밖에 없었고, 지역아동센터라는 법제화 이후에도 공간에 대한 지원체계는 전무한 상태로 설립운영자의 몫이기에 특히 서울 수도권의 건물임대료를 생각해보면 개선되기 어려운 현실입니다.

사회복지 실습생이 지역아동센터와 키움센터의 차이점이 무엇이나 문기에 여러 가지를 이야기해 주었습니다. 실습생의 대답은 “태생이 다른거네요~”이 한 마디 였습니다.

태생이 다르다 보니 환경이 하늘과 땅 차이입니다

정책적으로 지원하는 다함께돌봄센터는 센터설립을 위한 건물임대부터 인테리어까지 아이들을 위해 완벽하게 준비해서 시작하고, 법제화 20년을 맞이하는 지역아동센터는 민간에서 설립운영자가 보증금을 마련해 월세를 내고 시작합니다.

그 안에서 돌봄을 받고 있는 아이들은 똑같은 대한민국 아이들이고, 인구소멸 위기 속 우리가 함께 지키고 키워내야 하는 귀한 우리의 미래입니다. 센터를 이용하는 아동·청소년들이 어느 공간에서 돌봄을 받느냐에 따라 낙인감과 상대적 박탈감을 느낄 수밖에 없습니다.

서울형 늘봄학교 4가지 유형 중 하나는 지역연계형 늘봄학교입니다.

학교 밖 지역사회와 연계해 늘봄 프로그램을 운영하는 방안입니다.

환경이 좋은 거점형 키움센터나 융합형 키움센터와 MOU를 맺고 운영합니다.

지역아동센터는 공간적 환경이 열악해 아이들의 수요가 없을 것 같다며 함께할 수 없겠다고 하는 말을 직접 들었습니다.

이렇게 환경이 열악하다는 소리를 듣는 공간에서 우리의 아이들은 돌봄을 받고 있습니다. 그 와중에 기존의 지원체계인 환경개선비는 대폭 삭감되어 일몰까지 되었습니다. 올해 환경개선비의 예산이 0원이고, 25년 예산 역시 0원이라고 합니다.

상대적으로 조금 더 어려운 아동들을 돌보라며 이용자들에게 낙인감을 주면서, 그 환경까지 개선할 여지를 없애는 것은 무슨 까닭일까요?

지역아동센터 공간문제 해결을 위한 고민은 어제 오늘의 문제가 아니었으며, 14년전 은평구에서 지역아동센터의 공간의 안정성 확보를 위해 시행된 ‘신나는애프터’ 사업은 현실적인 어려움을 해결하는 정책으로 여러 지자체의 벤치마킹이 되기도 했습니다. 지역아동센터는 대부분 월세로 오래된 건물에서 운영되고 있는 현실에 쾌적한 공간지원을 위하여 자치구에서 유희공간(구청사, 재개발지역 구소유 부지 등)을 마련하고, 센터가 있는 지역 특성을 감

안하여 이전을 위한 보증금을 지원하는 등의 내용입니다. 안타깝게도 타 지역의 지역아동센터로 사업이 확산되지 못하고, 다함께돌봄 정책의 키움센터 정책에 모델이 되었습니다. 융합형키움센터의 형태가 매우 유사합니다.

3, 재개발로 인한 폐쇄, 부동산 가격의 폭등으로의 위험

지역아동센터가 법제화 20주년을 맞이했지만, 현실은 마냥 기뻐할수만은 없습니다. 긴 세월 우리나라는 한강의 기적이라는 말이 보여주듯 발전을 거듭했고, 그와 맞물려 재개발이 이루어지고, 부동산 가격의 폭등으로 민간으로는 감당할 수 없는 벽에 부딪혀 센터폐쇄라는 아픈 결과를 만들고 있습니다.

서울시는 부동산 가격 폭등이 결국 임대료 폭등으로 이어졌고, 공간에 대한 책임을 고스란히 설립운영자가 감당하고 있는 지역아동센터는 그 임대료를 감당하며 유지중입니다. 건물 매매 또는 재개발로 센터 이전을 해야되지만, 적당한 공간을 찾지못하고 감당할 수 없는 임대료로 폐쇄를 결정하기도 합니다.

성북구만 해도 월곡동과 장위동의 재개발로 폐쇄의 위기에 놓인 센터가 있고 월세의 폭등으로 폐쇄를 생각하는 센터들이 속속들이 나오고 있습니다

아래 표에서 보면 무상임대로 운영되는 센터가 300% 이상 되는데, 이는 설립주최인 종교단체에서 공간을 제공하고 있기 때문입니다.

그렇게 운영되는 센터도 지역의 재개발이 진행되면, 보증금을 비롯한 센터 이전비용을 마련할 수 없어 폐쇄를 결정하게 됩니다.

1) 지역아동센터 소유형태(전월세)

구분	개소수	자가	전세,전월세,월세 (50%)	무상임대	기타
전국	4007	604(15.1%)	전세:103(2.6%) 전월세:618(15.4%) 월세:1,328(33.1%)	1345(33.6%)	
서울시	462	58(12%)	전세:11(2.3%) 전월세:68(11%) 월세:173(37.4%)	152(33%)	

*출처 : 보건복지부, 2022년 말 기준 전국지역아동센터 통계조사보고서

재개발, 임대료 폭등으로 운영자가 감당할 수 없는 지경에 이르러 센터가 폐쇄를 하게되면 그 피해는 고스란히 우리 아이들에게 돌아갑니다.

20여년간 국가재정이 어려워 지역의 아이들을 품고있는 지역아동센터의 공간은 오롯이 설립운영자의 몫이라고 여기며 한결같이 아이들을 지켜 키워내고 있습니다.

지난 정권의 다함께돌봄센터 정책을 보며 그간의 그 믿음이 참 바보같은 자기 위로였음을 알게 되었습니다. 서울에서만 단 2년이라는 짧은 기간동안 200개소가 넘는 키움센터가 개소되었고, 그 센터들의 공간을 여지없이 만들어내는 우리나라 행정력을 보며 감탄을 금치 못했습니다.

안전한 공간에서 안정된 보호를 받아야 할 우리 아이들입니다. 어떤아이들은 언제 쫓겨날지 모르는 비좁은 공간에서 지내야하고, 어떤아이들은 안전하고 쾌적한 공간에서 안정적으로 지내야 하는 차별적 기준은 누가 만들어내고 있는 것입니까?

아이들의 보호와 돌봄에 기본이 되는 공간에 대한 안정화를 함께 고민해야합니다.

4, 마무리하며

지역아동센터만의 특혜를 바라는 것이 아닙니다.

20년이 넘는 기간 동안 국가에서 민간에게 위탁하여 아동복지와 돌봄을 진행해 왔던 바, 이제는 국가에서 그간 해온 지역아동센터의 역할과 의미를 인정하여 현실적인 지원정책을 고민하여 만들어야 한다는 것입니다.

- 재개발 등의 사유로 센터를 이전할 경우 유희공간(기부체납 공간 등)을 제공해야 합니다.
- 월세 등 지역아동센터 운영자가 감당하고 있는 공간유지비의 순차적인 지원방안을 모색해야합니다.
- 삭감 및 일몰 된 환경개선비 예산을 현실적인 수준으로 마련해야합니다.
- 서울시 지역아동센터의 지원조례를 변경해야합니다.
:500호 이상 주거밀집지역에는 반드시 다함께돌봄센터를 설치 운영하도록 되어있는 조례를 지역아동센터를 포함한 아동복지이용시설이라고 변경해야합니다.

**지역아동센터 운영의
문제점과 대책 마련을 위한
토론회**

토론문 3

배선미 동대문구 성북행복한홈스쿨 시설장

토론문
3

아동복지의 중심 지역아동센터 법제화 20년 서울시 지역아동센터의 현재

- 종사자 기준에 대한 현실화 중심-

배선미 동대문구 성북행복한홈스쿨 시설장

들어가며.

지역아동센터의 법제화 과정을 살펴보면,

- 1984년 서울에 있는 상계동에서 ‘산돌공부방’이 설립 운영되었으며, 이후 1995년까지 전국적으로 빈민지역, 공단지역을 중심으로 무료공부방이 설립 운영되었다.
- 2000년 1월 전국의 무료공부방을 지원하고 있던 부스러기 선교회(현 부스러기사랑나눔회)를 중심으로 한 민간단체가 국회의사당 앞 평화의 거리 행진을 계기로 결식아동 급식 지원을 하기 시작하였다.
- 2002년 5월 3일 아동복지법 제16조 11항 “지역아동센터-아동을 대상으로 지역사회 안에서 개별적인 보호와 교육을 통하여 건전한 인격형성을 목적으로 하는 시설”로 개정 법률안이 발의되었다.
- 2003년 12월 19일 아동복지법 제 16조 11항 “지역아동센터”가 아동복지시설로 아동복지법 재개정이 확정되었고, 비영리민간주최의 무료공부방이 지역아동센터로 전환하여 제도권으로 진입하게 되었다.
- 2004년 1월 소액이지만, 국고지원이 시작되며 2004년 7월 30일 시행령, 시행규칙이 공포되었다. (“소득격차 해소와 소외계층을 위한 복지정책 내실화”라는 국정과제에서 비롯되었다.)
- 윤석열 정부에서 방과후돌봄에 대한 주관은 여전히 사회부총리(국무총리훈령 제732호)이고, 교육부 「늘봄학교」를 중심으로 한 방과후돌봄 체계 개편을 추진하고 있다. 즉 방과후학교와 방과후돌봄(초등돌봄교실 등)을 결합한 ‘늘봄학교’를 중심으로 운영하여, 마을 돌봄은 학교 돌봄을 보완하는 대상으로 인식하고 있다(교육부, 2023).

• 지역아동센터의 역할과 의미

보건복지부 통계에 따르면 22년 12월 말 기준 전국의 지역아동센터는 4253개소이며, 서울은 이 중 10.9%에 해당하는 462개소가 설립 운영되고 있다.

얼마 전 우리는 만3년에 이르는 긴 시간 코로나라는 팬데믹을 겪게되었다. 이는 생전 처음 겪어보는 힘든 시간이었고, 그 후유증이 현재까지 이어지고 있다.

모든 활동이 중단되어 아동기의 중심인 학교마저 휴교령이 내려질 때, 유일하게 긴급 비상 체제 운영지침이 내려진 지역아동센터는 쉼 없는 운영으로 우리 아이들을 안전하게 지켜냈다. 마스크 등의 긴급 지원에서도 소외되었고, 장기간 지속되는 비상 운영체계에 그 어떤 예산 지원도 없었지만, '우리 아이들이니까 당연히 우리가 지킨다'라는 마음으로 전국의 4,300여개 센터는 묵묵히 그 자리에서 아이들을 지켜내었다.

지역아동센터는 그런 곳이다. 20년동안 그 자리에서 본연의 역할을 해내고 있으며, 그 역할에 작은 망설임이나 선부른 바램도 없이 숨쉬는게 당연하듯 하고 있다.

20년이라는 긴 시간 동안 아동, 청소년들을 위한 안전한 돌봄과 5대 영역의 복지 서비스를 제공하면서 많은 인고와 희생이 함께 동반되었다. 단지 아동, 청소년들이 바르고 건강하게 성장하는 것을 고대하고, 현장에서 아동의 성장과 변화를 확인할 수 있었기에 희생이 가능한 것이었다. 개인과 민간이 오롯이 감당했던 그 역할을 이제는 국가가 나서서 책임을 져야 할 시기가 도래했다.

• 지역아동센터 이용아동들의 현안

사회 전반적으로 아동, 청소년들의 심리적, 정서적 어려움이 상승하였고 느린 학습자 및 ADHD와 경계선 지능 등 집중관리의 필요성이 대두되고 있다. 최근 사회적 이슈인 문지마 폭행, 예고살인과 같은 심각한 사회문제 또한 빈번하게 발생하고 있으며, 마약이나 대마초 같은 향정신성 약물로부터 아동, 청소년들이 쉽게 노출되고 있어 아동·청소년들의 안정망이 위협받고 있다. 특정한 집단만의 노력으로 지킬 수 없으며, 모두가 함께 고민하며 지켜내야 할 시점이 분명하다. 그리고 그 역할에 지역아동센터가 함께하고 있으며, 앞으로도 함께 할 것이다.

지역아동센터는 일반아동의 비율(50:50)만큼 저소득, 장애, 다문화와 같은 형태의 아동, 청소년들을 돌보고 있다.

이 중 고민해봐야 할 현안은 현원 대비 장애아동과 ADHD 아동, 경계성 지능을 포함한 느린 학습자, 심리치료가 절실한 아동 등 위기 및 집중관리 아동의 이용률이 점차 높아지는 것이다. 2024년 기준 센터당 적게는 15%에서 많게는 34%로 평균 26%(표적집단 수치-동대문구 10개 센터)의 집중돌봄아동이 센터를 이용하고 있다.

(서울시기준 430여개의 지역아동센터에 1,000여명의 아동·청소년이 이용하고 있다면, 250명 이상이 집중돌봄 아동에 해당 될 것으로 사료된다.)

집중돌봄 대상군의 아동들의 건강한 성장과 발전을 위해서는 개별 맞춤형 학습지원, 심리정서 지원을 위한 상담, 문제 행동 개선을 위한 치료, 지역 전문기관 연계 및 자원개발 등이 꼭 필요하다. 하지만 지역아동센터는 집중돌봄에 대한 예산이나 인력지원이 전무한 상황이다. 현장의 현실은 일반이용대상을 케어하기에도 부족한 예산과 종사자 배치 기준으로 집중돌봄 아동까지 케어하고 있는 상황이며, 결국 현장 종사자의 소진으로 이어져 아동들에 대한 지원이 부족해지거나 집중돌봄 대상군의 입소를 재고까지 하게 되는 구조이다.

예산부분에서 2024년 49인시설 기준 인건비를 제외한 기관 운영비로 월146만원을 지원받고 있는데, 공과금을 포함한 시설 운영비 및 49인 아동에 대한 프로그램비를 합친 금액이다. (공과금을 포함한 기관운영비 월292,000원/프로그램비 등의 직접사업비 1,168,000원) 이용아동 1인기준으로 환산해보면 아동 1인의 1일 지원금액은 1천원이 채 되지 않는다.

현재 지원되고 있는 운영비는 직접사업비(프로그램비 등)를 주로 사용하게 되어있으며, 운영의 현실적 지출을 금지하며 지원금 자체가 없는바 보편적 시설운영을 위한 현실적 운영비 지원(기자재구입 및 시설 재정비, 사무비 등)이 정례화 되어야 한다. 또한 이용 아동들을 위한 중장기 프로그램을 지원할 수 있는 구조가 되어야 한다.

• 종사자 기준의 현재

이제 지역아동센터는 아동복지관으로서 보다 전문적인 질적 향상을 갖추어야 한다.

그에 대한 기본은 종사자 기준에 대한 현실화이다.

법제화 20년만에 서울시 지역아동센터 전체에 적용되기 시작한 서울형 단일임금 제도에 센터장은 사회복지관 대리에 해당하는 4급, 종사자도 경력과 관계없이 승급없는 5급의 처우를 받고 있다. 아동복지관으로서의 역할을 감당하고 있는 지역아동센터에 누구도 이유를 설명하지 못하는 잘못된 첫단추를 다시 제자리로 돌려야 한다. 현장의 희생만을 계속 강요하게 되는 악순환은 결국 서비스를 받는 아동, 청소년과 그들의 보호자들에게 불안정한 교사진으로 안전망에 대한 신뢰가 깨지게 되어있다.

2024년 7월 기준 서울시는 보건복지부 정책과 협력하여 25인이상의 시설에 1인의 추가 인력을 배치했고, 법인시설에 한해 20인이상~24인 시설에 시비로 1인을 추가 배치하였다.

지역아동센터의 최소정원 기준은 19인이하 시설인데, 모든 19인 시설과 24인이 이용하는 개인시설에는 추가 종사자 배치가 제외되어 시설장 포함 2인의 구조를 유지하고 있다. 20명 내외의 아동을 돌봄에 있어 기관장을 포함한 2인 근무 체제는 식사지원을 포함한 종합적인 지원을 하는 지역아동센터인 것을 감안할 때 비현실적인 체제이다. 기관장에게는 센터 운영 전반에 대한 고유 업무가 주어지고 있을 뿐 아니라, 병가 및 휴가, 의무교육 등 센터 내 근무가 불가피한 상황이 주어질 때 단 1인의 종사자가 20인 내외의 아동을 책임지는 구조이다. 현장의 목소리를 반영한 센터이용아동 인원대비 종사자 배치가 시급하다.

또한 급식전담 인력(조리사)이 부재한 현실이다.

현재 지역아동센터는 이용아동들에 대한 건강한 급식지원이 주요 필수지원 항목이다.

학기 중 석식 및 간식 제공과 방학 중 중식과 석식 및 간식을 제공하고 있다. 아동의 건강한 성장 발달을 위한 균형 있는 식단을 제공하기 위하여 영양사가 작성한 식단표 사용 및 각 자치구의 급식 관리 지원센터의 지원과 자치구의 지도점검을 받고 있다. 하지만, 별도의 급식 인력(조리사)이 지원되지 않고, 급식보조금 중 20%이내로 인건비를 사용할 수 있게 되어있다. 내용을 살펴보자면, 한끼 9천원의 단가로 책정되어있는 급식보조금을 월 평균 20일로 계산한다면 19인 시설의 경우 적게는 54만원, 29인 시설의 경우 86만원 가량을 조리사 인건비로 사용하게 된다. 센터의 급식조리사는 최소 하루 4시간이상을 근무할 때 조리 및 정리가 가능한데, 현행 급식비 및 인건비 사용가능 예산으로는 근로기준법에 준하는 인건비를 지급할 수 없는 상황인 것이다.

지역아동센터의 필수 주요 과업인 급간식 지원이 아동의 발달단계에 알맞은 영양공급과 균형있는 식단의 충분한 제공이 되기 위해서 소정의 교육과정을 마친 조리사의 인력 배치는 시급히 다루어져야 할 안건이다.

마무리하며

※지역아동센터는 오랜기간 지역사회에서 아동돌봄의 중요한 역할을 해오고 있으나 상대적으로 지역아동센터 직원의 처우문제와 기관지원이 열악한 상황이다.

※아동돌봄의 양적 확대 이전에 질적 개선에 관한 고민이 필요하며 이는 지역아동센터와 같은 지역사회 실천 기관의 역할 및 기능에 대해 정당한 보상을 지급하는 것이 중요한 출발점이라고 강조될 필요가 있다.

• 필수 과제

- 서울시 지역아동센터에 도입되어있는(2024년 01월 전면지원) 단일임금제에서 하향조정되어있는 종사자들의 급수를 정상화(보건복지부 기준/타복지시설 적용기준/사회복지시설 인건비 가이드라인 준수) 해야한다.

• 단기 과제

- 집중돌봄 아동에 대한 전문인력 지원 및 예산지원이 되어야한다.

: 각 센터별 이용자 중 집중돌봄 아동들에 대한 현황을 파악하고, 3인이상 혹은 5인이상 등의 이용자 기준을 만들어 적절한 지원이 이루어져야 한다.

: 장애전담 지역아동센터의 설립으로 장애인 아동 청소년들의 방과후 돌봄체계를 만들어야 한다.(시설 등의 기준충족을 위해 전담센터 혹은 혼합센터가 필요함)

- 등록 및 이용아동 수 기준으로 15인이상 시설은 시설장을 포함한 3인종사자가 근무할 수 있도록 추가인력을 배치해야한다.(2인종사자 체제 폐지)

- 지역아동센터는 급식지원이 필수 지원의 주사업 중 하나인 바, 급식전담 인력(조리사 등)에 대한 기준과 지원이 있어야한다.

: 현재 지역아동센터에 대한 급식인력지원이 전무하거나 자치구별 상이한바 대부분의 센터는 조리사 인건비에 대한 부담을 감당하기 어려워 2~3인의 종사자가 급식업무까지 담당하고 있다.

• 중장기 과제

- 인구소멸 위기 및 중복적 아동복지 서비스로 학교 뿐 아니라 아동관련 이용시설의 인원이 현격하게 감소하고 있는 현실에서 경직되어있는 지역아동센터의 정원기준에 대한 현실화가 필요하다.

: 현재 19인/29인/49인 시설로 구분되어있는바 등록 및 이용아동기준으로 15인/25인/35인/45인 기준의 정원으로 개편 필요.

- 저소득층 및 취약계층 아동에 대한 안정적인 교육 및 보호서비스를 제공하던 지역아동센

터는 정부의 초등돌봄 정책이 강화되면서 서비스를 일반아동으로 확대해야한다는 관련 학자들의 동 의견이 보편적이다.

: 일반아동 비율을 점진적으로 삭제하여 고질적인 낙인감을 해소하고, 아동이라면 누구나 서비스를 지원받을 수 있도록 해야한다.

- 국고지원 시설이며 보건복지부령의 아동복지시설인 지역아동센터는 보건복지부의 기본적인 정책이 확립되어야하며, 그에 맞춘 서울시의 보완정책으로 시너지 효과를 내야한다.

: 전국 지역아동센터 이용자의 10%가 넘는 아동들이 이용중이며, 서울특별시 수도라는 특성에 맞는 보완지원체계가 1회성이 아닌 정례화가 되어야한다. 그리고 그 과정에는 반드시 현장의 의견 및 현황파악이 함께 되어야 한다.