

아동청소년 방과후 돌봄서비스 현황과 가족정책적 과제

조영희(서원대학교 교수)

1. 연구의 필요성

아동청소년 방과후 돌봄서비스란 아동 및 청소년들의 학교 수업시간 이후 일상생활을 통해 해결해야 하는 욕구를 보완해 주는 서비스이다. 이 방과후 돌봄서비스는 학교교육이 끝난 방과 후뿐만 아니라 방학 중에도 아동청소년의 학습과 심신의 발달을 위해 제공되는 서비스를 말한다(양계민, 2011). 그리고 방과후 공적 돌봄서비스란 이상과 같은 아동청소년의 방과후 돌봄에 대해 국가 및 지방자치단체가 우선 책임지는 것을 의미한다.

최근 IMF 금융위기로 인한 근로빈곤층의 증가뿐만 아니라 사회경제적인 급격한 변화와 함께 연동되어 나타난 가족형태와 기능의 변화, 가족의식의 변화 등이 예상보다 빠르게 진행되면서 저출산과 같은 인구학적인 변화, 사회 양극화 문제 등 많은 정책적 과제를 쏟아내고 있다. 18세 미만 아동이 있는 여성의 경제활동증가로 발생하는 어린아동 돌봄문제도 그 정책과제의 대표적인 예이다. 이에 대해 정부에서는 우선 시급한 영유아에 대해서 법령 및 제도 마련, 보육시설의 확충, 보육비용 지원 등 공보육을 강화하기 위해 비교적 적극적인 대응을 해왔다고 할 수 있다. 이에 대해 한편에서는 ‘과잉복지’ 혹은 정책적 시행착오(최근 무상보육이 강조되면서 무상보육 비용 부담을 지자체로 하여금 상당부분 부담하게 함으로써 재정이 열악한 지자체의 저항이 발생하는 등의 문제가 발생하는 등) 등에 대한 논란도 있지만 어찌되었든 일-가정 양립 및 저출산 타개책과 관련하여 영유아의 사회적 돌봄에 대한 정부의 정책적 의지는 강하게 실천되고 있다.

그런데 통계청(2011) 자료에 의하면, 2011년 12월 말 현재 우리나라 맞벌이 가구는 전체 유배우 가구 중 43.6%정도이고 맞벌이 가구의 자녀연령별 규모를 살펴보면, 영유아가 약 85만명, 초등학생이 138만명(저학년 63만명, 고학년 75만명)인데, 초등학생 중 방과후 기관(초등돌봄교실, 어린이집, 지역아동센터)에 다니고 있는 아동은 약 21만명에 불과해, 맞벌이 가정의 초등학생 자녀의 규모에 미치지 못하는 수준이다. 결국 일하는 부모는 아동이 초등학교에 입학하면서 아동의 돌봄문제로 일-가정 양립이 어려워지고(송혜림 외, 2010), 방과후 보호되지 않는 아동청소년이 과연 안전하고 건강하게 성장할 수 있겠느냐 하는 사회적 우려의 목소리도 커지고 있다. 즉 맞벌이 가정의 초등학생 자녀를 위한 공적인 보호 및 교육기관의 부족은 “자기보호 아동1)”이라는 사회적 이슈를 만들어냈다. 방과후 적절한 보호를 받지 못하는 자기보호

1) “자기보호 아동”은 방과후에 3시간 이상 혼자 혹은 형제·자매하고만 지내는 아동을 의미한다. 저학년 시기인 만6~8세에는 8%수준이고, 초등학교 고학년인 만9~11세에는 23%정도로 추정(보건복지부·[서울대학교 산학협력단, 2009]된다고 한다.

아동은 유해환경에 노출될 가능성이 크고 비행에 가담할 가능성도 많으며 심리적인 불안정감을 호소하기도 해서 이로 인해 정서장애, 건강손실, 학습부진 등의 문제가 초래될 가능성이 높다(엄경애, 2010). 이는 현행 맞벌이가구의 영유아 보육 및 저소득층 아동청소년 중심의 돌봄 지원체계에 대한 변화 필요성을 시사한다고 할 수 있다.

본 연구에서는 현재의 방과후 공적 돌봄서비스 실태 파악 및 분석을 바탕으로 가족정책적 과제를 모색하고자 하며, 여기서 방과후 공적 돌봄서비스 분석은 Gilbert와 Specht의 사회정책 분석틀을 활용해 보고자 한다. 이와 같이 정책분석틀로 방과후 돌봄서비스를 살펴보는 것은 돌봄서비스의 실태를 총체적으로 파악하는 데 도움이 되기 때문이다.

2. 아동 방과후 돌봄서비스 분석의 틀

본 연구에서는 현재 이루어지고 있는 공적 방과후 돌봄서비스의 실태를 파악하고 돌봄서비스에 대한 개선안을 모색하는 것이 연구의 목적이다. Gilbert와 Specht는 사회(복지)정책을 분석하기 위해 다음과 같은 분석틀을 제시하였다(남기민, 2011).

- 1) 누구에게 급여할 것인가?(대상체계)
- 2) 무엇을 급여할 것인가?(급여체계)
- 3) 어떻게 급여할 것인가?(전달체계)
- 4) 어떻게 재원조달을 할 것인가?(재정체계)

이상의 분석틀을 방과후 돌봄서비스와 관련하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 대상체계

대상체계란 누구에게 급여를 제공할 것인가? 바꾸어 말하면 누가 급여를 받을만한 자격이 있는가? 하는 문제이다. 대상 선정에 있어서 필요한 기준을 정하는 데 필요한 기준을 정하는 기초가 되는 원칙에는 보편주의와 선별주의가 있다. 보편주의는 지역사회 모든 구성원들에게 급여(서비스)를 제공하는 것으로, 인간의 존엄성과 사회통합의 효과를 얻을 수 있다. 반면 선별주의의 경우 욕구가 확인된 개인이나 집단에게 급여(서비스)를 받을 수 있는 우선권을 주는 방식으로 비용의 효과성을 기대한다. 방과후 돌봄서비스의 경우에 보편주의가 적용된다면 낙인의 문제가 해소되며 돌봄서비스가 필요한 모든 아동청소년의 최소한의 욕구가 충족됨을 의미한다. 반면 선별주의 방식에 의하면 돌봄서비스를 받을 자격이 있는 대상을 구별하기 위한 노력이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

2) 급여(서비스)체계

일반적으로 급여는 현금급여와 현물급여로 구분되나 이러한 구분은 급여형태의 일부에 한정하는 경향이 있다. 따라서 Gilbert와 Specht는 급여형태를 기회, 서비스, 재화, 증서, 현금, 권력 등 여섯 가지로 제시하고 있다. 현재 이루어지고 있는 아동 대상 급여는 보육수당 등의 현금급여 형태와 방과후 돌봄서비스와 같은 서비스, 육아휴직 이나 근로시간단축 등과 같은 기회(시간) 제공 등이 있어서 아동의 상태(연령 등) 등에 따라 선택할 수 있도록 제도화 되어 있다. 그러나 그 선택에 있어서는 공식적인 조건 외에도 기업문화, 사회경제적 가치나 여건 등이 중요하게 영향을 미친다. 최근 정부에서는 이와 같은 맥락에서 일-가정 양립을 위한 가족친화기업문화조성 등에 노력을 기울이고 있다고 할 수 있다.

3) 전달체계

급여를 받을 대상이 선택되고 급여형태가 결정되면 다음으로 어떠한 방법으로 급여를 전달할 것인지가 결정되어야 한다. 전달체계란 급여 대상자에게 선택된 급여를 전달하는 조직적 장치이다. 현재 아동대상 방과후 돌봄서비스를 제공하는 공적 전달체계로서 주무부처는 보건복지부, 여성가족부, 교육과학기술부이다. 최성재·남기민은 업무분담 재조직화 전략 등 다양한 전달체계 개선전략을 제시(남기민, 2011 재인용)하고 있고, 이태수(2011)는 유관기관 간 연계 및 네트워크 구축을 강조하고 있다.

4) 자원체계

어떻게 재원을 조달할 것인가의 문제이다. 아무리 정책이 좋아도 재원이 불충분하면 그 정책은 성공하기 어렵다. 특히 재원은 서비스의 지속성과 포괄성, 전문성 등과 밀접하게 연관된다. 만일 아동의 공적 방과후 돌봄서비스 재원이 불충분하다면 서비스의 양적(포괄성)·질적(전문성) 측면에서 문제가 될 것이며, 결과적으로 서비스 만족도는 낮아질 것이다.

3. 공적 방과후 돌봄서비스 사업 추진 배경

현재 아동청소년을 위한 대표적인 방과후 돌봄서비스로는 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미, 지역아동센터를 들 수 있다. 이들 세 돌봄서비스의 공통점은 아동청소년의 방과후 시간의 일정 부분 이상 지속적으로 교육, 보호, 문화, 상담, 지역사회 자원 연계 등 통합적인 서비스를 제공한다는 점이다. 그러나 각 사업의 주무부처가 다르고, 사업의 역사, 구체적인 서비스 대상 특성과 프로그램 내용, 운영기관의 수 및 이용자 수 등에 있어서는 차이가 있다(<표 1> 참조).

1) 방과후학교 및 초등돌봄교실

우선 방과후학교는 돌봄서비스를 전적으로 제공하는 프로그램이라고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 부모로부터 보호를 받지 못하는 방과후 시간 동안에 프로그램에 참여함으로써 부분적인 돌봄 대안이라고 할 수 있다. 1995년 교육개혁위원회가 ‘5.31 교육개혁안’을 제안, ‘개인의 다양성이 발휘될 수 있는 교육적 기회를 제공함으로써 학생들의 인성 및 창의성을 함양하기 위한 하나의 교육프로그램’으로 ‘방과후 교육활동’을 도입, 실시하였고, 이어 1999년에 ‘방과후 교육활동’이 입시위주 교육에 밀려 보충수업이나 자율학습으로 변질되어 본래의 취지가 퇴색되는 경향을 우려하여 ‘특기·적성교육 활동’이란 명칭으로 변경하여 운영되었고, 2004년 ‘2.17 사교육비경감대책’을 발표하면서 기존의 특기·적성활동에 수준별 보충학습, 돌봄의 프로그램을 포함한 ‘방과후학교’가 제안되게 되었다(김홍원, 2008). 방과후학교는 소외계층의 집중적 지원과 보살핌, 청소년 보호·선도를 통한 교육복지를 실현하고 다양한 교육수요를 학교 내로 흡수하여 사교육비의 경감 및 지역사회 유관기관과 연계체제를 구축한 평생학습을 구현하는 것을 목표로 하고 있다(한국청소년개발원, 2010). 방과후학교는 2011년 6월 현재 전체 학교의 99.9%(11,307개교)에서 운영되고 있으며, 전체 학생의 65.2%(4,558,656명)가 프로그램에 참여하고 있는 것으로 집계되었다(교육과학기술부, 2011).

초등돌봄교실은 ‘방과후학교’에 방과후 보육의 기능을 적용한 방과후 교실을 추가함으로써 초등학교에 도입되기 시작하여 2006년부터 본격적으로 초등학교에서 방과후 보육이 시행되게 되었다. 그 후 초등학교 방과후 보육에 대한 명칭(방과후교실, 초등보육교실, 종일돌봄교실 등)도 ‘초등돌봄교실(엄마품 온종일 돌봄교실)’로 통일되었으며, 2011년 6월 현재 전국 5,430개 초등학교에서 6,639개 초등돌봄교실이 운영되고 있고, 서비스를 이용하는 아동은 124,013명이다(교육과학기술부, 2011). 이렇게 초등학교에서 방과후 돌봄서비스를 제공하게 된 배경에는 학부모들의 자녀 방과후 프로그램을 학교에서 운영하는 것을 가장 선호한다는 조사결과(경기도가족여성연구원, 2007)와 함께 공교육의 공공성 강화라는 점과도 관련이 된다고 할 수 있다(김홍원, 2008). 그리고 교육과학기술부는 2013년까지 초등돌봄교실을 7,400개소로 확대하고자 하는 계획을 세우고 있다(교육과학기술부, 2011).

2) 청소년방과후아카데미

청소년방과후아카데미는 2005년 ‘방과후 청소년 생활지원 종합대책’을 수립하고 이를 구체화하기 위한 기초조사로 청소년 방과후실 태조사를 거쳐 기본방향을 설정하고 기본계획을 세워 운영모형을 설계하는 단계를 밟아 시행된 비교적 체계적으로 준비하고 기획된 사업이다.

청소년방과후아카데미는 방과후 부모의 관리 없이 혼자 방치되는 청소년들이 증가하면서 청소년들이 문제행동에 노출될 위험이 점점 증가하고 있고, 경제적 양극화로 인해 사교육을 받지 못하는 빈곤가족 청소년들의 교육기회가 상대적으로 적어지면서 경제적 수준에 따른 학력격차가 심화되고 있다는 사회적 심각성 속에서 청소년 교육지원과 보호를 위한 공적서비스의 필요성이 강력히 제기되면서 2005년 2월 청소년보호위원회에서 ‘방과후 청소년 생활지원 종합대책’이 제시되었

고, 2005년 9월부터 사업이 시작되었다. 특히 사업 운영은 지역사회 네트워크를 통한 다양한 인적자원을 활용함으로써 청소년들로 하여금 민주시민으로서의 정의·권리·의무·책임을 배울 수 있는 전인적 성장발달을 도모함을 목표로 삼는다(송혜림·조영희·라휘문·김유경, 2011).

청소년방과후아카데미는 국가청소년위원회가 지방자치단체의 협조를 바탕으로 전국의 청소년 수련시설이나 관련시설을 기반으로 시작한 방과후 공적 서비스 체계로서, 2005년 7월 처음으로 46개 지역에서 2,350여 명의 청소년을 대상으로 시작되어 2011년 현재 200개소에서 7,790명의 청소년이 참여하고 있다(한국청소년활동진흥원 b, 2011). 현재는 여성가족부에서 관할하고 있다.

3) 지역아동센터

지역아동의 보호·교육·건강한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전한 육성을 위한 종합적인 복지서비스 제공을 목적으로 이루어지는 지역아동센터는 지역사회 내에서 빈곤가정 아동들을 대상으로 이루어져 왔던 자원봉사 중심의 공부방으로부터 시작되었다고 할 수 있다. IMF 금융위기로 가족해체가 증가하고 빈곤 및 결식아동이 증가하게 되면서 이 아동들에게 급식을 제공하는 공부방이 늘어나게 되었다. 2001년 아동복지 민간단체 공청회에서 공부방을 아동복지시설의 한 유형으로서 법적보호기관으로 지정되어야 한다는 요구가 제기되었고, 2003년 아동복지법이 개정에서 ‘지역아동센터’라는 명칭 사용과 함께 국고 지원을 받는 합법적인 아동복지시설로 확정되어 2004년부터 지역아동센터 사업이 시작되었다. 이런 배경을 통해서 보면 청소년방과후아카데미가 정부정책에 의한, 즉 위로부터 시작된 사업의 성격을 띠었다면 지역아동센터는 민간운동차원에서, 아래로부터 시작된 아동 돌봄사업이라고 할 수 있다. 지역아동센터는 2011년 현재 3,802개소가 운영되고 있으며, 이용하고 있는 아동은 102,089명 정도이다(송혜림 외, 2011 재인용).

이상을 정리하면 <표 1>에서 보는 바와 같이 방과후 돌봄서비스는 근로빈곤층 가정 증가, 맞벌이가정 증가, 취약계층 가정 증가 등으로 아동돌봄 수요도 따라서 증가하게 되면서 그 아동들에 대한 안전한 보호와 계층 간·지역 간 교육격차 해소, 사교육비 부담 완화, 학습욕구 해소 등을 목표로 사업이 추진되게 되었지만 현재까지 제공되고 있는 돌봄서비스의 양은 수요(맞벌이가정 초등학생 138만명 중 방과후 기관에 다니고 있는 아동은 약 21만명 수준)에 절대적으로 미치지 못하는 절대적인 돌봄서비스의 공급부족 상태라고 할 수 있다. 실제 성인의 보호없이 방과후 시간을 보내는 초등학생은 전체의 22.3%(776,103명)가 된다(양계민, 2011).

<표 1> 아동청소년 방과후 돌봄서비스 사업별 기관 수 및 이용자수

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

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

** 한국청소년활동진흥원(2011 b). 내부자료

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

4. 아동청소년 방과후 돌봄서비스 실태 분석

아동청소년 방과후 돌봄서비스 실태를 파악하기 위해 방과후학교 및 초등돌봄교실, 청소년 방과후아카데미, 지역아동센터 등을 중심으로 Gilbert와 Specht가 제시한 사회(복지)정책분석틀의 대상체계, 급여체계, 전달체계, 재정체계 각각에 대해 살펴본다.

1) 대상체계: 사업별 방과후 돌봄서비스 대상

아동청소년 돌봄서비스의 대상은 기관 혹은 사업에 따라 상이하다(<표 2> 참조).

초등돌봄교실의 경우는 초등학교 학생을 대상으로 하되, 그 규모가 한 학교당 대체로 20명 내외로 구성되어 교실과는 다른 가정의 방과 같은 공간으로 리모델링된 보육교실 하나에 배치되어 서비스가 이루어진다. 이렇게 수가 제한되다보니 저소득층 아동, 맞벌이가정의 저학년 아동을 우선선발 대상으로 하고 있고²⁾, 일반 맞벌이가정 아동의 경우 서비스를 이용하기란 쉽지 않다.

청소년방과후아카데미 사업의 경우 초등 4학년에서 중학교 2학년까지의 청소년을 대상으로 한다. 이렇게 초등 고학년과 중학교 2학년까지로 대상을 제한하게 된 배경을 보면, 지역아동센터 돌봄서비스를 저학년 아동들이 많이 이용하고 있는 반면 서비스 수요가 많은 초등 고학년 및 중학생을 위한 돌봄서비스는 지역사회 내 부족한 편이고, 중학교 3학년의 경우 고등학교 진학과 관련해 정체적인 돌봄보다는 학습에 대한 요구가 높은 경향이 있어 방과후아카데미의 돌봄대상은 초등 4학년부터 중학교 2학년까지로 이루어지게 되었다. 그리고 현재 운영되고 있는 사업 유형³⁾은 일반가정 청소년들이 이용할 수 있는 일반형 혹은 혼합형 모델도 있으나 실제 거의 운영되고 있지 못하고, 주로 저소득층을 위한 ‘지원형’이 대부분이다. 그 규모는 기관 당 보통 20명 정도의 2 학급으로 짜여진 40명으로 운영되는 방과후아카데미가 대부분이다(한국청소년활동진흥원 a, 2011). 그러나 전국적으로 200개소에서 밖에 운영되고 있지 않기 때문에 결과적으로 청소년방과후아카데미 프로그램에 참여하는 전체 아동 수는 상대적으로 적은 편이다.

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

2) 2011년 현재 초등돌봄교실 학생 구성을 살펴보면 저소득층 자녀는 20.9%, 맞벌이가정 자녀 등(맞벌이가정, 한부모가정, 조손가정 등)은 79.1%이다(김홍원, 2011).

3) 청소년방과후아카데미 운영모형은 크게 셋으로 나뉜다. 지원형, 일반형, 혼합형으로, 지원형의 경우 저소득층 아동 대상으로 이용료 없이 프로그램에 참여하는 모델이고, 일반형은 서비스 이용료를 내는 일반가정 아동들이 이용할 수 있는 모델이며, 혼합형은 지원형과 일반형이 혼합된 모델이다. 2011년 8월 현재 청소년방과후아카데미는 전국적으로 200개소가 운영되고 있으나 그 중 일반형은 1개소, 혼합형도 1개소 밖에 운영되고 있지 않다.

<표 2> 아동청소년 방과후 돌봄 공적서비스별 대상

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

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

이상에서 볼 때 아동청소년을 대상으로 하는 공적 방과후 돌봄서비스들의 주 대상이 거의 공통적으로 초등학교 저소득가정 아동에 집중되어 있는 것을 볼 수 있고, 이는 결국 서비스의 중복과 누락 현상으로 나타나고 있다. 이는 아동청소년의 문제를 초기단계에서는 복지차원에서 접근하였다면 점차 아동청소년 및 그 가정에 대한 돌봄서비스의 성격이 보편성을 띠게 되면서 정책수립 과정에서 조정되지 않아 수반된 문제이기도 하다. 실제 방과후학교, 청소년방과후아카데미, 지역아동센터 등 공적 돌봄서비스 복수 이용률은 19.8%로, 주로 방과후학교를 기본적으로 이용하면서 그 후 시간에 청소년방과후아카데미나 지역아동센터를 이용하고 있는 것으로 조사되었다(양계민, 2011). 또한 이런 대상 중복으로 지역아동센터의 경우 아동 수가 감소한 곳도 있다고 하였다(이태수, 2011). 그러나 한편에서는 돌봄서비스를 필요로 하는 일반 맞벌이가정 아동의 경우는 공적 돌봄서비스의 대상이 아니기 때문에 결국 높은 비용의 돌봄서비스를 구매하거나 사교육비를 부담해야만 하는 현상이 발생하고 있다.

2) 급여(서비스)체계: 방과후 돌봄서비스 프로그램 내용과 운영시간

기본적으로 방과후 돌봄서비스의 프로그램은 아동청소년의 건강한 심신발달을 지원한다는 목적에 따라 종합적 서비스 제공의 성격을 띠며, 그 내용으로는 거의 공통적으로 학습지원, 생활지원, 문화체험, 정서지원, 지역사회 자원연계 등을 포함하고 있다. 그리고 프로그램 운영시간은 사업에 따라 다소 차이가 있다. 사업별 프로그램 및 운영시간의 특징을 살펴보면 다음과 같다(<표 3>, <표 4> 참조).

(1) 방과후학교 및 초등돌봄교실

방과후학교의 경우 무엇보다도 ‘학교’라는 공적기관으로서의 서비스에 대한 권위와 신뢰 및 통제력, 재정지원, 전국적 인프라 등이 다른 서비스에 비해 절대적 우위에 있다고 할 수 있다. 또한 이용학생에 대한 정보가 풍부하고 그에 따른 서비스 이용학생 확보도 용이하며, 제공되는 프로그램이 다양하여 학생들의 선택 폭이 매우 넓다고 할 수 있다. 동시에 교실, 강당, 예체능실, 탐구학습실, 운동장 등 학교가 갖는 공간 활용의 이점이 크다.

방과후학교 프로그램은 교과학습과 특기·적성 프로그램으로 구성되는데, 프로그램 이용자

는 각자의 선택에 따라 프로그램을 이용하게 된다. 학교에서의 방과후학교 프로그램은 학교 정규수업이 끝난 후부터 운영이 되지만 학생 각자는 원하는 프로그램을 선택해서 수강하기 때문에 방과후 모든 시간이 보호되고 있는 것은 아니다. 보통 1인당 월 평균 초등학교 1.6강좌, 중학교 2.9강좌, 고등학교 5.8강좌를 수강(교육과학기술부, 2010) 하기 때문에 중간 중간 개인시간을 관리해야 하는 어려움이 있고 특히 초등학교 저학년에게는 더 큰 어려움으로 작용할 수 있다. 실제 방과후학교 프로그램을 이용하는 학생 및 부모들에 대한 조사에서 학생들의 피로감과 함께 관리의 어려움에 보고들이 있었다(송혜림 외, 2010). 이 외에도 사업을 관리하는 교사의 경우에도 추가적인 업무로 인한 심리적 부담과 피로의 문제가 있어 최근 방과후학교 업무만을 별도로 담당하는 배치에 대한 논의도 이루어지고 있다(김홍원, 2008).

초등돌봄교실은 2009년 하반기부터는 학업성취도 평가 결과 성취수준이 낮은 지역부터 학교가 부모역할을 대신하여 ‘정규수업+방과후 활동+가정’의 3가지 기능을 야간까지 지원하는 ‘종일돌봄교실’을 도입하여 확산시키고 있으며, 2011년부터는 전국 1,000여개의 학교에서 아침돌봄 및 저녁돌봄 서비스를 확대하여 연중 오전 6시 30분부터 오후 10시까지 ‘엄마품 온종일 돌봄교실’을 운영하고 있다(김영란 외, 2011). 초등돌봄교실의 가장 일반적인 형태인 오후 돌봄교실에서는 중식제공과 함께 숙제지도 및 보충학습 등이 주 내용으로 이루어지며, 최근 ‘엄마품 온종일 돌봄교실’ 실행으로 조식 및 석식을 제공 받을 수 있고, 늦은 부모의 귀가시간에 맞춰 보호될 수 있다는 것은 일하는 부모 입장에서 아동의 건강과 안전을 최소한 유지하는데 큰 도움을 줄 수 있다. 특히 아침돌봄교실은 독일의 초등학교 돌봄서비스 기관인 호르츠에서 이루어지는 등교전 돌봄서비스 제공과 비슷하다. 그러나 서비스 대상이 저소득층 및 취약계층에 우선적으로 배치됨으로써 학교 친구들과의 관계에서 발생할 수 있는 낙인의 문제 등도 간과할 수 없는 일이다(송혜림 외, 2010).

(2) 청소년방과후아카데미

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

프로그램 운영은 청소년이 학교수업이 끝난 방과후의 오후 3시부터 시작하여 대략 오후 9시까지 청소년이 귀가될 수 있도록 운영하되, 기관 혹은 지역의 사정에 따라 다소 융통성 있게 이루어지고 있는데, 최근 방과후학교 참여 아동이 늘어나면서 운영시간 조정이 불가피한 기관들이 발생하고 있다. 특히 아동 수가 적은 농촌 경우 방과후학교 참여에 대한 교사의 독려가 강하므로 아동들은 두 개의 프로그램을 적절히 나누어 참여하라는 상황이다 보니 발생하는 문제이다(한국청소년활동진흥원 b, 2011).

(3) 지역아동센터

지역아동센터는 무엇보다도 접근성이 좋고 가정적인 분위기, 야간보호 제공, 지역사회 연계 등으로 결연, 후원 등 복지지원이 이루어지고 있다는 점이 우수하다고 평가된다.

지역아동센터에서 제공하는 프로그램의 내용은 큰 틀에서 비슷하다. 다만 아동들에 대한 복지 지원을 상대적으로 강조하는 편이며, 지역아동센터는 재정이나 인적자원, 물리적 여건 등이 특히 열악하다보니 부족한 자원을 외부와 연계하여 운영하고 있는 것이 특징이다. 그러나 도시와는 달리 농촌에 위치한 지역아동센터의 경우 지역자원의 역시 열악하여 자원연계 효과를 상대적으로 받지 못함으로써 서비스의 전문성에서 불리한 조건임에 틀림없다.

한편 지역아동센터는 프로그램을 1일 8시간 운영하도록 되어 있으며, 기관에 따라 예산지원을 받아 야간보호 프로그램을 운영하는 경우가 있는데 그런 경우 21:00까지 운영되고 있다. 따라서 저소득가정의 아동에 대한 지역사회보호 차원에서 지역아동센터의 기능은 중요하다. 그러나 2009년 지역아동센터 기관 평가자료(2009)에 의하면 방과후학교 프로그램이 확대되면서 방과후학교 참여와 지역아동센터 프로그램 시간이 겹치면서 늦은 시간에 센터에 와서 석식만 하고 귀가하거나 이어서 야간보호 프로그램에 참여하는 아동들이 늘어나면서 지역아동센터 운영에 차질을 빚고 있다는 것이다.

지역아동센터는 상대적으로 재정여건 및 서비스 공간이 열악하고 특히 인력의 전문성이 떨어지는 편이며 최근 2009년부터 기관평가가 실시되고는 있으나 이런 문제들을 개선시킬 수 있는 서비스 질관리 시스템의 취약성이 지적되고 있으며, 지역 내 저소득층 및 취약계층 아동들이 이용하는 기관이라는 이미지로 낙인의 문제도 발생하는 것으로 평가되고 있다.

<표 3> 아동청소년 방과후 돌봄서비스 사업별 프로그램 내용

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

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

이상에서 보면 방과후 돌봄서비스 프로그램은 사업 간, 기관 간 매우 유사한 것을 볼 수 있다. 따라서 대상의 중복과 누락, 프로그램의 유사성 등은 서비스를 제공하는 기관 간 효율성과 효과성을 저해하는 결과를 가져올 수 있다. 즉 서비스 대상을 확보하기 위해 경쟁을 벌이거나

서비스 운영시간을 조정하거나 대상들이 일부 프로그램만 참여하는 등의 혼란과 낭비가 발생하고 있는 것이다(이태수, 2011).

한편 청소년방과후아카데미, 지역아동센터의 경우 부모교육, 가족상담 등의 프로그램은 내용이 포함되어 있는 것을 볼 수 있다. 이것은 아동청소년의 건강발달과 사업의 효과성을 높이기 위해서는 아동에 대한 가족의 지지나 가정환경의 변화가 그만큼 중요하다는 것을 인식하고 있다는 것이다. 이런 맥락에서 최근 아동청소년의 문제는 가정-학교-지역사회의 통합적 연계를 구축하여 접근해야 한다고 강조되고 있다(한인영·홍순혜·김혜란, 2004). 따라서 부모교육, 가족상담 등은 아동 성장을 위해 중요하게 다루어져야 할 부분이다. 그러나 기관의 평가 | 관점에서 기관의 여건이나 부모들의 시간조정의 어려움으로 프로그램이 내실 있게 운영되고 있지 못하는 경향이 발견되었다(한국청소년진흥원 b, 2011).

<표 4> 아동청소년 돌봄서비스 사업별 운영시간

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

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

** 한국청소년진흥원(2011). 2011 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무메뉴얼.

그리고 기관의 운영시간 변화 추이를 보면, 맞벌이가정의 일-가정 양립을 지원하기 위해 아동의 귀가시간과 부모의 귀가시간 간에 발생하는 간극을 최대한 해소하는 방안으로 돌봄서비스 프로그램 운영시간은 늦은 시간까지 연장되어 아동은 돌봄서비스 기관의 보호를 받게 되고 일하는 부모는 직장(노동시간)을 유지하는 형태로 진행되고 있다. 즉 노동시장의 장시간 고용, 고용형태의 다양화(이틀테면 3교대 근무 등) 등으로 아동의 귀가시간과 부모의 노동시간을 조정하는 데에 있어서 아동의 입장은 부차적이 되고 있다는 사실이다.

이상의 세 방과후 돌봄서비스 사업의 장점과 문제점을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 아동청소년 방과후 돌봄서비스 사업의 장점과 문제점

	장점	문제점
방과후학교	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학생 정보풍부 및 이용학생확보 용이 ◦ 방과후 프로그램 공간의 여유 ◦ 각종 학생지원프로그램과 지원책 ◦ 정국최대의 인프라 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학생들의 가정적 사회적 지지역할 미약 ◦ 학력프로그램 위주로 수렴 ◦ 지역사회 교류통로 미약 ◦ 교사들의 사업진행상의 피로감
초등돌봄교실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 보호의 연계성 확보용이 ◦ 학교 공간과 재정 활용 극대화 ◦ 조식, 석식제공 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중일 학교거주에서 오는 피로감 ◦ 초등저학년 소수학생에 서비스 제한 ◦ 낙인의 문제
청소년 방과후아카데미	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문인력의 확보 ◦ 다양한 청소년활동프로그램 제공 ◦ 청소년관련 공간 확보용이 ◦ 상대적으로 재정지원조건 좋음 ◦ 컨설팅, 평가 시스템 구축으로 체계적 질관리 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사업수행기관의 절대 부족 ◦ 고비용구조 사업으로 인한 확산의 난점 ◦ 운영시간의 비탄력성으로 학생들로 피로 호소
지역아동센터	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 접근성 용이 ◦ 기정집과 같은 분위기 조성 ◦ 지역사회 인적·물적자원 연계우수 ◦ 야간보호가 상대적으로 우수 ◦ 탄력적 운영시간 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 운영재정의 부족 ◦ 전반적으로 시설의 열악 ◦ 인력의 전문성 문제 ◦ 학령별, 수준별 지도의 어려움 ◦ 질관리의 어려움

*출처: 이태수(2011). 방과후 돌봄서비스 연계 정책 토론회 p.12 인용 및 재구성

3) 전달체계

방과후학교 및 초등돌봄교실은 전국 각급 학교에서 이루어지며 주무부처는 교육과학기술부이며, 청소년방과후아카데미 업무는 2011년부터 여성가족부로 이관되었고 사업은 전국 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년 문화의 집, 종합사회복지관 등에서 실행되고 있다. 지역아동센터는 보건복지부 소관으로 지역아동센터라는 별도의 명칭으로 된 공간에서 프로그램이 진행된다. 이 세 사업의 서비스 대상이 거의 같으며, 프로그램 내용도 매우 유사하지만 각 사업마다 관할 부서는 서로 다르다. 이와 같이 유사사업이 서로 다른 부서에서 실행되고 있기 때문에 같은 지역사회 내에 있지만 사업의 연계나 조정 등이 어렵고, 서비스 대상들은 혼란스러워 하며 외부적으로는 ‘과잉복지’라는 이미지를 갖게 하는 원인을 제공하기도 한다. 이런 양상은 우리나라의 경우에만 있는 것이 아니고 일본이나 미국, 유럽 여러 나라에서도 볼 수 있다. 그리고 이런 문제를 해결하기 위해 부처 간 사업을 통합·운영을 하거나 역할을 조정하는 사례들이 있다(조혜영·김호순, 2008). 일본의 경우도 후생성과 문부성 간의 초등학교 방과후 돌봄 사업을 각각 추진하여 오다 2007년부터 통합 추진하고 있다. 따라서 방과후 돌봄서비스를 효율적으로 운영하기 위해 부처 간 소통, 네트워크의 문제는 앞으로의 중요한 과제이며, 향후 외국의 선진사례를 충분히 참고할 필요가 있겠다.

4) 재원체계

일반적으로 재정은 서비스의 지속성, 포괄성, 전문성 혹은 서비스 질과 직결되는 문제이다. 현재의 공적 돌봄서비스 사업은 주로 저소득층 아동을 대상으로 추진된 사업이기 때문에 기본적으로 정부의 보조금 비중이 절대적이다. 방과후 돌봄서비스 재원의 정확한 양을 파악하지는 못했지만 현재의 기관 운영비, 인건비, 서비스 공간시설 등으로 미루어 볼 때 재정상태는 열악한 편이라고 할 수 있으나 다만 각 사업별로 지원되는 수준은 다르다.

초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미의 경우 정부와 지자체 보조에 주로 의존하며, 이용자 중 저소득층 가정 아동을 무료로 프로그램을 이용하게 된다. 청소년방과후아카데미는 1개 사업단위에 지원되는 재정 수준은 상대적으로 열악하지 않으며 이것은 일정자격을 갖춘 PM/SM(종사자) 및 강사 확보를 담보해 주고 있다. 반면에 지역아동센터는 정부 및 지자체 보조금, 법인전입금, 후원금, 외부 지원(이를테면 사회복지공동모금회 지원), 기타수입 등 재원은 다양하나 총체적으로 그 수준이 상대적으로 청소년방과후아카데미와 비교할 때 낮으며(송혜림 외, 2011), 시설의 열악성, 인력의 전문성과 서비스의 전문성 수준에 영향을 미치고 있음을 볼 수 있다.

향후 일반 맞벌이가정 아동을 위한 돌봄서비스가 확대된다면 지금까지의 재원과는 다른, 이를테면 서비스에 대한 수익자 부담 등으로 서비스 이용료도 중요한 재원이 될 수 있을 것이며, 이 때 이용료의 적정 수준을 결정하는 것은 서비스의 질을 결정하는 것과 관련되기 때문에 매우 중요한 사안이 될 것이다.

이상에서 대상체계, 급여(서비스)체계, 전달체계, 재원체계 등을 중심으로 방과후 돌봄서비스 실태를 분석한 결과 돌봄사업에서 4차원에 걸쳐 문제가 총체적으로 있음을 알 수 있다. 결과를 정리한다면, 대상체계는 저소득층 아동에 집중되어 있고 특히 유사사업을 중복 이용하는 문제를 노출시키고 있어 서비스의 누락을 예상할 수 있으며 동시에 대상의 포괄성(coverage)이 심각한 문제라고 할 수 있다. 급여체계에 있어서는 비교적 종합적인 서비스를 제공하여 방과후 서비스 본래의 취지를 어느 정도 달성하고 있으나 그 운영시간의 연장은 아동의 정서발달이나 신체적 피로를 야기시킨다는 점에서 그 적정성에 대해 아동의 입장에서 충분히 검토할 필요가 있다. 또한 세 전달체계 중 지역아동센터의 경우 낮은 인건비, 시설 열악성, 운영비 부족 등 상대적으로 재원의 열악함을 대략적으로 파악하였다.

5. 방과후 돌봄서비스 개선을 위한 논의

지역사회 내 아동청소년 방과후 공적돌봄서비스는 저소득층 및 취약계층 가정의 아동의 건강한 성장을 지원하고 부모들의 자녀양육부담을 개선시키며, 고비용의 사교육비 부담을 완화하고 맞벌이가정의 일-가정양립을 지원, 나아가서는 저출산 사회 극복을 위한 국가차원의 투자 등의 다각적 목적을 지닌 공적 사업이라고 할 수 있다. 이러한 사업의 중요성, 긴박성, 파급

성 등으로 방과후 돌봄서비스에 대한 사회적 관심이 최근 크게 증가되면서 기존의 프로그램을 보완하는 대안들(송혜림 외, 2010; 김영란 외, 2011 등의 맞벌이가정 초등학생 저학년을 위한 돌봄서비스 모형 개발 등)이 제시되고 있다. 여기에서는 아동청소년 방과후 돌봄서비스 사업에 대한 개선안을 제시하며, 새롭게 제시된 대안들의 보완성에 대해서도 살펴본다.

1) 대상체계: 서비스 대상의 중복과 누락 개선을 위한 네트워크 구축 및 활성화

위에서 논의한 것처럼 유사한 돌봄서비스 중복 이용하는 비율이 높으며, 이로 인해 누락되는 이중의 문제를 먼저 얘기할 수 있다. 이 문제는 서비스 제공 기관 간 네트워크 구축을 통한 소통 및 연계가 이루어질 필요가 있다. 현재의 불통은 단순히 시업(기관) 간의 불통이라기보다는 주무부처가 다르고 이들 간의 불통이 보다 근본적이 문제가 된다. 따라서 각 수준에서의 연계, 즉 서비스 제공 기관 간 및 주무부처 간, 그리고 유관기관과의 연계를 통한 조정 등이 이루어질 필요가 있다.

미국의 레이건과 나단(Ragan & Nathan)은 <연속선상에 있는 서비스 전달체계 운영(Service Delivery Operations Continuum)>을 토대로 통합서비스 구축을 이루어 나가는 여섯 가지 단계를 설명하고 있다. 즉 서비스가 네트워크를 통해 서로 연결되어 전달되는 과정을 하나의 연속선상의 단계적 노력에 따라 의사소통의 단계(Communication), 협동단계(Cooperation), 조정단계(Coordination), 협력단계(Collaboration), 통합단계(Integration), 합병단계(Consolidation) 등으로 구분하였다(이태수 외, 2008). 실제 돌봄서비스 기관 간 우선적인 네트워크 단계는 초기 의사소통의 단계 내지는 협동단계까지 이루어져도 사업의 효율성은 크게 증가할 것이다. 그리고 만일 주무부처 간 네트워크 단계가 조정단계나 협력단계에까지 이르면 사업의 효율성, 효과성은 크게 증대될 것이다. 일본의 경우는 부처 간 서비스의 충돌문제를 해결하기 위해 2007년부터 문부성과 후생성이 돌봄서비스의 통합, 운영도 이런 과정의 한 단계라고 할 수 있다(조혜영·김호순, 2008).

2) 급여(서비스)체계

(1) 돌봄서비스 공급의 절대부족 문제 개선을 위한 서비스 확충

현재의 방과후 돌봄서비스의 공급 양은 일반 맞벌이가정의 아동에게 필요한 공적 방과후 돌봄서비스 수요에 크게 미치지 못하고 있어 서비스의 확대 및 개발이 시급하다. 이와 같은 필요에 의해 최근 여성가족부의 맞벌이가정 아동을 위한 서비스 개발이 연구되었다. 즉 송혜림 외(2010), 김영란 외(2011) 등은 맞벌이가정 초등학생을 위한 유료 방과후 돌봄서비스 모형을 제시하였는데, 이를테면 개별적으로 찾아가는 서비스 유형, 소수 아동(3~5인 정도)을 대상으로 집과 가까운 곳에서 돌봄서비스를 제공하는 유형(‘한마을돌보미’), 15인 정도의 아동으로 중집단을 이루어 지역 내 공공시설을 이용해 종합적인 서비스를 제공하는 유형(‘행복더하기’)으로 이용자들이 여건에 맞게 선택할 수 있도록 다양하게 제시하였다. 이들 각 유형(모형)들은 여성가족부 소관 사업으로 하되 돌봄서비스 기관(사업) 간 그리고 유관기관과의 네트워크를 전체

로 사업운동을 하는 형태로 제안되었으며, 궁극적으로 방과후 돌봄서비스가 가족의 행복권을 추구한다는 차원에서 가족 프로그램을 중요하게 포함시켰으며 그에 따라 건강가정지원센터의 역할 등까지 제시하였다. 특히 기존의 돌봄서비스 기관에서 소홀이 되고 있는 부모교육 및 가족상담 등은 건강가정지원센터 등과의 연계를 통해 프로그램 진행할 수 있도록 하였다.

(2) 서비스 전문성 확보

다음으로 서비스의 전문성을 확보하기 위한 적극적인 방안으로는 전문인력의 확보가 우선이다. 전문인력을 확보하기 위해서는 채용의 문제가 뒤따른다. 지역아동센터 경우 열악한 재정지원으로 고급 인력을 활용할 수가 없는 것도 이와 관련된다. 따라서 정부의 재정적 지원 확대 및 자구적 노력(이를테면 프로그램 계획서를 작성하여 사회복지공동모금회나 복지재단 등으로부터 사업비를 확보하는 노력 등)도 중요한 역할을 할 것이다.

다음으로 기관의 취약한 자원을 외부 유관기관과의 연계를 통해 인적·물적자원을 확보함으로써 서비스 전문성을 높이는 것도 중요한 과제이다. 특히 내부 자원이 열악한 기관으로서 지역사회 내 보완적인 다양한 자원 및 서비스를 활용하는 네트워크 구축이 중요한 방안이 된다. 현재 아동청소년을 지원하는 기관으로는 아동보호전문기관(아동학대예방센터), 아동상담소, 시·도 청소년상담지원센터(시·군·구 청소년지원센터), 청소년수련관 및 청소년회관, 교육청 내 청소년 상담센터, 학교폭력상담센터, 건강가정지원센터, 성폭력상담소, 가정폭력상담소, 한국가정법률상담소, 지역사회종합사회복지관, 정신보건센터, 알콜중독상담센터, 흡연상담센터, 인터넷중독상담센터, 고용지원센터 등이 아동청소년과 관련되어 있는 기관들이다. 이태수(2011)는 이 기관들을 대상으로 방과후 돌봄서비스 네트워크 모형을 3차원 동심원으로 제시하였다. 이 동심원에서 건강가정지원센터는 마지막 3차 동심원에 위치해 있다. 그러나 건강가정지원센터는 아이돌보미사업 주무부처이며 동시에 가족지원 프로그램이 운영되고 있다는 점을 고려한다면 유관기관에 대한 건강가정지원센터 홍보가 필요하며 동시에 지역연계 노력도 적극적으로 펼칠 필요가 있겠다.

한편 지역 유관기관이나 자원과 총량이 적거나 전문성이 낮을 때 즉 지역사회 환경도 열악할 때 효과적인 서비스 제공이 어려워진다. 즉 도·농간 방과후 돌봄서비스 운영에 있어서 나타날 수 있는 격차 문제이다. 이런 경우 농촌 기관에서는 도시와는 프로그램을 다르게 구성할 필요가 있으며, 이와 관련해 유관기관과의 연계 형식도 달라져야 할 것이다. 이런 점에서 지역생활여건에 따른 운영 모형을 다르게 개발할 필요가 있다. 이런 필요성에 따라 청소년방과후 아카데미는 ‘지원형’을 세분화하여 ‘기본형/농산어촌형/특별형’으로 구분하여 컨설팅 및 재정 지원에 차등을 두고 있다.

(3) 방과후 돌봄서비스 운영시간 연장과 아동행복권

초등돌봄교실의 경우 2011년부터 아침돌봄: 아침 6:30~9:00, 저녁돌봄 17:00~22:00의 서비스가 추가됨으로써 서비스를 이용하는 아동과 부모의 어려움을 해소하는 데에 크게 기여할 것으로 본다. 또한 지역아동센터의 저녁 9시까지의 야간보호, 청소년방과후아카데미의 저녁 9시 귀가 등도 저녁시간에 방치되는 아동청소년들에게는 안전한 보호서비스가 된다. 그러나 아동

청소년의 건강한 성장을 지원하는 돌봄서비스라는 본래의 목적을 고려할 때 우선적으로 방임될 수 있는 아동들에게 필요한 서비스임에 틀림이 없지만 현재의 운영시간 연장 정책은 아동을 우선 고려하기보다는 일과 가정을 양립해야 하는 부모 중심의 정책이라는 점은 맞다. 과연 정규학교수업을 마치고도 저녁 9, 10시까지 가정이 아닌 공공기관에서 가족이 아닌 전문가에 의해 보호받는 것이 아동청소년의 행복권을 침해하는 것은 아닌지, 동시에 공동체로서의 가족의 의미를 희석시키는 결과를 가져올 수 있는 것은 아닌지 생각해 볼 일이다. 즉 궁극적 가치인 가족의 행복이 경제적 활동이라는 수단에 오히려 매몰되는 현상을 가져오지는 않는지 충분히 생각해 보아야 한다. 최근 이런 점을 우려하여 일하는 부모의 근로시간단축 정책이 도입되었으나 활성화되어 있지는 않다. 이런 점에서 아동정책, 가족정책은 노동정책과 분리되어 있는 것이 아니며(윤홍식 외, 2011), 따라서 앞으로의 돌봄정책에서는 서비스 시간 연장보다는 부모에게 시간을 제공하는 근로시간 단축 방안에 대한 연구도 활발히 해야 할 것이다.

3) 전달체계

전달체계의 경우 무엇보다 주무부처의 소통, 조정, 나아가 서비스의 통합 등 우리 여건에 맞는 다양한 네트워크를 구축해야 할 것이다. 또한 서비스를 직접적으로 생산, 제공하는 기관의 경우에도 지역사회 차원에서 연계 및 네트워크 구축이 필요하다.

특히 앞으로 돌봄서비스의 대상과 프로그램 등이 다양화 된다면, 일반 맞벌이가정 아동이 이용하는 기관들과도 유기적인 네트워크를 통해 궁극적으로 사회통합의 방식으로 돌봄서비스가 운영되는 것이 바람직할 것이다.

4) 재원체계

돌봄서비스를 위한 재원 확보는 본질적으로 아동돌봄, 일-가정 양립, 가족 및 아동행복권에 대한 사회적, 정책적, 정치적 의지의 문제이다. 따라서 사회적 인식을 전환할 수 있는 사회적 분위기 조성도 중요하다고 본다.

6. 결론

이상의 아동청소년 공적 방과후 돌봄서비스 실태 분석을 바탕으로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

우선, 무엇보다 현재의 돌봄서비스의 효율성 제고를 위해 사업(기관)간, 주무부처간, 지역사회 유관기관과의 네트워크 구축 및 활성화가 시급하다. 이를 통해 서비스 중복 대상의 발생과 누락의 문제를 해소하고 인적·물적자원부족을 극복할 수 있는 방안이 되기 때문이다. 기관에서의 네트워크 활성화를 위해 초기 노력으로 사업 혹은 기관 평가지표를 활용하는 방법이 있다. 단순히 지역사회 연계와 관련된 양적 지표만을 포함시키기보다는 연계노력에 대한 질적인 항목까지 포함함으로써 지역연계의 중요성을 강조하는 것도 바람직한 방안이라고 본다.

다음으로, 돌봄서비스의 공공성, 보편성, 다양성 강화이다. 이는 현재의 돌봄서비스 공급의 절대 부족 문제 해결을 위한 돌봄서비스의 양적 확대를 기본으로 한다. 지금까지는 저소득가정 및 취약계층 아동들이 주 대상이었으나 우리의 사회경제적인 변화로 일반가정 아동의 공적 돌봄서비스 요구가 점점 커지고 있다. 따라서 돌봄서비스의 방식은 수요자 요구에 따라 다양하게 하되, 사회적 책임이 강조된 공적서비스형태로 수요자들이 이용할 수 있도록 확대될 필요가 있다. 다만 서비스 이용자들에 대한 수익자 부담 방안 마련이라든가 정부의 재정지원 확대도 함께 고려될 사항이다.

마지막으로, 아동행복권 보장의 문제이다. 그 동안 부모의 노동권, 부모권에 대한 논의가 활발히 진행된 바와는 다르게 가족행복권, 아동행복권에 대한 논의는 상대적으로 저조한 것이 사실이다. 아동의 건강한 심신의 발달을 고려한 일-가정 양립정책, 돌봄정책 마련이 필요하다. 그러려면 장시간 노동에 맞춰 돌봄시간을 연장하는 방안은 재고가 필요하다. 이제 노동시간에서의 적극적인 협상을 끌어내는 방안에 대해 노력할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 경기도가족여성연구원(2007), 「초등학교 방과후학교 보육프로그램 활성화 방안 연구」.
- 공계순·박현선·오승환·이상균·이현주(2008). 아동복지론. 학지사.
- 교육과학기술부(2011). 「엄마표 온종일 돌봄교실 매뉴얼」.
- 김영란·황종임·박진영(2011). 맞벌이가구 자녀돌봄지원을 위한 지역사회 돌봄네트워크 모델 개발. 한국여성정책연구원.
- 김홍원(2008). 방과후학교 법률안 및 시행령안 개발연구. 한국교육개발원.
- 김홍원(2011). 「주 5일 수업제에 따른 초등학교 방과후 돌봄교실의 과제와 정책방향」. 2011년도 한국방과후지도학회 추계학술대회 자료집, 13-34.
- 남기민(2011), 사회복지정책론. 학지사.
- 서영숙·김진숙·김현자·서지영·서혜전·신지현·신혜경·윤매자·이향란(2010). 방과후 아동지도. 양서원.
- 서정아·조홍식(2010). 지역사회중심 아동 가족 맞춤형 지원서비스 개선방안 연구. 한국청소년정책연구원.
- 송혜림·조영희·정영금·고선강·김유경(2010). 일-가정 양립을 위한 자녀돌봄 요구 및 정책 개발 연구. 여성가족부.
- 송혜림·조영희·라휘문·김유경(2011). 조손가정 지원사업 평가지표 개발 및 성과분석. 여성가족부. 한국건강가정진흥원.
- 양계민·김승경·조영희(2010). 2011 청소년방과후아카데미 운영모형 개발. 한국청소년정책연구원.
- 양계민(2011). 방과후 돌봄서비스 실태와 개선 방안. 한국청소년정책연구원.

여성가족부(2010). 「자녀양육 지원사업 개선방안-아이돌보미 지원사업을 중심으로」.

윤홍식·류연규·송다영·신경아·윤성호·이숙진·안세아(2011). 국내외 가족정책의 쟁점과 가족환경변화. 한국여성정책연구원.

이태수(2011). 방과후 돌봄서비스 연계 정책 토론회. 여의도연구소(국회의원 임해규).

장혜진·김은지·김영란·김혜영·정재훈·최혜진(2011). 가족의 미래와 여성·가족정책전망(1). 한국여성정책연구원.

조혜영·김호순(2008). 청소년방과후아카데미 운영모형 개발연구. 한국청소년정책연구원.

지역아동정보센터(2011). 「전국지역아동센터 실태조사 보고서」.

최성재·남기민(2000). 사회복지행정론. 나남출판.

통계청(2011). 「2011년 맞벌이가구 및 경력단절여성 통계 집계 결과」.

한국청소년활동진흥원(2011 a). 2011 청소년방과후아카데미 평가편람.

한국청소년활동진흥원(2011 b). 2011 청소년방과후아카데미 평가위원 워크숍 자료.

한국청소년활동진흥원(2011 c). 2011 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무메뉴얼.

한인영·홍순혜·김혜란(2004). 학교와 사회복지실천. 나남출판.

아동청소년 방과후 돌봄서비스 현황과 가족정책적 과제

정 지 영(여주대학교 교수)

최근 학교폭력의 심각성과 확산이 사회적 문제로 대두되고 있다. 즉 그 연령대가 고등학교에서 중학교, 초등학교로 점차 저연령화되고 있으며, 학교 부적응과 맞물려 아동 청소년 교육정책의 방향과 부실 및 교권 상실 등 다각적인 문제들이 함께 논란의 대상이 되고 있다. 그러나 무엇보다 부모들의 걱정은 경기둔화와 함께 직업의 불안정성과 물가인상 등으로 인하여 맞벌이를 하지 않고서는 가계경제를 유지하기 어려운 상황에서 학교수업 전·후 및 늦은 귀가 전까지 하루종일 어린 자녀들을 안전하게 맡길 곳이 없다는 불안감이다.

따라서 본 연구는 현재 교육과학부, 여성가족부, 보건복지부 등 다양한 부처에서 유사하게 제공되고 있는 아동청소년 대상의 방과후 돌봄 서비스의 운영현황을 종합적으로 살펴보고 그 장단점을 비교하였다는 점에서 의미가 크다고 사료되며, 이를 개선하여 앞으로의 발전 방향을 제시하였다는 점에서 시의적절하다 평가된다. 특히 앞으로의 가족정책적 개선과제를 Gilbert와 Spect의 분석의 틀을 이용하여 대상, 급여, 전달, 재정체계 등의 다각적인 면에서 체계적으로 제시하였다는 점에서 연구의 의의가 있다고 하겠다.

단 좀 더 발전적인 개선안 마련을 위하여 실태의 심층 분석과 몇몇 부분에서 심도 있는 논의가 아쉬운 점이 있어 이에 대해 제언하고자 한다.

첫째, 본연구의 실태 분석 자료가 선행연구의 자료를 2차로 재이용하여 제시하다보니, 방과후 학교와 초등돌봄교실, 청소년방과후 아카데미, 지역아동센터의 실제 운영상 어려움에 대한 심도 있는 논의는 제시되지 못하고 있다. 예를 들어 기관 운영자 혹은 이용자에 대한 Focus Group 등에 대한 Interview를 통해 운영상의 문제와 재정보조 상황을 좀 더 구체적으로 조사할 필요가 있다고 사료된다. 이를 통해 현재 연구에서 각 기관 간 서비스 내용에 중복이 많고, 유사성이 많은 부분을 극복할 수 있는 기관의 중점 육성 부분 및 특성을 발견할 수 있을 것이다. 또한 연구자가 제시한 지역사회 내에서의 돌봄 네트워크를 구성하는데 있어서 실제적 어떤 부분의 인적, 물적 교류가 가능한지와 인프라 구성에 기초 자료를 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 연구자는 대상체계에 있어서 공적 돌봄 서비스의 복수 이용(중복 수혜)문제로 인해 서비스 대상자의 범위가 줄어들고 일반맞벌이가정이 높은 사교육비를 부담해야 한다(원고7쪽)고 제기하고 있으나 이는 단순히 서비스 중복이용의 문제가 아니라 대상가정의 어쩔 수 없는 선택이며 제공 프로그램의 다양성 부실의 문제로 볼 수 있다. 즉 방과후 학교를 기본적으로 이용하면서 청소년방과후아카데미나 지역아동센터를 동시에 이용하는 아동의 이유를 좀 더 자세히

살펴볼 필요가 있다. 학부모나 아동의 입장에서는 방과후학교 및 초등돌봄교실에서는 교과학습과 보충학습 위주의 서비스가 필요하고, 청소년 방과후아카데미에서는 문화, 예술, 스포츠, 과학탐구 등 다양한 프로그램 위주로 연계하여 서비스를 받고자 할 수 있다. 한편 지역아동센터는 가정에서 근거리에 인접하고 있으므로 늦은 시간까지 부모를 기다려야 아동의 입장에서는 거리상 떨어져 있는 기관보다는 가까운 지역아동센터로 이동하여 저녁식사를 하고 지역사회의 결연, 후원으로 인한 복지 지원을 동시에 받고자 할 수 있기 때문이다. 이는 연구에서 서비스 대상이 방과후학교 및 초등돌봄교실은 초등학교 저소득층 아동 및 맞벌이 저학년 아동을 우선으로 하여 서비스 이용이 쉽지 않은 상황이기 때문에, 지역아동센터에 초등학교 고학년의 비중이 더 많아지는 이분화현상이 나타나고 있는 것보다 무관하지 않은 것으로 파악된다(원고 6쪽 고학년: 저학년 이용률= 41.5% > 33.1%). 따라서 이용 학부모와 아동에 대한 욕구 조사를 통하여 좀 더 다양한 프로그램을 제공할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하다고 생각된다. 이를 통해 연구자의 주장과 같이 이용기관의 수가 아직 절대적으로 부족한 상황에서 다양한 프로그램에 참여하기 위해 아동 청소년들이 기관을 이동하는 일들이 줄어들 수 있을 것이다.

셋째, 방과후학교 및 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미나 지역아동센터에서 운영되는 프로그램 내용의 유사성과 이용자 중복이 문제가 되고(원고 9쪽) 있으므로, 각 기관의 주요 대상을 구분하고 집중하고 있는 특화사업(예: 지역아동센터의 복지 및 지역자원연계프로그램, 방과후아카데미의 청소년활동지원 등)을 강화시킬 필요가 있다. 그렇지 않을 경우, 현재와 같이 공적 돌봄 서비스의 이용자들이 현재 방과후학교 및 초등돌봄교실과 지역아동센터의 경우 저소득층 아동이나 맞벌이가족 저학년 아동으로 동일할 수밖에 없다. 따라서 대다수 일반맞벌이가정의 아동은 이들 기관의 돌봄 서비스의 혜택을 누리기 어려운 것이 현실이다. 그러므로 운영비의 대부분이 국가보조금으로 지원되는 방과후학교 및 초등돌봄교실은 저소득층 아동청소년을 위한 프로그램으로 확대하고, 민간단체에서 소액의 운영지원금을 받고 있는 지역아동센터의 경우에는 일반맞벌이가정의 아동청소년을 주 대상으로 하여 부모들의 유료서비스 이용을 확대하고 프로그램 다각화할 필요가 있다.

넷째, 부모교육과 가족 상담이 아동청소년 돌봄서비스에서 중요도가 점차 커지고 있으므로, 저소득과 맞벌이로 늦게 까지 근무하는 부모를 대상의 프로그램 진행의 어려움을 극복하고자 건강가정지원센터와의 연계활동을 제시하고 있으나 이러한 연계에 한계점이 지적되고 있다(원고 13쪽). 건강가정지원센터의 경우 현재 주5일근무와 토요일 돌봄 근무로 프로그램 운영에 어려움을 경험하고 있는 상황이다. 따라서 돌봄서비스 기관에서도 만나기 어려운 부모들을 센터의 부모교육이나 상담프로그램으로 연계를 유도하기는 현실적으로 어려움이 많다. 오히려 현재 센터에서 진행하고 있는 가족품앗이를 활성화시켜 일반맞벌이가족 아동청소년을 보다 많이 흡수하는 것이 더욱 바람직한 것으로 평가된다. 또한 지역아동센터나 초등돌봄교실의 교사를 대상으로 한 부모와의 상담기술 및 가족활동에 대한 재교육을 제공하는 것이 오히려 바람직할 것으로 생각된다.

마지막으로 방과후 돌봄서비스의 실태 파악에 연구의 초점을 맞추고 있어 후속연구를 위하여 개선 논의 중 전달체계에 있어서 일본의 문부성과 후생성의 돌봄서비스 통합과정에 대한 보다 자세한 설명과 한국에서의 적용 가능성에 대한 제시가 아쉽다. 또한 현재 부족한 일반맞벌이가정의 아동돌봄서비스를 위한 유료화 방안과 유·무료 서비스 공존을 위한 정책적 제시가 요구된다.