

아동권리적 초등돌봄서비스 발전방안 탐색 -다함께돌봄정책 공공의 역할을 중심으로-

An Exploratory Study of Afterschool-care Service Improvement : Focusing on Public Duty for Elementary Aftercare Policy

최현임, 손기현

성균관대학교 사회복지학과 박사수료

Hyun-Nim Choi(smilgirl002@hanmail.net), Ga-Hyun Sohn(belladeta@nate.com)

요약

본 연구는 초등아동을 위해 학교 정규교육시간 이외의 시간에 마을에서 제공하는 돌봄서비스가 아동이 행복한 일상생활을 보장하는 돌봄, 즉 아동권리가 실현되는 정책으로 실현되고 있는지 현황과 개선점을 살펴보고자 한다. 방과후 돌봄은 생존권과 보호권은 물론 창의적인 교육활동과 주체적인 시민성장을 지원하는 통합적 방법으로서 중요하며, 코로나 상황을 맞아 공공의 역할이 더욱 강조되고 있다. 따라서 온종일돌봄 정책 중 학교밖 돌봄의 주축이 되는 다함께돌봄 정책을 아동권리 관점에서 분석하였다.

분석결과, 보호자의 역할을 대신하는 보호권에 초점이 맞추어져 아동의 4대 권리를 충분히 보장하는 포괄적 정책으로서 한계점이 있었다. 안전한 돌봄공간 마련도 중요하지만 마을의 다양한 자원을 돌봄 콘텐츠로 적극 활용하여 늘면서 배우는 아동의 선택권 확대를 위한 정책설계가 부족하다. 이를 위한 공공의 역할은 서비스의 양적확대와 더불어 내용적 공공성인 책임성, 공정성, 민주성, 공익성을 담보하기 위한 보완이 요청된다. 다함께돌봄 정책은 아직 실행초기인 정책으로, 아동권리 관점을 반영하여 유연한 공적돌봄 체계로 발전할 수 있는 정책 개선방향을 제언하였다.

■ 중심어 : | 다함께돌봄정책 | 마을돌봄 | 아동권리 관점 | 내용적 공공성 |

Abstract

The purpose of this study is to examine improvements of after-school care policy for elementary school-age children based on children's rights in the community. After-school care is important to support children right of survive and protect, as well as the right to development and participation. To support integrated child rights through the policy, local government's duty is growing in the Covid-19 world. Therefore, the main policy of out-of-school care is analyzed from the perspective of children's rights.

Current after-care policy focuses on the right of protection privileges. Providing a safe facility is important, but there is a lack of policy design to expand children's options to learn by various activity which can be utilized with community resources as care contents. The role of government to this is requested to supplement accountability, fairness, democracy and public interest more than over quantitative expansion of services. This study presented an alternative based on the universal elementary care providing happy after-school hours.

■ keyword : | School Age Care | Community Care | Child Rights Perspective | Publicness |

I. 서론

코로나19 팬데믹 사태는 초등아동에게 '학교'의 의미를 다시 생각하게 만드는 계기가 되었다. 교육을 중심으로 돌봄과 사회화의 기능이 복합적으로 이루어지는 시간과 공간의 중요성은 아동뿐 아니라 모든 가족에게 예외가 없었다. 그동안 영유아와 노인을 대상으로 강조되어 온 돌봄의 사회화에 이어 초등아동을 둘러싼 가족 돌봄에 대한 사회적 책임이 강조되고 있는 것이다[1]. 초등학교 비대면 교육의 확산, 재택근무와 유연근무제 등 사회 전반의 체계가 변화하고 있는 시점에서 필수노동으로 분류되는 돌봄은 어떻게 변화해야 할까?

'초등돌봄절벽'으로 표현될 만큼 돌봄 공급량(약 12.5%)이 적기 때문에 초등학교에 입학하는 시기의 차별이 여성의 경력단절이 1만 6천여 명에 이르는 등 [1][2] 돌봄서비스는 지속적으로 시장화 및 재가족화 현상을 띄었다[3][4]. 이러한 공급부족으로 인한 돌봄의 사각지대 문제를 해결하고자 정부는 국정과제 중 하나로 온종일돌봄 정책을 추진하고 있다. 정책에 따르면 취약계층이 아닌 초등연령의 모든 아동을 대상으로 현재의 초등돌봄 공적 공급 33만 명을 2022년까지 53만 명으로 확대함에 있어 정부의 책임과 역할을 강조한다. 이에 학교 안에는 초등돌봄교실을 확충하고, 학교 밖에는 '다함께돌봄센터'라는 공립형 돌봄 시설을 설치하는 것이 정책의 골자(骨子)이다[5].

영유아와 노인 돌봄의 보편적 돌봄 정책에 이어 이제라도 보편적 초등아동 돌봄을 위해 적극적인 정책을 추진하는 것은 매우 고무적인 일이다. 온종일돌봄 정책은 교육부, 보건복지부, 여성가족부, 행정안전부가 협력하여 방과후 초등돌봄의 공백 문제를 해결하고 아동의 '보호권'을 증대하는 정책으로 추진되고 있다. 하지만 학교의 정규교육 이외의 시간을 의미하는 '방과후'는 학령기 아동이 당연히 누려야 하는 기본권이 모두 보장되어야 한다. '돌봄'이란 단순히 안전한 보호(protect)가 아니라, '관심을 가지고 돌보는(care) 행위'로[6], 이 시기 아동은 학습뿐만 아니라 확장된 관계 안에서 살아가기 위해, 인지·심리·정서·사회적 배움이 필요한 시기이다. 따라서 방과후 돌봄은 아동권리 관점에서 생존권과 보호권은 물론, 발달권과 참여권이 보다 적극적으로 받

여되어야 한다[7][8]. 이러한 책임은 부모나 돌봄교사의 책임에 국한할 문제도 아니며, 학교와 마을이 함께 해결해야 할 문제이다.

학교밖 돌봄 정책의 핵심은 2019년 아동복지법의 개정으로 국가의 책무가 된 다함께돌봄센터로, 비영리 법인 또는 단체에 위탁할 수 있지만 지역아동센터나 어린이집 정책처럼 민간의 참여는 제한된다. 즉, 향후 2022년까지 1,800개 시설을 수요에 맞게 적재적소에 설치해야 하는 역할은 지방정부의 책임인 것이다[9][10]. 이는 돌봄서비스의 공공성 강화 담론이 정책방향 설정에 반영된 결과로서 의미가 있으나, 그동안 돌봄서비스의 관리·감독 기능을 담당해 온 기초자치체가 돌봄서비스 제공 주체가 되어 빠르게 공급을 늘려나가야 함에 대한 현실적 우려가 존재한다. 더불어, 초등 고학년으로 갈수록 필요성이 증대되는 지역사회의 다양한 콘텐츠를 자원을 돌봄 체계에서 어떻게 연계·활용할 수 있을지 면밀한 정책분석이 필요하다[11][12].

그러나 아직 정책시행 초기 단계로, 대부분의 연구들은 기존의 초등돌봄 정책의 한계점을 근거로 정책방향을 제안하는 경향이 강하다[6][13-15]. 온종일돌봄 정책을 분석한 연구는 미미한 편이며 그마저도 법과 전달 체계를 중심으로 분석하거나 여성학적 관점에서의 비판적 논의가 있을 뿐이다[16-18].

이렇게 초등아동 돌봄정책의 큰 변화가 일고 있는 시점에서, 본 연구는 학교 밖-마을돌봄 정책인 다함께돌봄 정책을 아동권리적 관점에서 분석함으로써, 아동 최선의 이익에 부합하는 돌봄정책의 개선방향을 살펴보고자 한다.

II. 아동권리 보장을 위한 온종일돌봄 정책의 이해

1. 아동권리적 초등아동 돌봄정책의 당위성

정부의 제2차 아동정책기본계획('20~'24, 이하 아동정책)¹은 '아동중심 공적 보호·돌봄체계 구축'과 '코로나

¹ 아동정책기본계획은 아동복지법 제2장 제7조에 의거하여 5년마다 관계부처 합동으로 수립하는 중장기 계획으로, 포괄적인 아동정책 방향을 정립하는 역할을 한다.

19와 같은 재난상황에 대응 가능한 돌봄체계 마련'을 명시하고 있다. 그렇다면 아동중심의 공적 돌봄체계란 무엇일까?

발달단계상 교육이 중요한 초등아동의 경우, 학교에서의 교육과 가정의 돌봄 사이, 방과후 시간에 대한 공적인 체계가 사실상 부재했다. 그 결과 많은 가정이 교육 욕구와 돌봄 공백 해결을 위해 사교육 시장에 의존하게 되었다[1]. 이에 따라, 보건복지부 2018년 아동종합실태조사에 따르면[19] 우리나라 아동의 삶의 만족도는 6.57점으로 2013년 6.10점 대비 소폭 상승했으나, 여전히 OECD 국가 중 최하위 수준으로 나타났다. 2019년 아동권리협약 심의에 대한 국가보고서 내용에서도 경쟁적 입시문화로 인한 스트레스와 놀이·여가 부족 등이 주요 쟁점으로 다루어졌다. 이는 전술한 어려움을 해소하고 아동의 건강한 삶과 성장을 지원하기 위해 방과후 돌봄정책에 놀이와 여가를 포함한 아동권리에 대한 적극적인 논의가 필요함을 시사한다[20]. 이에 아동정책은 아동을 양육과 훈육의 대상이 아닌 권리의 주체로 규정하고 시민적 권리와 자유 부족을 인정하며 적절한 휴식과 놀 권리를 적극적으로 반영하여 아동의 인지, 적성, 발달, 창의성 및 사회성 발달을 지원하는 방향을 설정하였다[21]. 이러한 아동정책의 기조에 따라 하위 세부정책으로 당연히 반영해야 하는 아동권리 관점이 돌봄정책에 잘 적용되었는지 점검될 필요가 있다.

2. 공공의 역할 강화와 마을(콘텐츠)자원 활용의 딜레마

현재 추진되는 돌봄정책은 돌봄의 공공성 강화 담론이 반영되어 정부의 역할이 강조된 것이다. 하지만 정부의 역할이 무엇을 의미하며, 마을에 흩어져 있는 다양한 콘텐츠 자원을 돌봄자원으로 잘 활용할 수 있는지 정책설계를 분석할 필요가 있다.

먼저 '공공성(publicity)의 개념은 최근 10년간 여러 학문별로 각각의 정체성에 기초해 논의되어 왔다[22]. 우리나라 돌봄의 경우 주로 영미권 국가들로 대표되는 자유주의 체제(Liberal regime)의 영향으로, 신자유주의 사회에서 돌봄이 사회를 유지하는 노동자를 낳고 길러내는 사회의 재생산이라는 공리적 논의가 주요했다. 남성가장 중심 1인 생계, 완전고용이 가능한 산업사회

를 거치면서 돌봄의 주된 책임은 가정에 있었다. 그리고 국가의 역할은 주로 빈곤을 중심으로 사회적 약자를 규정하고 잔여적 복지정책을 추진하는 것이었다. 하지만 오일쇼크 이후 전 세계적인 사회구조의 고도화, 이인생계(dual-earner) 사회, 돌봄의 상품화 등 신사회 위험[23]이 발생함에 따라 사회구조적 시각이 대두되면서 복지국가는 탈상품화, 돌봄의 사회화라는 방향으로 전환되어왔다[4][24-26].

사적으로 충족되었던 돌봄이 사회화되면서 공적으로 제공되어야 하는 서비스의 공급 주체와 관련된 복지혼합을 중심으로 논의가 진행되었다[6]. 민영화 흐름을 뒷받침하는 신자유주의의 득세, 신공공관리 이론에 따라 돌봄이 가정 밖으로 나오는 사회화 과정에서 영리기업을 포함한 민간이 다수를 구성하게 되었다[27]. 따라서 최근 강조되는 국가의 역할은 공립형 돌봄시설 확충, 민간시설의 투명성 강화와 같은 공공성 강화 방안들이 주를 이룬다[3][28][29]. 그러나 이는 국가가 제공하는 돌봄서비스는 공공성이 담보된 것으로 보고, 민간은 통제와 관리의 대상으로 접근하려는 국가주의 이데올로기가 반영된 것은 아닌지 비판적 시각이 필요하다.

이러한 국가중심 공공성 프레임은 IMF 관리체계 이후 신자유주의 질서 속에서 많은 변화가 일어났는데, 국가가 수행한 모든 정책이 반드시 시민을 위한 것은 아닐 수도 있다는 것을 경험하였기 때문이다[30]. 공적인 일을 수행하는 주체로 영리기업을 참여시켜 효율성을 극대화 하려는 과정에서 공·사의 구분이 모호해졌고, 무한경쟁을 원칙으로 하는 시장기제의 도입으로 냉혹한 정글사회, 양극화와 권력층의 비리 문제 등이 나타나기도 하였다. 이에 국가권력과 시장권력을 방어하기 위해 많은 학자들이 공공성의 의미를 고찰하게 되었다[30]. 정치, 사회, 행정학 등에서는 신자유주의에 대한 비판적 시각에서 시민의 참여와 민주적 절차를 강조한다[31-33]. 하지만 사회복지 분야는 아직도 작은 복지국가[26]로 평가되고 있어 국가의 역할 강화가 여전히 필요하다. 이러한 이중적 역할은 국가의 역할은 무엇이며, 어떻게 공공성을 강화할 것인지에 대한 보다 구체적인 논의가 필요함을 시사한다[22]. 이병량(2011)[34]이 구분한 형식적 공공성과 내용적 공공성이 도움이 될 수 있는데, 그에 따르면 형식적 공공성은

재정 책임과 운영주체의 요건(비영리 법인 등)을 갖추는 것이라면, 내용적 공공성은 공익성, 책임성, 민주성, 투명성, 공정성 등의 가치 실현을 의미한다.

온종일돌봄 정책의 양대 축인 초등돌봄교실과 다함께돌봄센터는 일차적으로 학교와 지방정부가 서비스 주체(비영리 법인 위탁 포함)로 형식적 공공성을 담보하였다. 하지만 형식적 공공성이 곧 내용적 공공성을 모두 보장하는 것은 아니다. 공적 재정책임은 충분한지, 공적 운영주체의 형식을 적절히 설정하였는지, 공적 통제기전을 갖추고 있는지, 그리고 종사자의 신분 안정화를 꾀하고 있는지 등을 살펴봐야 한다[28]. 따라서 공공성 강화, 즉 현재 추진되는 공적돌봄체계 구축이 아동 이익 최우선의 원칙, 아동의 참여 및 권리증대와 연관되어 있는지 파악해 볼 필요가 있다[7].

3. 연구방법 및 분석틀

본 연구는 아동을 대상으로 한 돌봄서비스 정책 분석을 위하여 질적내용분석(qualitative contents analysis) 방법을 활용하고자 한다. 질적내용분석이란 텍스트에 담겨 있는 내용을 통해 연구문제에 대한 답을 찾는 것으로, 법제도 분석이나 신문기사 분석, 일정한 텍스트의 내용을 분석틀을 활용하여 분석하는 것을 주로 일컫는다[35][36]. 현재 정책의 시행 초기로 구체적인 세부정책이 고안되는 등 변화하는 단계이므로 실증 연구보다 정책분석 방법이 필요하며, 상위법과 정책이 제시한 아동권리 관점을 이론적 기준으로 분석하고자 하는 연구 목적에 부합하는 방법이다. 따라서 본 연구에서는 아래 [표 1]의 분석틀과 같이 첫째, 온종일돌봄 정책방향에서 아동권리 관점이 적용되었는지, 둘째, 지방정부의 역할을 아동권리 관점에서 분석한다. 셋째, 아동에게 제공되는 서비스 내용이 아동권리를 반영하여 정책설계 되었는지 분석한다. 아동권리 관점을 이론적 근거로 정책의 타당성과 개선방안을 탐색·설명하기 위해 공신력 있는 정부자료를 활용하였다. 구체적으로 단어나 내용의 의미를 수차례 반복하여 읽고, 의미 있는 정보들을 도출하여 표기하고, 비교 틀로 활용된 지역아동센터 매뉴얼(191p)과 다함께돌봄센터 매뉴얼(144p) 내용을 비교하여 중요한 단어와 문장을 분류하여 코딩하였다. 도출된 내용은 아래의 틀과 같이 구조화하여

아동권리 관점에서 해석하는 작업이 수행되었다. 또한, 이론과 기존연구를 토대로 고찰하여 근거자료로 제시하고자 하였고, 연구자 간 교차검증 과정을 거쳤다.

표 1. 분석대상과 분석방법

분석대상	기존담론	아동권리 관점 적용
온종일돌봄 정책의 추진방향	• 돌봄 사회화 • 지방(분권)화	• 주체적 아동의 인정과 아동권리 관점의 적용
다함께돌봄센터 설치 방법(운영 주체 등)	• 공공성 강화	• 아동권리 증대 효과와 한계점
다함께돌봄센터 서비스 설계(매뉴얼)	• 보편적 돌봄	• 모든 아동의 참여와 욕구 기반 • 공리주의적, 결과중심 입장 견지

III. 연구결과

1. 온종일돌봄 정책의 방향과 아동권리의 적용

온종일돌봄 정책과 관련된 2017년 정책토론회와 2018년 관계부처 합동 실행계획을 살펴보면 “공급목표 현재 33만 명에서 향후 53만 명으로, 맞벌이 돌봄수요 46~64만 명”이 핵심내용이다. 이러한 내용들을 아동권리 기준으로 분석하면, 온종일돌봄 정책은 첫째, 아동의 주체성과 형평성 측면에서 제한이 있다. 우선 정책 추진배경과 필요성에서 맞벌이 가정의 경력단절 문제와 이인생계 모형에 근거하여 양육자의 부담경감이라는 측면을 강조하고 있다. 돌봄 공급량 목표를 설정하는데 사용된 지표의 경우, 아동수당 정책처럼 모든 아동을 돌봄 수요로 포괄하는 것이 아니라 맞벌이율을 중심으로 잠재수요를 예측하였다. 명시된 기대효과 또한 저출산 문제해결이라는 점에서도 인구문제 해결이라는 도구적 성격이 두드러진다. 즉, 정부가 설정한 돌봄 대상은 방과후 ‘보호가 필요한’ 대상으로, 아동을 시민주체로 인정하기보다는 수동적 대상으로 상정하고 있다. 보호자가 있으니 돌봄시설을 이용할 수 없거나 순위가 밀린다는 것은 아동권리 차원에서 평등한 정책으로 인정하기 어렵다.

둘째, 문제의 원인과 해결에 있어 양적(인프라)인 측면에 초점을 두는 경향이 크다. 물론 ‘초등돌봄절벽’으로 표현되는 공급량(12%)의 문제는 인프라 확충을 시급하게 요구하고 있다. 하지만 돌봄 사각지대 아동에게

보호자의 빈자리를 보충하는 현재의 20%(맞벌이 가정 저학년 25%, 고학년 10%)라는 정책목표는 보편적 돌봄으로 간주하기 어려운 수준이다. 위험도가 높은 초등 저학년과 맞벌이 가정의 문제를 해결하고자 하는 우선 순위의 문제라면, 예외 없이 모든 아동의 돌봄을 어떻게 대응해 나갈 것인지에 대한 장기적인 계획을 마련해야 할 것이다.

셋째, 전달체계 통합과 역할분담의 문제가 발견된다. 중앙정부의 주 역할은 재정지원이며 그 외의 많은 역할이 지방정부로 위임되어, 지역사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동돌봄 공동체 기반 조성의 책임을 부여하고 있다. 이는 지방정부의 역량에 따라 돌봄시설의 편차²가 발생하여, 평등한 접근성을 보장하지 못하는 문제를 야기한다.

2. 다함께돌봄 정책의 지방정부의 역할 분석

‘다함께돌봄 4개년 계획 수립을 위한 권역별 설명회’ 자료와 보건복지부의 계획서(2018. 7.), 다함께돌봄 사례집(2018, 2019) 다함께돌봄 사업 설치·운영가이드(다함께돌봄사업지원단) 등의 자료를 분석하면, 정부가 어떠한 공간에 설치·운영하고, 종사자 등을 어떻게 관리하며, 안전관리 가이드라인은 무엇인지 등이 대부분(80-90%)으로, 다함께돌봄 정책상 정부의 역할은 ‘형식적’ 공공성을 강조하여 정부가 직영하는 것을 기본 원칙으로 한다. 따라서 시장(민간)의 참여는 물론이고 지역공동체나 제3섹터(사회적기업)의 역할이 제한적이다(매뉴얼 33p). 또한 내용적 공공성이 미비함으로 인해 아래와 같은 문제점이 나타났다.

2.1 책임성-보편적 아동 욕구 충족의 어려움

무엇보다 인프라의 양적 확충이 시급한 가운데 공립형 시설로만 돌봄 공급 충족이 가능할지 예산의 효율성과 실현 가능성에 대한 논의가 필요하다. 이미 포화상태에 있는 지역사회에서 아동의 접근성이 높은 유희공간을 찾아내는 것은, 전적으로 기초지자체(시·군·구)의 역량에 의해 좌우될 것이다. 이와 관련해 2019년 12월 기준 173개소가 설치되어 4개년 목표량의 10%도 미치

² 서울시 25개 자치구 중 3개 구는 키움센터가 0개인 반면, 가장 많은 구의 경우 21개소에 달하는 등 편차가 크다(서울시 우리동네키움포털, 2020년 10월 현재).

지 못했으며, 일부 지역에 편중된다는 문제가 지적된 바 있다[12].

2.2 공정성-공정한 이용 접근성

다함께돌봄센터의 추진방향 중 하나는 지역사회 생활권의 작은도서관, 복지관, 청소년문화센터 등 다양한 공간을 활용하는 것이다. 하지만 지역자원 활용과 현정책의 위탁제도는 상호호혜적 관점에서 이해상충이 존재한다. 공간을 제공하는 법인에 지정위탁을 허용하고는 있으나, 안전규정, 용도변경 등 시설 기준이 까다로우며, 지역아동센터와의 거리도 협의가 필요하다. 또한, 보조금 예산 면에서도 지역자원이 정책에 적극적으로 참여하기에는 공정성이 떨어진다. 일부 지방정부가 막대한 예산을 추가배정하고 있는 이유이다[37]. 이러한 ‘공간’의 문제는 아동 입장에서 접근성의 한계, 지역적 편차로, 공정한 이용 기회가 제한되는 요인이다.

2.3 민주성-아동중심 협의체계

돌봄협의체를 통해 서비스 간 연계와 협력을 강화하려는 노력이 있으나 관주도의 정책에서 지역공동체 기반 조성은 한계가 있다. 지역의 초등돌봄을 위한 공공과 민간자원의 연계를 통해 지역사회가 다함께 아동을 키우는 자율적이고 유연한 체계를 운영하고자 함에 있어 정부가 시설의 설치에만 집중해서는 협력을 이끌어 낼 수 없다. 지역의 공동체 의식과 비영리 민간단체 지원 등 다양한 돌봄 주체의 인정과 참여를 이끌 ‘커절기능’에 대한 구체적인 합의(매뉴얼 4p)가 필요하다 [11][38].

2.4 공익성-차별적 요소

모든 사람이 자신의 욕구에 맞추어 합리적으로 선택하여 돌봄서비스를 이용한다는 측면에서 현재 정책의 시설공급량은 제한이 크다. 지역사회의 발전 기여도 면에서도 지역일자리 제공과 같은 공동체 육성과 공공재 성격보다는 소비재 성격(매뉴얼 38-39p, 이용료 결정 및 수납)이 강하다. 특히 비용부담이 참여도를 높이고 모든 아동을 위한 서비스 질 제고를 위한 방안으로 작동하기 위한 제도적 통제기제를 찾아보기 어렵다[39]. 이렇게 사회서비스가 개인적 선택으로 치환되는 순간,

사회서비스를 둘러싼 이해관계자들 사이의 동반자적 협력관계는 무너지기 쉽다. 지역아동센터가 해당 제도에 반대 의견을 설명하는 이유가 이를 뒷받침한다[40].

종합하면, 공적 아동돌봄체계를 잘 구축하기 위해서는 첫째, 민간자원을 같이 활용해야 하는 현실을 인정하고, 둘째, 아동의 권리 보장을 위해 공공의 역할을 재정립하고, 셋째, 민·관 거버넌스를 토대로 민간의 자율성과 정책참여를 독려하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.

3. 다함께돌봄 서비스의 특징과 아동권리 구현

다함께돌봄센터의 서비스 설계가 아동권리 구현에 미치는 영향을 분석하고자 다함께돌봄센터 운영 매뉴얼, 그리고 2019 다함께돌봄사업 설치·운영가이드(다함께돌봄사업지원단)를 내용분석하였다.

3.1 백화점식 서비스로 인한 조정과 매칭의 문제 발생-아동중심 서비스 이용의 제약

다함께돌봄 서비스는 초등돌봄서비스 중 포용성이 가장 큰 서비스로, 기존 돌봄서비스의 보완재로 기능하기보다는 대체재로 기능하므로 서비스의 매칭과 조정 체계가 중요하다. 하지만 돌봄협의회를 통한 연계와 조정 외에는 시스템 차원의 방안을 찾아보기 어렵다. 심지어 각 서비스의 신청 절차와 규범이 달라 통합된 통로가 없어 이용자가 각기 따로 신청하여 서비스가 배정되는 구조이다. 이러한 백화점식 정책에서 무엇보다 우려스러운 점은, 자칫 저소득층 아동에 대한 배제가 나타날 수 있다는 점이다[41]. 또한, 급식 제공 여부, 서비스 이용료 등 서비스 내용이 다르지만 욕구에 맞게 매칭(선택)이 된다고 보다는 이용할 수 있는 거리에 어떤 시설이 설치되는가 즉, '복불복'으로 주어지는 서비스일 수 있다.

3.2 서비스의 질 제고와 편차문제 등의 통제기제의 부족

다함께돌봄센터 매뉴얼(123p) 돌봄 프로그램 운영의 내용을 살펴보면, "아동 및 보호자 등 수요자 선호도와 가용자원 기준으로 운영위원회 등에서 결정 '하고, '기본 및 공통프로그램을 기반으로 학습(특기)

활동을 운영하도록 한다. 이는 지역아동센터 서비스가 5개 영역인 보호, 교육, 정서 지원, 문화서비스와 지역연계 프로그램으로 제공되는 것과 차이가 있다. 다함께돌봄센터는 놀이와 돌봄(일상생활, 숙제지도)을 강조하며 자율참여를 원칙으로 한다는 점과 이용료에서 차이가 있다. 다함께돌봄센터는 시설 운영위원회 심의를 통해 (한도액 내)수납액을 결정하는데, 이용요금의 편차를 조율하는 통제기제를 찾아볼 수 없다(매뉴얼 38-39p). 또한, 동일시설 내 유료서비스의 이용자와 비이용자 간의 차이가 아동의 자의적 선택이 아닐 수 있는데 이에 대한 가이드라인이 부재하다.

돌봄서비스는 관계적 서비스이므로 무엇보다 질적인 면에서 종사자의 역량과 지속성(근로지위, 처우 등)이 중요하다. 돌봄의 공공윤리를 강조한 Kittay의 돌리아(doulia)적 관점에서 돌봄노동자가 직면하고 있는 어려움 또한 살펴볼 필요가 있다[42]. 하지만 정책설계에서는 종사자 인건비 보조액을 제외한 호봉체계나 복리후생에 대한 내용이 부재하다(매뉴얼 121-122p). 공립형이 민간운영 시설보다 서비스 질이 높으냐에 대한 논의는 공립형 보육시설 확충 정책을 통해서도 파악할 수 있다. 국가에서 기존의 민간어린이집을 공립형으로 흡수하는 과정에서 종사자의 인건비 보조 시스템이 바뀌면서 서비스 편차가 감소되었다는 결과는, 운영 주체의 문제가 아닌 보조금의 충분성과 안정성의 영향으로 볼 수 있기 때문이다[43]. 지방정부도 조직 구조적 문제로 무기직 근로자 채용에 어려움을 호소하는 경우가 많으며, 위탁 시 위탁법인의 변경 및 고용승계에 제한이 발생하는 등, 공립형이 반드시 더 안정적인 일자리를 제공한다고 보기엔 어려움이 있다[28][44][45].

3.3 부모 입장에서의 편의성과 접근성

다함께돌봄서비스는 양육자의 경제적 상황에 상관없이 안심하고 필요할 때 수시로 이용할 수 있다는 편의성과 접근성 요소가 두드러진다(매뉴얼 37쪽 등). 그러나 아동의 주체성과 행위자성이 적극적으로 반영되지 못한 제한이 있다. 지역아동센터의 아동자치회³처럼 아동을 돌봄행위와 운영시스템에 직접 참여시키는 설

3 아동자치회의 운영을 통해 아동들의 자율성과 주도성을 기를 수 있도록 한다(지역아동센터 운영매뉴얼, 276p)

계가 부재하다. 또한, 온라인시스템을 마련하여 서비스 신청 편의성을 높이고자 하였으나, 아동이 찾아가 이용하는 설계에서는 제약이 있다. 해당 온라인시스템이 다문화가정아동, 장애아동, 긴급돌봄을 위한 연계체계로 충분히 기능하고 있는지, 제도로 인한 배제는 없는지도 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 학령기는 발달단계 상 친구(또래)관계의 영향력이 크기 때문에, 친구와 함께 안전하게 놀 수 있는 돌봄환경 및 이용절차의 간소화가 필요하다. 이런 면에서 현 제도에서는 아동중심의 편의성과 접근성을 고려한 흔적을 찾아보기 어렵다. 즉, 아동이 자유롭게 드나드는 구조를 갖추고 있지 않은데, 이 같은 문제는 특히 초등 고학년 아동의 발달적 욕구 측면에서 고민해야 할 지점이다.

3.4 '쉽과 놀 권리'와 시설형 돌봄의 한계

다함께돌봄은 운영지침을 통해 놀이 중심을 강조하고 있으나, 여전히 부모의 요구사항이 먼저 반영되거나 '공간수용적' 또는 '선택권이 없는' 서비스의 한계가 보인다(매뉴얼 46-50p). 돌봄서비스 운영 과정에서 아동이 스스로 원하는 활동을 찾아내고 만들어 낼 수 있도록 지원하려면, 돌봄교사의 아동권리 역량과 지역자원을 활용한 콘텐츠 개발능력이 요청된다.

학령기 아동에게 방과후 돌봄서비스가 필요한 시간은 학교가 끝난 오후 시간부터 부모와 집에서 만나는 시간까지이며, 학교가 쉬는 방학 기간처럼 특정 기간이나 시간에 집중되어 있다. 아동 연령과 환경에 따라, 혼자 이동할 때 안전 문제가 제약으로 작용하지만, 이동범위도 점차 확장되기 때문에 꼭 한 장소에서 모든 서비스를 제공할 필요는 없다. 이는 즉, 안전을 위해 시설형 돌봄이 필요하지만, 시설형 돌봄만으로는 공간확보가 충분하지 않다는 것이다. 따라서 초등돌봄의 정책설계에 있어 안전은 전제조건이지 최종 목표는 아니며, 오히려 지역사회의 작은 시민으로서 마을의 다양한 자원을 활용할 수 있도록 안전한 공동체 환경을 만드는 노력이 절실하다.

IV. 결론

초등돌봄을 위한 국가적 책임을 인식하여 2022년까지 1조 1,053억 원의 예산을 책정(시설비, 인건비, 운영비)하고, 지방정부를 중심으로 돌봄 인프라를 확장시키려는 정책적 노력은 고무적이다. 그러나 다함께돌봄 정책검토 결과, UN아동권리협약 및 아동정책과 같은 상위정책에서 제시하는 아동권리 관점이 온종일돌봄 세부정책에는 아직 반영되지 않고 있는 것으로 나타났다. 아동권리의 관점에서 분석한 온종일돌봄 정책의 한계점을 정리하면 아래 [표 2]와 같다.

표 2. 아동권리를 중심으로 한 온종일돌봄 정책 분석

분석 대상	정책 분석	아동권리 관점 점검
온종일 돌봄정책의 방향성	<ul style="list-style-type: none"> 양육부담 대응 양적해결(인프라 확대) 중심 지방정부의 역할 강화 	-아동의 주체성, 형평성 보장 제한 -보편성 보다는 개방성의 의미 *놀이, 여가, 행복추구의 권리 추구 내용 부재 -정부역할의 한계 보완 필요
다함께 돌봄센터 설치 (시설, 운영주체)	<ul style="list-style-type: none"> 형식적 공공성 강화 	-책임성: 보편적 돌봄 공급 실현 가능성 -공정성: 공정한 접근성 -민주성: 아동중심 협력관계 구축 어려움 -공익성: 차별적 요소
다함께 돌봄센터 서비스 (매뉴얼)	<ul style="list-style-type: none"> 병렬적 서비스 서비스의 질 편의성과 접근성 시설형 돌봄의 제약성 	-서비스의 매칭과 조정문제 -질적 수준, 서비스 편차의 통제 기제 부재 -아동중심의 접근성 제고 필요 -유연한 서비스, 다양성, 선택권 확대

온종일돌봄 정책은 저출산 문제의 대응책으로 양육자의 부담을 경감시키고자, 부족한 돌봄 인프라 확대 등 돌봄 공급을 늘리기 위한 국가의 역할을 강화하였다. 따라서 지방정부는 공립형 돌봄시설인 다함께돌봄센터를 설치하는 역할에 주력하고 있다. 그러나 분석결과, 이는 아동권리 관점에서 모든 아동에게 형평성 있고 질 높은 서비스를 담보하기엔 한계가 명확하다. 약 20%의 아동만이 이용할 수 있는 서비스의 공급은 결코 보편적 아동정책으로 평가할 수 없으며, 놀이 및 여가를 통한 행복한 방과후 시간 지원이라는 정책목표 또한 달성하기 어렵다. 따라서 국가는 내용적 공공성인 책임성, 공정성, 민주성, 공익성 제고를 위한 노력이 요청되는 시점에 놓여있다. 다시 말해 아동권리에 기반을 둔 공적돌봄체계는 보편적 돌봄으로서 모든 초등아동을 대상으로 함에 있어 예외가 없어야 하며, 아동이 선택

할 수 있는 양질의 서비스와 안전한 돌봄 환경을 조성해야 한다.

본 연구는 다음과 같은 정책시행과 관련한 개선 방향을 제안하고자 한다. 첫째, 아동의 주체성을 인정한 돌봄정책으로 아동의 여가, 놀이, 선택권을 방과후 돌봄정책에 적극적으로 반영하여야 한다. 일정 비율의 공립형 시설 설치는 안정적인 서비스 제공의 동력이 될 것이며, 현재의 서비스 공급량 목표인 20%는 '방과후 안전하고 행복한 아동발달'이라는 궁극적인 목표의 시작점일 뿐이다. 장기적으로서 모든 아동의 권리로 작동되는 공격돌봄망을 구축하기 위해서는 아동의 발달단계 특성을 고려한 유연한 서비스와 다양한 지역자원을 활용한 돌봄콘텐츠 개발이 요구된다. 이를 위해 아동의 참여 장치와 아동친화도시, 혁신교육, 마을공동체와 관련해 양성된 다양한 지역자원을 아동돌봄 콘텐츠 자원으로 활용하기 위한 콘텐츠 중심의 돌봄자원 공유체계를 제안한다.

둘째, 지방정부의 역할은 돌봄 인프라 확대를 넘어선 내용적 공공성 강화 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 지역사회의 모든 주체와 협력하여 아동 이익 최우선의 원칙을 구현해 내야 할 것이다. 즉, 민간단체 및 주민의 참여와 역할강화로 안전한 곳에서 자율적이고 창의적인 활동을 구현해 내는 돌봄 환경을 만드는 방향이어야 할 것이다. 이를 위한 공공의 역할은 지역사회 통합돌봄(community care)의 구심점(gateway) 역할을 수행해야 할 것이다.

셋째, 돌봄서비스를 설계하는 과정에서 기존의 제도를 통해 이용자의 권리가 침해되는 부분은 없는지 세심히 검토하고 행정혁신 노력을 수행하여야 한다. 돌봄 인력과 관련하여 지역 내 일자리 제공처로서 기능과 전문성 제공방안을 함께 모색할 필요가 있다. 한편 중앙정부에서 지방정부로, 그리고 위탁법인으로 책임을 전가하는 것은 아닌지 검토가 필요하다. 위탁은 전문성을 통해 창의적이고 다양한 시도를 해봄으로써 정책의 발전을 모색하기 위한 것이어야 하므로, 안정적이고 전문적 인력을 채용할 수 있는 적절한 지원과 프로그램 개발, 서비스 연계가 자유로운 권한이 필요할 것이다.

넷째, 지방정부와 시설종사자의 역량강화 방안에서 아동권리 가치 추구가 강조될 필요가 있다. 현재의 중

사자 대상 교육은 아동학대 신고의무자 교육 정도만 구성되어 있어 아동권리에 민감하게 대응하기 어렵다. 또한, 지방정부의 담당자는 짧은 기간 순환근무로 업무를 접하게 되므로 빠르게 아동돌봄체계의 분절적 구조를 이해하고 시설과의 관계형성을 원활히 할 수 있도록 통합된 매뉴얼과 민관거버넌스 운영에 대한 교육이 필요하다.

마지막으로 아동이나 보호자가 아동에게 적절한 서비스를 찾아 이용하기 편리하도록 통합된 시스템 마련이 필요하다. 더 많은 자원정보를 체계적으로 제공하고, 이용자 접근성을 보완한 시스템으로 고도화시켜야 할 것이다.

본 연구는 현재 정부가 적극적으로 추진 중인 아동돌봄 정책이 코로나 상황 속에서 지속적인 변화의 과정을 거치고 있어, 방향성과 정책설계를 중심으로 살펴보았다. 향후 정책의 추진 결과와 아동의 의견을 직접 수렴하는 실증적 연구를 통해 '모든 초등아동이 행복한 방과후 돌봄'이라는 온종일돌봄 정책의 목표를 달성할 수 있는 실효성 있는 정책으로 발전해 나갈 수 있기를 기대한다.

최근 코로나19라는 감염병의 확산은 한국의 정치, 경제, 종교와 사회 모든 분야에 막대한 영향을 미쳤으며, 공공정책의 변화를 논하는 계기로 작용하고 있다. 돌봄과 관련하여도 공공정책의 한계점과 개선 방향이 논의되고 있는데, 살펴본 초등아동 돌봄서비스 외에도 유연한 노동정책과 돌봄휴가 제도 등 돌봄국가 패러다임에 대한 고민이 필요하다[1][42]. 이를 위해 온·오프라인의 주민과의 공론장을 활성화하여 시대적 욕구를 파악하고 해결책을 모색해 나갈 것을 제안한다.

참고 문헌

- [1] 김은정, 장수정, "초등 대상의 공격 돌봄 서비스 이용 분석-보편적 서비스 관점에서," 한국가족복지학, 제 67권, 제2호, pp.31-59, 2020.
- [2] 관계부처합동, *온종일돌봄체계 구축운영을 위한 현장 정책토론회 자료집*, 2017.
- [3] 김수정, "보육서비스의 트릴레마 구조와 한국 보육정책의 선택: 민간의존과 비용중심의 정책," 경제와사회,

- 제105권, pp.64-93, 2015.
- [4] 송다영, “돌봄의 사회화와 복지국가의 지연(遲延),” 한국여성학, 제30권, 제4호, pp.119-152, 2014.
- [5] 관계부처합동, *온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획* (2018.4.).
- [6] 조흥식, 남찬섭, 박연란, 최은영, *돌봄서비스 정책 비교연구*, 보건복지부·한국사회복지학회, 2013.
- [7] 김선혜, “초등학교 돌봄서비스의 목적 논의: 공공성과 아동 자기결정의 자유에 근거하여,” 한국초등교육, 제26권, 제4호, pp.515-535, 2015.
- [8] 임혜정, “초등학생의 방과후 돌봄공백과 교육적 함의,” 교육사회학연구, 제27권, 제4호, pp.137-169, 2017.
- [9] 보건복지부, *다함께돌봄 4개년 계획 수립을 위한 권역별 설명회(2018.7.)* 자료집, 2018.
- [10] 보건복지부, *다함께돌봄사업 안내*, 2020.
- [11] 이명승, “초등 방과후 돌봄정책의 패러다임의 전환을 위하여,” 월간 복지동향, 제252호, pp.30-35, 2019.
- [12] 서울특별시, *2020년 키움센터 자치구설명회 자료집*, 2020.
- [13] 이현주, 정익중, “아동복지서비스 전달체계의 복지혼합과 공공의 역할 재구축,” 한국사회정책, 제19권, 제1호, pp.65-94, 2012.
- [14] 조영희, “초등학생 방과후 돌봄 서비스 분석과 개선 방안,” 한국가족자원경영학회지, 제18권, 제1호, pp.141-162, 2014.
- [15] 조흥식, 남찬섭, 박연란, 최은영, *돌봄서비스 정책 비교연구*, 보건복지부·한국사회복지학회, 2013.
- [16] 김근진, *온종일 아동돌봄 정책과 지자체의 대응방안*, 육아정책연구소, 충남여성정책개발원 토론회 자료집, 2019.
- [17] 김진석, 백선희, 정영모, 김소영, *온종일 돌봄체계 구축·운영을 위한 표준모델 개발 및 제도화 방안*, 범정부공동추진단 연구보고서, 2018.
- [18] 장수정, 송다영, 백경훈, “초등돌봄 정책에 대한 비판적 분석: 공동육아 방과후 참여자들의 경험을 중심으로,” 비판사회정책, 제62권, pp.251-287, 2019.
- [19] 보건복지부, *2018년 아동종합실태조사*, 2019.
- [20] 이봉주, 장희선, “한국 아동의 권리경험과 발달결과와의 관계: 아동권리지수의 영향 검증과 프로파일 분석을 중심으로,” 아동과권리, 제23권, pp.339-361, 2019.
- [21] 관계부처합동, *포용국가 아동정책*(2019.5.23.).
- [22] 김사현, “사회복지 공공성: 새로운 복지정치 담론의 제안,” 사회복지정책, 제46권, 제2호, pp.159-186, 2019.
- [23] 윤홍식, 류연규, 송다영, 신경아, 윤성호, 이숙진, 안세아, 최동국, *국내외 가족정책의 쟁점과 가족환경변화*, 한국여성정책연구원, 2011.
- [24] Lewis, J. *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Routledge, 1998.
- [25] G. Esping-Anderson, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.
- [26] 윤승희, “돌봄을 통해 본 복지국가 유형화 연구: 돌봄의 제도와 문화를 중심으로,” 한국가족복지학, 제36권, pp.31-59, 2012.
- [27] 류연규, “복지국가 아동 돌봄 서비스 공공성 강화의 사회경제적 조건,” 한국가족복지학, 제39권, pp.177-204, 2013.
- [28] 김진석, 민소영, 유동철, 홍영준, *서울시 공공복지인프라 공공성 강화방안*, 서울: 서울복지재단, 2015.
- [29] 정익중, 홍나미, 강지원, *지역아동센터 공공성 확대를 위한 발전방안 연구*, 서울: 보건복지부, 지역아동센터중앙지원단, 이화여자대학교, 2018.
- [30] 조대엽, 홍성태, “공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형,” 아시아연구, 제56권, 제2호, pp.7-41, 2013.
- [31] 조희연, “새로운 사회운동적 화두, 공공성의 성격과 위상,” 시민과세계, 제11호, pp.54-69, 2007.
- [32] 신진옥, “공공성과 한국사회,” 시민과세계, 제11호, pp.18-39, 2007.
- [33] 임의영, “공공성의 철학적 기초,” 정부학연구, 제23권, 제2호, pp.1-29, 2017.
- [34] 이병량, “문화정책과 공공성,” 한국거버넌스학회보, 제18권, 제3호, pp.119-146, 2011.
- [35] 이윤진, “저출산 대응 법적 분석과 향후 과제,” 사회복지법제연구, 제9권, pp.3-37, 2018.
- [36] Hsieh, Hsiu-Fang, Sarah E. Shannon, “Three approaches to qualitative content analysis,” *Qualitative health research*, Vol.15, No.9, pp.1277-1288, 2005.
- [37] 전미양, 최현임, “사회적 구성주의 관점을 통한 초등돌봄서비스 탐색: 서울시 온마을돌봄정책의 보편성과 공공성을 중심으로,” 정부학연구, 제26권, 제3호,

pp.185-208, 2020.

- [38] L. M. Salamon, *Partners in Public Service: Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, JHU Press, 1995.
- [39] R. Rose, "Charging for public services," *Public Administration*, Vol.68, No.3, pp.297-313, 1990.
- [40] 서울특별시, *초등 마을돌봄 해답찾기, 지역아동센터 정책토론회(2019.4.25.)* 자료집, 2019.
- [41] 이명진, "네트워크사회의 도래와 공공성의 특성 변화: 영역, 경제, 행위자, 배제를 중심으로," *한국사회*, 제13권, 제1호, pp.63-85, 2012.
- [42] 김희강, "돌봄: 헌법적 가치," *한국사회정책*, 제25권, 제2호, pp.3-29, 2018.
- [43] 정효정, "보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충정책에 관한 논점 및 제언," *한국영유아보육학*, 제113권, pp.229-251, 2018.
- [44] 김만준, 김재일, "사회복지서비스 시설의 서비스 질에 영향을 미치는 요인: 민간 위탁형 종합사회복지관을 중심으로," *한국행정논집*, 제25권, 제1호, pp.193-211, 2013.
- [45] 이영철, 김소정, "사회복지서비스 위탁운영이 서비스 전문성에 미치는 영향," *한국지역사회복지학*, 제27권, pp.149-171, 2008.

손 가 현(Ga-Hyun Sohn)

정회원



- 2008년 2월 : 이화여자대학교 사회복지학과(문학사)
- 2010년 2월 : 이화여자대학교 사회복지학과(석사)
- 2013년 9월 ~ 현재 : 성균관대학교 사회복지학과 박사과정(수료)

〈관심분야〉 : 정신건강복지, 돌봄, 가족복지 등

저 자 소 개

최 현 임(Hyun-Nim Choi)

정회원



- 2000년 2월 : 성균관대학교 사회복지학과(문학사)
- 2010년 12월 : 사우스캐롤라이나 주립대학교 사회복지학과 (MSW)
- 2011년 3월 ~ 현재 : 성균관대학교 사회복지학과 박사과정(수료)

〈관심분야〉 : 아동복지, 아동돌봄, 아동학대, 지역사회복지, 복지전달체계 등