

## 지역사회 빈곤아동 지원정책 고찰

### - 지역아동센터 정책을 중심으로 -

#### A Study on Policy Measures for Poor Children: With Special Reference Community Child Care Centers

김 미 숙 한국보건사회연구원 부연구위원

본 고에서는 급증하고 있는 아동빈곤을 타파하는 방안으로써 2004년부터 실시하고 있는 '지역아동센터'의 활성화 방안을 살펴보았다. 절대아동빈곤율은 2003년 현재 8.58%에 달하고 있고, 상대빈곤아동률은 15.05%에 이른다. 총 1백만 명에서 1백7십만명에 이르는 아동이 빈곤으로 고통받고 있는 셈이 된다. 아울러 한부모가정 아동, 맞벌이가정 아동(열쇠아동: Latchkey child) 등을 포함하면 무료 3백만명 이상의 아동이 방치되어 있다. 지역아동센터는 지역사회빈곤아동에 대한 교육과 급식을 제공하는 기관으로써 이를 통해 아동의 건전한 육성을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 그런데 지역아동센터는 숫적으로 턱없이 부족하고, 법정 종사자 배치기준이 낮게 책정되어 있다. 또한 프로그램이 사회 복지 기능적 측면에서 제대로 이루어지지 못하는 문제를 안고 있다. 이를 해소하는 방안으로써 본고에서는 지역아동센터가 향후 적게는 6만6천여개소에서 많게는 17만여개소 정도 증설되어야 함을 제안하였다. 이의 공급주체로써 공공 뿐 아니라 민간, 특히 종교계의 아동복지사업에의 참여를 위한 시설개방을 제안하였다. 아울러 종사자에 대한 충실한 보수교육 제공과 종사인력 확충, 그리고 프로그램의 전문화가 필요함을 지적하였다.

### 1. 서 론

아동의 빈곤화는 세계적인 추세이다.<sup>1)</sup> 국가의 경제수준을 막론하고 아동은 사회에서 가장 보호 받지 못하는 층이다. 영국, 호주, 캐나다 등과 같은 선진국의 경우에도 경제력과 소득의 증가에도 불구하고 아동의 빈곤율은 점차 증가하는 추세에 있고(3~25%), 아동의 삶의 질은 점차 저하하고

있다. 아동의 학업중퇴율, 10대 자살률, 아동방임, 알코올 중독, 비행, 조기임신 등이 증가하는 추세이다. 이를 '빈곤의 아동화' (Childrenization of Poverty)라고 할 수 있다<sup>2)</sup>.

아동의 빈곤으로 교육기회가 감소하고, 이로 인해 성인이 된 후 생산성을 저하시키고 실업에 처할 위험을 높이기 때문에 빈곤의 악순환을 초래할 수 있다. 최근 우리 사회에서도 증가하고

있는 가족해체와 경제적 하락으로 아동은 경제적 박탈뿐 아니라 신체적, 사회문화적, 그리고 심리적 박탈 등을 경험하고 있다. 더구나 부모가 취업을 하고 있어 돌보아 줄 양육자가 없는 저소득층 아동들은 방임되거나 사회적으로 방치된 상태에서 성장하게 될 위험을 안고 있고, 자존감 저하나 인간관계에서 어려움을 느끼고 비행 청소년화 할 위험성이 높다.

그럼에도 불구하고 아동을 위한 복지정책은 다른 복지분야에 비해서 사회적 관심이 미약한 상황이다. 사회복지예산 중 아동을 위한 복지예산은 다른 부문에 비해 적은 상태이다. 2006년의 경우 아동복지 예산은 216억원(여성가족부 소관 보육사업예산 제외)인데 비해, 노인복지 예산은 3,929억원으로 아동복지 예산의 18배나 된다. 공공부문에서는 아동을 위한 사회복지서비스를 제공하고 있으나 주로 극빈층 가족을 위한 정책이어서, 빈곤아동은 복지의 사각지대에 놓여있다.

민간에서는 최근 들어 매우 활발하게 빈곤아동을 위한 서비스를 제공하고 있으나, 기관간의 네트워크가 부족하고 프로그램의 질과 효과성, 성과, 종사자, 설비 등이 미흡한 실정이다. 향후 사회를 이끌어 갈 아동이 건강하게 성장하기 위해서는 아동을 위한 사회환경이 건강하게 조성되고, 복지증진에 기여할 수 있어야 한다. 특히 저출산고령화 시대에 있어서 아동의 '삶의 질' 제고는 출산율 제고 정책과 함께 매우 중요한 사안이 된다.

정부는 2004년 「아동복지법」을 개정하여 빈곤아동을 위한 '지역아동센터'를 개설하여 교육 및 급식사업을 시작하였다. 지역아동센터가 지역사회 빈곤아동의 빈곤의 세습을 타파하는 복지의 거점으로서의 역할을 하도록 하는 중장기 계획을 수립하고 있다. 이러한 점에서 지역아동센터는 빈곤의 아동화 현상을 타파할 수 있는 매우 중요한 사회복지 전달체계가 될 수 있을 것으로 기대된다.

이에 본 고에서는 급증하기 시작하고 있는 지역아동센터의 정착화 및 발전방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 향후 지역아동센터가 아동의 빈곤타파와 나아가서는 사회양극화 해소, 그리고 복지증진을 위해 효과적인 기능을 하는데 일조할 수 있을 것으로 기대한다.

### 2. 아동빈곤의 실태

#### 1) 아동의 개념과 아동빈곤율

아동을 명확하게 정의내리기는 쉽지 않다. 아동은 성인과 대비되는 개념으로, 여기에는 유아, 어린이, 소년, 연소자, 미성년자, 청소년, 자녀의 개념이 모두 포함된 대상이다.<sup>3)</sup> 연령상으로 아동은 성인이 되지 않은 연령인, 20세 미만, 18세 미만, 13세 미만 혹은 6세 미만으로 규정된다. 국제법(예: UN의 아동권리에 관한 국제협약, Convention on the Rights of the Child:

1) 이배근, 「세계의 아동빈곤」, 『국제문제논총』, 12-13, 2002.  
2) 영어개념은 필자가 만든 것임.

3) 한성심·송주미, 『아동복지론』, 창지사, 2003.

CRC)에서는 아동을 18세 미만으로 명확하게 규정하고 있는데 반해,<sup>4)</sup> 국내법에서는 <표 1>에 제시된 바와 같이 법에 따라 명칭 및 연령상의 차이가 있다. 아동복지의 근간인 「아동복지법」에서는 아동을 18세 미만의 자로 규정하고 있다. 「민법」에서는 20세 미만의 자를, 「청소년기본법」에서는 9세 이상 24세 이하의 자로 규정하고 있다. 이와 같이 아동의 연령 범주가 법에 따라 상이하고, 이에 따라 권리와 의무도 차이가 나고 있는 현실을 감안할 때, 아동의 개념에 대한 법률적인 통일이 요구된다. 본고에서는 아동복지법을 기반으로 아동을 18세 미만의 자로 정의하였다.

아동 중 빈곤한 아동은 어느 정도나 되는가에 대해서는 우리나라에 아직까지 공식적인 통계가 발표되지 않은 상황이다. 학계에서는 최현수가 최초로 아동빈곤율을 제시하였다. 그러나 그들의 연구는 농어촌가구를 제외한 도시인만을 대상으로 하였고, 아동을 18세 미만이 아니라 19세 이하의 인구로 설정하였다는 점에서 연구의 한계가 있고, 2002년까지의 통계만을 제시하고 있는 문제를 안고 있다.

이에 본고에서는 보건복지부와 한국보건사회연구원이 생산한 「2004년도 국민생활실태조사」를 기반으로 2003년도 아동빈곤율을 측정하였

표 1. 국내법률상 아동관련 개념

법률	호칭	연령구분
아동복지법	아동	18세 미만의 자
영유아보육법	영유아	6세 미만의 취학 전 아동 (방과후보육은 만12세 미만까지 가능)
유아교육진흥법	유아	3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이
청소년기본법	청소년	9세 이상 24세 이하의자
청소년보호법	청소년	연 19세 미만의 자
소년법	소년	20세 미만의 자
모자보건법	영유아	출생 후 6세 미만의 자
모자복지법	아동	18세 미만(취학시에는 20세 미만)의 자
입양촉진 및 절차에 관한 특례법	아동	18세 미만의 자
근로기준법	연소자	15세 미만의 자
민법	미성년자	20세 미만의 자
형법	형사 미성년자	14세 되지 아니한 자
국민기초생활보장법	아동	18세 미만의 자
도로교통법	어린이 유아	어린이: 13세 미만의 자 유아: 6세 미만의 자

자료: 한성심·송주미, 『아동복지론』, 창지사, 2003, p13.

4) 김승권·서문희 외, 『경기도 보건복지 10개년 발전계획』, 경기도·한국보건사회연구원, 2005.

다. 이 자료는 아동을 18세 미만으로 규정하고 있고, 농어촌가구도 포함하고 있어, 기존 자료의 한계를 극복한 대표성 있는 실태자료이다. 이 자료를 기반으로 전체아동에서 경상소득이 최저생계비 이하인 아동수를 나타내는 절대아동빈곤율과, 전체아동에서 가처분소득이 중위소득 50%

이하인 아동수를 나타내는 상대아동빈곤율을 측정하였다.<sup>5)</sup>

그 결과 2003년 절대아동빈곤율은 8.58%이었고, 상대빈곤율은 15.05%이었다. 2003년 아동의 절대빈곤율은 성인빈곤율 6.6%<sup>6)</sup>에 비해 약 2% 포인트 높은 실정으로 아동의 빈곤화 현상을 확

표 2. 아동인구 규모 및 아동빈곤율

(단위: 명, %)

년도	전체 인구수	18세 미만 아동 인구수	18세 미만 아동 인구비율	65세 이상 노인 인구비율	아동 빈곤율	
					절대 아동 빈곤율 <sup>1)</sup>	상대 아동 빈곤율 <sup>2)</sup>
1970	32,240,827	59,810,531	49.04	3.07	가용자료 없음	가용자료 없음
1975	35,280,725	16,352,158	46.35	3.45	가용자료 없음	가용자료 없음
1980	38,123,775	15,621,480	40.98	3.82	가용자료 없음	가용자료 없음
1985	40,805,744	15,013,484	36.79	4.27	가용자료 없음	가용자료 없음
1990	42,869,283	13,568,248	31.65	5.12	28.35 <sup>2)</sup>	8.91 <sup>5)</sup>
1995	45,092,991	12,886,203	28.58	5.89	7.48 <sup>2)</sup>	8.74 <sup>5)</sup>
2000	47,008,111	12,077,392	25.69	7.22	6.84 <sup>2)</sup>	9.61 <sup>5)</sup>
2003	47,849,227	11,420,464	23.87	8.31	8.58 <sup>3)</sup>	15.05 <sup>6)</sup>
2004	48,082,163	11,242,113	23.38	8.70	가용자료 없음	가용자료 없음
2005	48,294,143	11,079,827	22.94	9.08	가용자료 없음	가용자료 없음

주: 1) 전체 인구 중 경상소득(총소득 - 비경상소득)이 최저생계비의 100% 이하인 인구 비율  
 2) 최현수 추계, 도시가계조사 원자료 사용(아동은 0~19세, 농어가는 누락된 수치임)  
 3) 한국보건사회연구원이 생산한 「2004년도 국민생활실태조사」 자료를 사용함(아동은 18세 미만, 농어가 포함).  
 절대아동빈곤율(18세 미만) = 경상소득이 최저생계비 이하인 아동수/전체아동수 × 100  
 4) 가처분소득(총소득에서 세금 및 사회보장부담금을 제외한 소득)을 기준으로 전체아동인구 대비 중위소득이 50% 이하인 아동인구비율  
 상대아동빈곤율(18세 미만) = 가처분소득이 중위소득 50% 이하인 아동수/전체아동수 × 100  
 5) 최현수 추계, 도시가계조사 원자료 사용(아동은 0~19세이하, 농어가는 누락된 수치임)  
 6) 한국보건사회연구원이 생산한 「2004년도 국민생활실태조사」 자료를 사용함(아동은 0~18세 미만, 농어가 포함).  
 자료: 통계청, 『연령별 추계인구』, 통계청 홈페이지, 2006.  
 최현수, 「우리나라의 노인빈곤 동향 및 빈곤구성에 대한 연구」, 『한국노년학』, Vol23, 2003, No.3, pp.143~160.

5) 이 때 가구규모에 따른 가처분소득의 차이를 조정하기 위해 가구균등화지수를 적용하였다. 본 고에서는 OECD의 국가간 비교연구에서 활용되고 있는 가구균등화지수(ε=0.5)를 사용하여 균등조정가처분소득(Adjusted Disposable Income: ADI)을 산출하였다.

6) 이현주 외, 『차상위계층 실태분석 및 정책제안』, 한국보건사회연구원, 2005.

인할 수 있다(표 2 참조). 우리나라의 아동 빈곤율은, 원자료의 상이함을 고려하지 않았을 때, 최근에 상승하는 추세임을 알 수 있다. 절대빈곤율과 상대빈곤율을 모두 상승하고 있어 아동빈곤의 심각성을 보여주고 있다. 이를 아동수로 환산하면 2003년 현재 절대빈곤아동수는 979,876명이고, 상대빈곤아동수는 1,718,780명이나 되는 셈이다. 즉 약 1백명에서 1백7십만명에 달하는 아동이 빈곤상태에 있는 것이다.

외국의 경우 아동빈곤율을 추계할 때 중위소득 50% 이하의 상대빈곤율로 측정하는데, 기 비율은 <표 3>과 같다. 2001년의 경우 미국의 26.3%, 영국, 21.3%, 이태리 21.2%, 호주 17.1% 등으로 선진국에서도 매우 높은 비율을 보이고 있다. 2003년 한국의 경우 상대아동빈곤율은 15.05%이므로 국제적으로 보았을 때 비교적 높은 편임을 알 수 있다.

2) 아동빈곤의 원인

아동빈곤의 원인은 아동보다는 아동이 속한

가구의 빈곤의 원인을 접근해야 한다. 구인회(2002)는 빈곤가구의 빈곤의 원인은 노동시장에서의 일자리 부족으로 보고 있다. 그는 빈곤가구의 과반수는 노동시장에서 자신의 인적자본 수준에 맞는 일자리를 찾는데 어려움을 겪어서 장기화된 실업과 빈곤을 경험하고 있다고 지적하였다.<sup>7)</sup> 아울러 빈곤층은 저학력, 많은 가구원수, 6세 미만 아동으로 인한 배우자 취업의 어려움을 특징으로 보인다.

황덕순(2002)도 위와 비슷한 결과 뿐 아니라 추가적인 빈곤가구의 특성을 제시하고 있다.<sup>8)</sup> 그의 연구에 의하면 빈곤가구는 고연령인 특성을 지니고, 대부분이 여성가구주이며, 학력은 중고졸인 경우가 많고, 배우자와 동거한 경우, 가구주가 무직이거나 분류불능인 직종에 종사하고 있을 경우, 판매서비스직이나 기능직의 경우가 단순노무직보다, 가구규모가 클수록, 마지막으로 가구내의 취업자 수가 적을수록 빈곤한 가구가 많음을 발견하였다.

종합하면 아동의 빈곤은 아동이 속한 가구의 저학력 및 고연령, 부의 부재, 많은 가구원수,

표 3. 외국의 상대아동빈곤율(중위소득의 50% 이하)

(단위: %)

구분	미국	영국	이태리	호주	캐나다	아일랜드	스페인	독일	프랑스	네덜란드	스위스
빈곤율	26.3	21.3	21.2	17.1	16.0	14.8	13.1	11.6	9.8	8.4	6.3

자료: Bradbury & Jantii, 2001: 류연규·최현수, 「우리나라 아동빈곤율 수준과 변화경향: 1982~2000년 도시근로자 가구를 중심으로」, 『한국아동복지학』, 제16호, 2003, p154에서 재인용

7) 구인회, 「빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로」, 『한국사회복지학』, 통권 48권, 2002, pp.82~12.

8) 황덕순, 「빈곤에 대한 동태적 분석」, 정진호 외(편), 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 2002, pp.88~124.

6세미만 아동의 존재, 실업이나 미숙련 직종에 취업 등이 주요한 원인이라고 할 수 있다. 특이한 사항은 우리나라의 경우는 미국과 같이 빈곤이 개인의 나태나 게으름에서 오는 것이 아니라, 비자발적 실업과 같은 노동시장에서의 일자리 부족으로 기인하고 있다는 점이다. 최근에 근로는 하지만 빈곤한 '근로빈곤층'이 대두하여 사회적 문제가 되고 있다.

여기서 아동빈곤과 관련하여 주목할 점은 6세 미만 아동의 존재가 가구의 빈곤의 요인이 된다는 점에 있다. 즉, 아동을 안심하고 맡길 수 있는 곳이 없고, 보육비용을 충당할 수 없는 경우 빈곤할 소지가 많다는 것이다. 따라서 보육시설의 확충은 탈빈곤을 위한 주요한 수단이 된다. 또 다른 한 가지는 교육을 통하여 계층의 상승이동이나 하강이동이 영향을 받는다는 점이다. 즉, 교육을 통해서 빈곤에서 탈피할 수 있는 가능성이 높다는 점이다. 이러한 점을 염두에 두었을 때,

방과후 학습지도를 통한 아동에 대한 교육기회의 확충은 빈곤세습의 고리를 끊을 수 있는 핵심적인 사안이 된다.

3) 아동복지예산 현황

빈곤아동이 1백만명을 넘는 상황에서 정부의 아동을 위한 예산은 어느 정도인지 살펴볼 필요가 있다. 2006년도 사회복지예산은 총 6조원 가량이 된다. 이중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 기초생활보장으로 5조 3천억원(88.70%)이고, 그 다음은 노인복지 예산으로 3천9백억원(6.53%), 장애인복지 예산 1천8백억원(3.03%)이다. 반면, 아동복지예산은 216억원(0.36%)에 불과하다. 장애인복지예산은 아동복지예산의 8.4배, 노인복지예산은 18.1배나 된다.

절대인구수로 볼 때나 사회적인 파급효과를 고려해 볼 때 아동빈곤문제가 심각함에도 불구하고

표 4. 사회복지분야 예산(2006년도)

(단위: 천원, %)

구성내역	2006년		2005년		증감률
	액수	구성비	액수	구성비	
합 계	6,017,026,104	100.00	5,167,747,405	100.00	16.43
기초생활보장	5,337,034,033	88.70	4,614,919,638	89.30	15.65
장애인복지	182,125,422	3.03	141,176,189	2.73	29.01
노인복지	392,887,089	6.53	330,095,015	6.39	19.02
아동복지	21,663,490	0.36	13,670,795	0.26	58.47
인구기정	26,160,500	0.43	22,313,772	0.43	17.24
기타사회복지	44,755,366	0.74	37,420,522	0.72	19.60
타회계전출금	12,400,204	0.21	8,151,474	0.16	52.12

자료: 보건복지부, 『2006년도 보건복지부소관 세입세출예산서』, 2006.

고 아직까지 우리나라에서는 아동에 대한 복지적인 관심이 매우 미흡함을 알 수 있다.

### 3. 지역아동센터의 현황과 문제점

#### 1) 지역아동센터의 설립배경 및 현황

지역아동센터는 1980년대 빈곤지역 아동에 대한 교육을 위해 실시된 '공부방' 으로부터 출발한다. 공부방은 소외계층의 밀집지역인 빈민지역에서 빈민 주민과 아동·청소년을 대상으로 교육과 문화사업을 실시한 곳으로, 주요 목적은 지역주민과 아동들이 처한 현실과 문제를 올바르게 인식하고 이러한 문제들을 스스로 해결하여 빈민운동에 기여하는 것이다.<sup>9)</sup> 1990년대에는 대도시 외곽 빈민지역을 중심으로 공부방이 늘어나기 시작했고, 농어촌 지역에서는 방치된 아동을 돌보기 위해 생겨나기 시작했다(이태수, 2005). IMF 이후에는 결식아동이 급증하면서 공부방은 더욱 증가하게 되었다. 민간이 중심이 되어 빈곤지역 아동의 교육 뿐 아니라, 가정의 문제, 지역사회문제를 해결하는 역할과 함께 아동보육서비스를 제공하는 역할을 담당하였다(이태수, 2005).<sup>10)</sup>

빈곤아동의 문제가 가정에서 해결되지 못하게 되자, 방과후 보육서비스, 공부방 등의 운영을 통하여 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 그러나 이러한 기관들은 아동에 국한하여 보호와 학습지

도, 정서지원 서비스 등을 통해서 빈곤문제를 해결하고자 하였기 때문에, 빈곤가정의 근본적인 문제는 해결할 수가 없었다.

이에 정부는 빈곤아동 가정의 빈곤의 세습을 단절하고자 2004년 1월 「아동복지법」을 개정하여 빈곤아동의 근본적인 문제를 해결하고자 '지역아동센터'를 설립할 법적 근거를 마련하였다. 「아동복지법」 제16조에 의하면 지역아동센터는 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설로 되어 있다. 지역아동센터의 보다 구체적인 역할과 기능 및 프로그램은 아동복지사업안내에 다음 <표 5>와 같이 제시되어 있다.

정부는 지역아동센터를 운영하는 각종 비영리법인(사회복지법인, 종교법인, 학교법인 등), 등록된 비영리민간단체 및 개인에 대해 개소당 월 2,000천원을 지원하고 있다. 현재 전국에 있는 지역아동센터는 총 1,709개소이다(표 6 참조). 정부의 지원을 받고 있는 시설은 806개소, 지자체 자체 지원을 받고 있는 시설은 112개소, 공동모금회의 지원을 받고 있는 시설은 142개소가 된다. 반면, 정부의 지원을 받지 않고 있는 시설은 548개소나 된다. 정부지원을 받지 않고 있는 시설은 미신고 시설이거나 개인이 운영하는 시설이 대부분이다.

센터의 지역별 분포를 보면 경기도가 가장 많

표 5. 지역아동센터의 기능

목적	주요 기능	프로그램
빈곤·위기 아동의 지역내 보호개념의 실현	•지역사회 안에서 아동의 권리보장과 안전한 보호 및 급식지원으로 결식의 예방	•보호프로그램: 지역사회 내 방임아동보호, 생활지도, 위생지도, 급식제공 등
교육적 기능수행	•아동의 학습능력제고, 학교부적응 해소, 일상 생활지도, 학교생활의 유지 및 적응력 강화	•교육프로그램: 학습, 숙제지도, 예체능 교육 등
정서적 지원	•아동의 심리·정서적 안정 및 건강한 신체 발달 기능강화	•복지프로그램: 상담, 부모교육, 가족상담, 결연 후원 등
문화서비스 제공	•문화적으로 소외되어 있는 아동에 대해 문화 체험 및 다양한 문화경험의 장을 제공	•문화프로그램: 문화체험, 견학, 캠프, 공동체 활동 등
지역사회 연계	•지역사회자원 확보, 발굴 및 지원강화, 지역사회내 아동문제에 대한 사전예방적 기능 및 사후 연계	•지역자원 연계프로그램: 지역내 인적, 물적 자원 연계프로그램 등

자료: 보건복지부, 『2006년도 아동복지사업 안내』, 2006.

표 6. 지역별 지역아동센터의 분포 및 재원

(단위: 개소, %)

시도	시설수		지원여부 (중복응답)					신고여부	
			국고보조	지자체 자체지원	공동모금회	기타	지원없음	신고	미신고
총 계	1,709	100.0	806	112	142	402	548	1,378	331
구성비	-	-	-	-	-	-	-	80.6	19.4
서울	157	9.2	97	43	30	41	20	109	48
부산	95	5.6	46	2	7	43	13	84	11
대구	28	1.6	16	0	3	5	5	25	3
인천	105	6.1	71	3	18	60	39	64	41
광주	80	4.7	29	1	1	2	47	75	5
대전	62	3.6	20	0	14	3	28	54	8
울산	33	1.9	13	5	0	3	14	32	1
경기	336	19.7	159	32	5	45	111	270	66
강원	94	5.5	40	2	2	39	23	93	1
충북	102	6.0	46	1	8	27	32	76	26
충남	79	4.6	33	0	5	18	31	60	19
전북	130	7.6	46	-	-	56	35	116	14
전남	182	10.6	89	12	32	32	43	146	36
경북	91	5.3	29	1	8	12	45	71	20
경남	106	6.2	56	1	3	7	44	80	26
제주	29	1.7	16	9	6	9	18	23	6

주: 일일 이용인원: 43,518명, 시설당 인원수: 25.5명

자료: 보건복지부, 『내부자료』, 2006.

9) 이경림, 「한국지역사회운동과 지역아동센터 공부방의 이해」, 제1회 빈곤가족 아동과 함께하는 지역사회복지사 기초교육 자료집, 부스레기사랑 나눔회, 2003.

10) 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회, 2005.

은 336개소이고, 전남 182개소, 서울 157개소 등의 분포를 보이고 있다.

### 2) 지역아동센터 이용자 및 종사자 현황

지역아동센터 이용자는 2005년 12월 현재 총 43,518명으로 집계되었다(그림 1 참조). 이용자를 학력별로 보면 초등학생이 가장 많은 79.5%로 나타났고, 그 다음은 중학 11.8%, 미취학 6.6%, 고등학생 2.0%의 분포이다. 즉 지역아동센터는 대부분 초등학생들이 이용하고 있음을 알 수 있다. 시설당 평균 인원수는 25.5명으로 나타났다. 1일 이용인원은 경기도가 가장 많은 8,431명, 그 다음은 전남으로 4,913명, 서울 4,614명 등

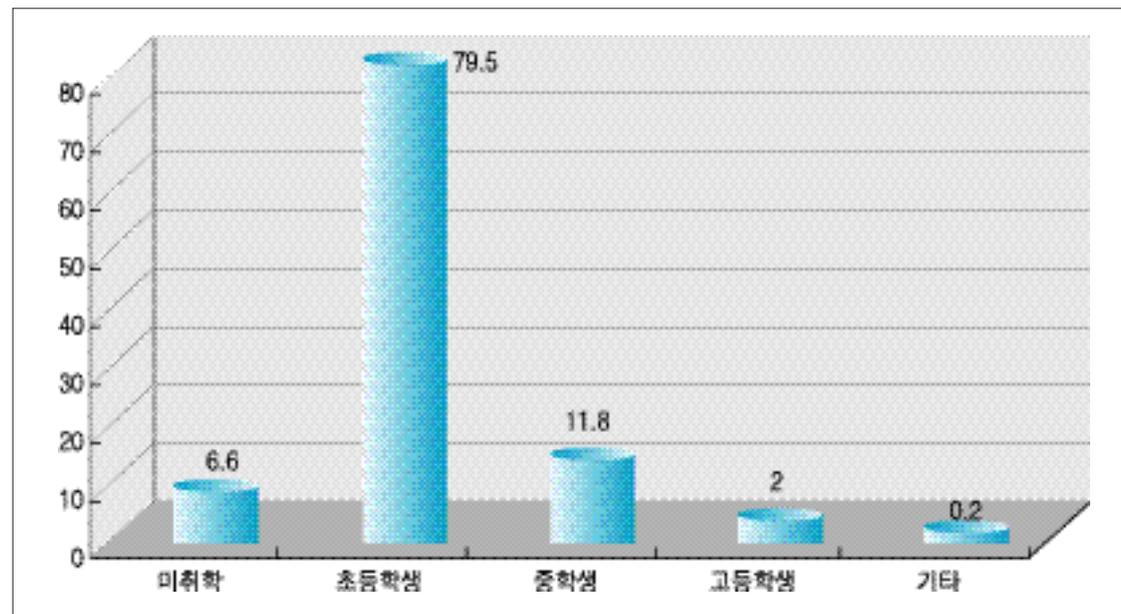
의 순이다.

지역아동센터의 종사자는 총 4,912명이고, 자원봉사자는 7,799명으로 파악되어 자원봉사자가 종사자수보다 무려 2,887명이나 많다(표 7 참조). 즉 지역아동센터의 운영에 있어서 자원봉사인력은 매우 핵심적이라 할 수 있다. 종사자 중 생활복지사는 1,902명인데, 1명의 종사자가 돌보는 아동은 23명이 된다. 종사자 중 영양사는 60명에 불과하고 급식보조인력은 556명으로 아동의 급식은 대부분 보조인력이나 자원봉사인력으로 충당되고 있음을 알 수 있다. 자원봉사 1인당 이용자수는 5.6명이다.

자원봉사인력의 분포 현황을 보면 개인이 자발적으로 봉사를 하는 경우가 전체의 44.7%로

그림 1. 지역아동센터의 이용자 유형(2005년 12월 현재)

(단위: %)



자료: 보건복지부, 『내부자료』, 2006.

표 7. 지역아동센터의 종사자 및 자원봉사인력 현황

(단위: 개소, %)

시도	시설수	종사자 현황						자원봉사인력현황				
		계	시설장	생활복지사	영양사	급식보조인력	기타	계	개인	종교단체	기업	학생
총계	1,709	4,912	1,681	1,902	60	556	713	7,799	3,485	1,485	343	2,487
구성비	-	100.0	34.2	38.7	1.2	11.3	14.5	100.0	44.7	19.0	4.4	31.9

주: 생활복지사 1인당 이용자수: 22.9명, 자원봉사자 1인당 이용자수: 5.6명  
 자료: 보건복지부, 『내부자료』, 2006.

가장 많고, 그 다음은 학생으로 31.9%, 종교단체를 통한 자원봉사 19.0%, 기업 4.4%의 분포를 보이고 있다. 특히 학교에서의 자원봉사활동의 무제로 인하여 학생들이 센터에 많이 투입되는 현상을 볼 수 있다.

### 3) 지역아동센터의 문제점

지역아동센터는 공부방에서 시작되어 정부의 지원 아래 시작된 지 불과 1년이 지났다. 따라서 이 시설의 성과에 대해서 평가하는 것은 시기상조라고 할 수 있다. 다만 빈곤의 대물림을 단절시킬 수 있는 사회복지 전달체계로서의 기능을 활성화 할 수 있도록 설립 초기에 센터의 기능과 조직, 지원방식을 합리적으로 설정하는 것은 필요하고 매우 중요한 작업이라고 판단된다.

지금까지의 지역아동센터의 연구 결과를 종합해 볼 때, 센터가 갖고 있는 문제점은 다음과 같다.<sup>11)</sup>

첫째, 지역아동센터는 공부방, 방과후 보육서비스로 전환되는 과도기적 상황에서 시설이 턱없이 부족한 상황이다. 1.7백만에 달하는 빈곤아동과 한부모 가족 아동, 방치되고 있는 맞벌이 가정 아동을 보호하기에는 시설이 상당히 부족하다.

둘째, 법정 종사자 배치기준 미흡에 운영적 문제가 있다. 법정 종사자 기준은 아동복지사업에 제시되어 있는데 종사인력의 업무량에 대비해서 종사자 배치기준을 조정할 필요가 있다. 센터의 생활복지사들은 과도한 업무로 인해서 소진되는 경우가 많고, 더욱이 종사자에 대한 보수수준도 매우 열악하여 사기마저 저하되고 있다.

셋째, 급식제공, 학습지도, 아동 및 부모상담, 사례관리 등의 사회복지 기능적 측면이 제대로 이루어지지 못하는 문제를 안고 있다. 이를 위해서는 전문적인 인력이 필요한데, 현재 센터의 인력이 과부족 상태이고, 보수교육도 올해부터 시작하고 있는 실정인어서 프로그램의 전문성이 담보되지 못하고 있는 실정이다.

11) 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회, 2005; 장진, 「부산지역 지역아동센터의 활성화방안」, 신라대학교 사회복지대학원 석사학위 논문, 2005.

#### 4. 지역아동센터 개선방안

##### 1) 지역아동센터의 확충

우선 향후 지역아동센터는 대폭 확충되어야 하는데, 확충규모를 살펴보기 전에 이용자 수를 추정해야 한다. 현재 지역아동센터는 미취학아동에서부터 고등학교 학생까지 이용하고 있지만, 미취학아동은 영유아 보육시설에서 보호하고, 고등학생은 청소년 공부방을 활용하는 것이 바람직하다.<sup>12)</sup> 지역아동센터는 가능하면 연령폭이 너무 넓지 않은 상태로 운영하여 대상자를 상대빈곤층과 맞벌이 가정 아동(소위 ‘열쇠’ 아동: Latchkey Child)으로서 보호가 필요한 초등학생과 중학생만으로 국한하여 추계하였다.

2005년 현재 지역아동센터의 주요 이용대상이 되는 초등학생과 중학생수는 각 4,022,801명, 2,010,704명으로 총 6,033,505명이다. 이중 상대빈곤아동은 전체 아동의 15.05%로 이를 추계하면 2005년 현재 1,667,514명이 된다. 맞벌이 가정 아동 중 보육이 필요한 아동은 전체 아동의 29.3%에 해당한다는 연구결과를 기초로<sup>13)</sup> 센터가 보호해야 하는 아동수를 추계하면 1,767,817명이 된다. 여기서 저소득층과 중복되는 아동수(맞벌이 가정 아동의 15.05%)를 제외하면 지역아동센터의 잠재 이용대상자는 3,169,275명이 된다.

그런데 현재 저소득층 아동을 대상으로 학업지도 및 보육서비스를 제공하는 시설로는 지역아동센터(보건복지부)이외에도 종합사회복지관, 방과후 교실(교육인적자원부), 방과후 보육(여성가족부) 시설 등이 있다. 2004년 현재 전국 방과후 전담보육시설 239개소와 방과후 통합보육시설 1,188개소에서 약 2만명의 초등학생이 보호되고 있다. 초등학교 방과후 교실은 2004년 현재 430개교에서 프로그램을 운영 중에 있고 이용 아동수는 8천5백명에 달한다. 지역사회복지관에서는 약 1만여명이 아동관련 프로그램을 이용하고 있는 것으로 추정된다.<sup>14)</sup> 종합하면 현재 43,000여명의 지역아동센터를 이용하고 있고, 약 38,400명이 기타의 시설에서 보호되고 있다. 총 시설이용 아동 81,400명 중 지역아동센터 이용 아동은 52.8%가 된다.

이를 기반으로 향후 필요한 지역아동센터의 개소수는 다음과 같다. 제1안은 한 센터에서 현재와 같이 25명을 보호하는 경우로, 이 때 총 개소의 66,935개소의 센터가 있어야 한다(시군구당 284개). 제2안으로는 1개소당 보호아동수를 15명으로 하는 것으로, 이때 총 111,558개소의 센터가 있어야 한다. 제3안으로는 1개소당 아동을 10명 보호하는 경우이다. 이때 총 167,338개소의 센터가 있어야 한다.

이와 같이 지역아동센터는 향후 급진적으로

증가해야 할 필요가 있다. 보다 구체적인 시설의 공급방안은 향후의 연구과제로 남겨놓는다.

##### 2) 공공-NGO-종교기관 협동센터의 설립

수요가 급증하고 있는 지역아동센터를 정부가 모두 설립하는 것은 바람직하지도 않고 가능하지도 않을 것으로 본다. 그런데 우리나라의 경우 종교인이 전 인구의 50%를 상회하고 있고 종교기관은 물적 및 인적 자원 등 풍부한 자원을 보유하고 있다. 특히 종교기관은 시설자원을 갖추고 있어서 지역아동센터로 활용하기에 매우 적합하다. 따라서 지역아동센터의 설립에 있어서 기존 종교기관과 연계하는 방안이 적극 고려되어야 한다.

이 때, 정부와 종교기관이 개별적으로 연계하여 센터를 설립하는 것보다는 몇 개의 종교기관을 관리하는 매개적 역할의 민간기구를 두는 것을 제안한다. 이때 지역적으로 흩어져 있는 종교기관 간의 연계가 긴밀하게 되어, 정보의 교환이 원활하고 보다 효과적으로 센터를 운영할 수 있게 될 것이다. 그리고 정부가 개별 종교기관을 접촉하기보다 상위의 민간조직을 통하여 관리할 때, 보다 효율적으로 센터를 운영할 수 있게 될 것이다.

현재 미신고시설의 형태이기는 하지만, 기아대책본부에서 교회와 연합하여 ‘행복한 홈스쿨’이라는 지역아동센터(혹은 공부방)를 운영하고 있

다. 이러한 민간과 종교기관과의 공조체제로 센터를 운영하고 있는 사례들을 발굴하여 지역아동센터 설립시 모델로 삼는 작업이 필요하다.

##### 3) 종사자 보수교육 및 확충

현재 지역아동센터의 종사자들은 시설장과 생활복지사 등으로 구성되어 있는데, 지역사회내의 다양한 아동들의 환경과 문제점들을 다루기 위해서 시설장과 생활복지사는 추가적인 교육 및 자격증을 갖추도록 해야 한다.<sup>15)</sup> 방과후 보육에 필요한 각종 지식과 기법, 그리고 지역사회내에 연계를 형성하기 위한 지역사회조직활동에 필요한 기술 등을 갖추 수 있도록 하는 인프라를 구축하는 작업이 필요하다. 현재 보건복지인력개발원에서는 지역아동센터 시설장과 종사자를 대상으로 2006년 3월부터 보수교육을 실시하고 있다. 교육시간은 총 15시간이고, 내용은 아동프로그램이 위주로 되어 있다. 교육내용과 시간에 대한 평가를 통해서 내실있고 실질적인 보수교육이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

아울러 종사자의 확충이 필요하다. 특히 생활복지사들은 평균 229명을 담당하고 있어, 과중한 업무로 인해 소진되는 경우가 많다.<sup>16)</sup> 따라서 생활복지사 1인당 담당 아동수를 점차적으로 최대 10인 이하로 줄여서 종사자의 소진을 막고 효과 있는 학습지도와 아동보호가 되도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 현 법정 종사자 기준을 조

12) 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회, 2005.

13) 문화일보, 2001. 1. 18일자.

14) 시설당 30명이 이용하는 것으로 추정함(총 352개소, 2005년 현재). 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회, 2005.

15) 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회, 2005.

16) 장진, 「부산지역 지역아동센터의 활성화방안」, 신라대학교 사회복지대학원 석사학위 논문, 2005.

정하거나, 계약직 직원을 고용하여 아동들에게 양질의 교육환경과 서비스를 제공해 줄 수 있어야 할 것이다. 이로 인해 사회적 일자리가 창출되는 부수적인 효과가 발생할 수 있게 될 것이다. 아울러 센터는 주5일제 근무가 확산되는 상황이어서 주말에도 프로그램을 하도록 권장되고 있으므로, 추가 종사자 고용을 통해서 이를 실시할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4) 프로그램의 전문화

지역아동센터의 프로그램은 아동의 발달을 고려한 프로그램을 개발하고, 아울러 학부모와 아동의 욕구에 기반한 프로그램을 제공하도록 해야 할 것이다. 아울러 학년에 따라서 차별화된 프로그램을 통해서 아동의 건전한 육성을 도모해야 할 것이다.

### 5. 맺음말

고도 경제성장 가운데 오히려 급증하고 있는 빈곤아동은 우리 사회를 당황하게 하고 있다. 아

동은 앞으로 우리 사회를 이끌어갈 주역인데, 이러한 아동의 15%가 빈곤으로 소외되고, 방임되며, 어려서부터 비행청소년화 되고 있다. 이로 인해 우리 사회도 복지선진국이 밟았던 점철을 여과없이 밟게 되는 오류를 낼 수 있다.

복지선진국으로 진입하려는 현 시점은 또 다른 측면에서는 '한국형' 아동복지의 틀을 설정하여 복지국가가 안고 있는 문제를 최소화할 수 있는 기회가 되기도 한다. 특히, 우리가 소유한 풍부한 민간자원, 비공식 집단간의 유기적인 연계를 활용하여, 공공과 민간이 연합하여 빈곤 아동의 문제를 풀어갈 수 있으리라고 본다.

풍부한 시설 및 인적 자원을 보유한 종교계의 아동복지사업에의 적극적인 참여를 통해 그리고 양자의 사이에서 매개적으로 민간 사회복지기관들이 역할을 수행하여, 민, 관, 그리고 종교계 삼자가 일체가 되어 빈곤아동 문제를 해결해 갈 수 있을 것으로 기대한다. 이제 복지는 정부에만 기댈 수 있는 시대는 지났다. 지역사회의 빈곤 아동은 지역주민이 돌보고 지원하는 민관 협동의 '동반형 복지'를 할 것인가를 국민이 스스로 결정할 시기가 왔다. 