

아동·청소년 돌봄 정책 현황 분석

The Policy on Care for Children and Youth

강지원 한국보건사회연구원 전문연구원

이세미 한국보건사회연구원 연구원

현재 우리나라 아동·청소년 돌봄은 초등돌봄교실, 방과후 학교, 지역아동센터, 청소년방과후 아카데미 등을 통해 제공되고 있다. 이들 사업은 정책 대상 범위와 서비스 내용이 유사하나 운영방식과 전달체계는 달라 대상자의 연령은 중첩되는 반면 사각지대는 여전히 존재한다. 이들 정책 사업이 아동·청소년의 삶의 질을 제고하고 재정의 효율적 운영을 도모하기 위해서는 지역사회를 기반으로 한 돌봄 계획의 수립이 필요하다. 이는 아동·청소년기에 중요한 역할을 수행하는 교육체제를 포함해야 하며, 지역별 아동·청소년 수요와 돌봄제공기관 공급의 정확한 측정에 기반을 두어야 한다. 이를 근거로 지역단위 돌봄기관 간 연계와 서비스의 체계적인 공급을 통해 다음 세대를 이끌어갈 아동과 청소년이 누구도 뒤처지거나 배제되지 않도록 정책설계를 할 필요가 있다.

1. 들어가며

1960년대 전후 피폐해진 대한민국 경제를 견인한 것은 바로 '사람'이었다. 자원이 없는 조그만 나라에서 사람에 대한 투자는 교육을 통해 이루어졌고, 교육은 세대간·세대내 사회 이동을 가능하게 하는 유일한 수단이었다. 교육은 학령기 아동·청소년 개인에게는 당연한 권리이자 의무였고, 가족에게는 사회 이동의 통로이자 가족에 대한 평가 지표가 되었다. 그 결과 의무교육이 확대되고, 학령기 아동의 교육성취는 세계 최고이고, 상급학교 진

학을 역시 매우 높은 것으로 나타난다. 그러나 학교를 중심으로 한 과도한 경쟁으로 우리나라의 아동·청소년의 스트레스 경험은 매우 높고, 그 중심에 학업 성적이 있다¹⁾.

반면에 학력 인플레이션으로 대학을 졸업하고도 취업을 못하는 청년층이 증가하고 노동시장 구조로 인해 청년층의 비정규직 역시 급격히 증가하고 있다. 이러한 이유로 최근에는 직업교육에 대한 관심이 증가하고 있다. 독일식의 도제시스템이나 스웨덴식 조기직업교육 등은 모두가 대학에 진학할 필요가 있는가 하는 근본적인 질문에서 제기되었다. 과

1) OECD 34개국 중 고등교육 1위, 국가경제력 11위, 1인당 국민총소득 세계 13위이지만, 아동의 주관적 행복감은 가장 낮고, 그 원인은 학업에 대한 스트레스인 것으로 나타남(OECD, 2014).

다 경쟁으로 인한 스트레스를 잘못된 방법으로 해소하거나 학교에서 낙오될 때 아동·청소년은 사각지대에 방치되는 경향이 있다. 이제 교육 중심의 아동·청소년 정책에서 탈피하여 교육 외의 복지 체계에서 정책의 주요 대상으로 아동·청소년을 다루어야 할 필요성이 대두된 것이다.

또한 오랜 시간 한국에서 가장 신뢰를 받아온 전제인 “사회이동의 가장 중요한 수단은 교육”이라는 신념 또한 변화하고 있다. 교육은 더 이상 사회이동의 절대적 수단이 아니다. 오히려 교육은 사회계층을 고착화시키는 악순환의 기제로 작용하고 있다²⁾. 따라서 동일한 출발선에서 동일한 기회를 주는 것이 평등이라고 생각했던 믿음도 깨지고, 출발선을 동일하게 맞추기 위한 적극적인 조치도 그 영향이 상당히 줄어들었다. 이제 아동·청소년에 대한 교육정책 중심의 체계에서 전환하여 아동·청소년의 삶의 질이나 행복을 증대할 수 있는 정책으로 전환해야 할 때이다.

한편으로 가족 형태의 다양화와 여성의 노동시장 참여로 인해 가족 기능의 사회화가 매우 급속한 속도로 증가하고 있다. 지금까지는 주로 미취학 아동에 초점을 맞춘 가족 기능의 사회화가 이제 아동 및 청소년까지 보편적으로 제공될 필요가 있는 것이다. 특히 한부모가족, 조손가족, 맞벌이가족의 증가로 방과후 나홀로 있는 아동이 증가하고 있어 저녁식사나 숙제, TV 시청 등을 관리해줄 수 있는 돌봄에 대한 욕구가 증가하고 있다. 이와 함께 외동 자녀가 증가하면서 형제·자매 등과 부딪히며

경험하는 우애 및 경쟁, 또래간 의사소통과 예절 등 전통적으로 가족 내에서 다루어졌던 경험이 사회적으로 제공될 필요가 있다.

이러한 변화에 따라 아동·청소년에 대한 복지 정책이 확대될 필요가 있다. 아동·청소년이 미성년임을 고려할 때 가장 기본적이고 중요한 복지정책은 아동·청소년에 대한 ‘돌봄’이다. 돌봄은 사전적 의미로 ‘관심을 가지고 보살피다’는 뜻이다. 즉 아동·청소년에 대한 돌봄 정책은 학교 안팎에서 행해지는 보살핌 행동을 뜻하는 것으로 전통적인 의미의 교육과는 차이가 있다. 따라서 아동·청소년에 대한 교육정책과 복지정책의 관계 설정이 필요하다.

우리나라에서 아동·청소년에 대한 정책은 기본적으로 교육체계를 중심으로 한다. 그러나 청소년 활동 및 청소년 상담 등 일반적인 청소년에 대한 지원은 복지체계 내에서 이루어진다. 또한 학교를 이탈하거나 기출하는 등 특별한 위험에 처한 청소년에게도 복지정책 성격의 사업이 제공된다. 문제는 아동·청소년에 대한 돌봄 욕구가 증가하자 교육체계와 복지체계 양쪽에서 돌봄서비스를 제공하는 것이다. 이는 대표적인 유사·중복사업이다. 그러나 제도를 면밀히 분석하면 대상자의 중복은 없지만, 프로그램은 매우 유사한 것으로 나타난다. 게다가 각 부처별로 분절적인 전달체계를 운영하고 있어 재정은 비효율적으로 운영되고 있음이 수차례 지적되었다³⁾.

본 연구는 교육체제 내에서 이루어지고 있는

2) 김희삼(2014). 『사회 이동성 복원을 위한 교육정책의 방향』(한국개발연구원에 따르면, 경제적으로 상위계층의 자녀일수록 명문대 진학에 유리한 고등학교(예, 특목고)에 재학하는 비중이 높고, 경제적 하위계층의 자녀일수록 대학진학율이 낮은 특성화고(예, 실업계)에 재학하는 비중이 월등히 높은 것으로 나타남. 이는 한국사회의 중등교육은 ‘계층 이동 사다리’가 아니라 ‘계층의 대물림’을 고착시키는 단계로 접어들었다는 것을 의미함.

초·중·고등학교의 학교교육을 제외하고 아동·청소년에 대한 복지정책의 일환으로 제공되고 있는 돌봄 정책의 현황을 살펴보고 이에 대한 문제점을 분석하고자 한다. 서로 다른 정책 목표를 달성하기 위해 서로 다른 방식으로 도입되었지만 10여년이 지난 지금 각 정책은 매우 닮아있다. 이러한 특성이 수요자의 선택권과 재정의 효율적 운영 등에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 분석함으로써 아동·청소년의 건강한 성장과 발달에 기여할 수 있도록 정책의 개선방안을 모색하는 데 본 연구의 목적이 있다.

2. 아동 돌봄 정책 현황 분석

(1) 정책 현황

지금까지 아동·청소년에 대한 정책은 교육체계를 중심으로 이루어졌다. 그러나 IMF 이후 계층 격차가 커지자 저소득층 아동 및 청소년에 대한 정책적 대응이 필요하다는 문제의식이 대두되었다⁴⁾. 선진국에서도 계층이동에 있어 교육이 중요하지만 그 효과가 제한적인 것으로 나타났고, 오히려 교육 불평등이 사회 불평등으로 연계되는 문제

가 발생하자 취약계층의 교육 소외 극복이 우선적으로 강조되었다. 즉 저소득층이나 특수한 욕구가 있는 아동에 대한 적극적 조치를 통해 교육의 출발선을 동일하게 맞추기 위한 노력이 정책으로 구현된 것이다⁵⁾.

이와 함께 여성의 노동시장 참여가 증가하면서 부모의 보호가 필요한 아동에 대한 돌봄 욕구 역시 증가하였다. 민법상 성년이 되기 전 아동은 성인의 보호를 필요로 하므로 미취학아동부터 고등학생까지 아동·청소년에 대한 전반적인 돌봄 욕구가 대두된 것이다. 자녀의 연령과 부모의 고용상태 등에 따라 돌봄에 대한 욕구에 차이가 있으나 대부분의 경우 시장에서 구매를 통해 돌봄 욕구를 충족하였다. 그러나 저소득층의 경우 시장에서 돌봄을 구매할 경제적 여력이 없어 사실상 아동이 방치될 수밖에 없다.

현재 우리나라의 아동·청소년 돌봄 정책은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 교육체계 내에서 학교라는 물리적 공간을 중심으로 이루어지는 교육복지사업이 있다. 이는 학교를 중심으로 교육취약계층 학생들에게 학습, 문화체험, 심리정서, 복지 지원 등 다양한 영역에서 입체적으로 지원함으로써 사교육비를 절감하며, 아동·청소년의 교육적 성장을 도모하고, 교육격차를 해소하는 데 초

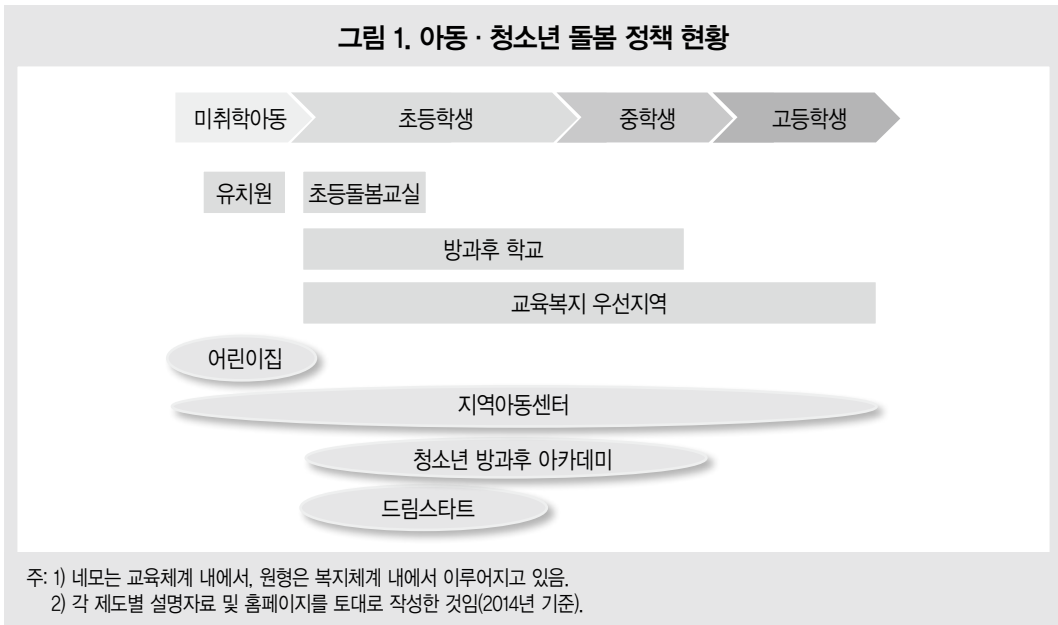
3) 이만우·김영수(2013), 『복지사업의 '중복' 및 '편중' 현황과 과제』, 국회입법조사처 현안보고서, 193; 감사원(2013), 『감사결과보고서: 교육복지 시책 추진실태』, 특정감사보고서.

4) 김수린·김진숙(2013), 교육복지 전달체계 현황에 대한 연구: 교육복지관련 사업의 중복과 편중을 중심으로, 청소년학연구, 20(11), pp. 177-204.

5) 미국의 '헤드스타트(Head Start, 1964)'와 영국의 '슈어스타트(Sure Start, 1999)'는 빈곤 및 소외계층 등 불리한 입장에 있는 미취학 아동이 초등학교 교육에 적응할 수 있도록 지식, 기능 태도를 키우고자 도입됨. 학령기 아동을 대상으로 하는 프랑스의 '우선 교육지대(Zone d'éducation prioritaire, ZEP)'와 영국의 '교육 우선 지역(Education Action Zone, EAZ)' 등은 교육 불평등을 해소하고자 저소득층 지역에 우선 투자하면서 학생 및 가족에 대한 지원, 사회적 소외의 해소, 기업 및 기관과의 협력 등을 시도하고 있음(각 제도에 대한 설명은 www.wikipedia.com 이용하여 재구성).

6) 경기도교육청(2015), 『교육복지 우선지원사업 안내』; 전북도교육청(2015), 『2015년 교육복지 우선지원사업 기본 계획』

그림 1. 아동·청소년 돌봄 정책 현황



접을 맞추고 있다⁶⁾. 이는 선진국의 '교육복지우선 지역' 사례와 유사한 것으로 출발선이 동일하지 않은 저소득층 및 특수한 욕구를 지닌 아동에 대한 공평한 교육 기회의 제공을 통해 사회 불평등을 해소하기 위한 것이다. 이와 함께 초등돌봄교실과 방과후 학교는 학교를 공간으로 돌봄서비스를 제공하는 복지사업의 성격이 강하다. 즉 방과후 교과 프로그램과 특기적성 프로그램, 돌봄교실을 운영하면서 학습보조 및 돌봄 모두 제공하고 있다⁷⁾.

다음으로 복지체계 내에서 학교 외 시설을 중심으로 제공되는 복지사업이 있다. 전자가 교육체계 내에서 운영됨으로써 재학 중인 학생을 대상으로 한다면, 복지체계는 재학 중인 학생으로 한정되지 않아 '학교밖 청소년'도 정책 대상이 될 수 있어

대상범위가 더 넓다고 할 수 있다. 이들 복지체계는 방과후 돌봄이 필요한 아동·청소년을 대상으로 공교육을 보완하고 사교육비를 절감하며, 돌봄을 제공하여 여성의 경제활동참가를 지원하고, 나홀로 청소년의 범죄·비행 노출예방 등을 통해 건전한 아동·청소년 육성이라는 보다 광범위한 목표를 수립하고 있다⁸⁾. 그러면서도 교육체계와 복지체계 내 정책의 대상이 되는 아동·청소년의 범위와 제공되는 프로그램의 내용이 매우 유사하다는 것을 알 수 있다.

(2) 정책 대상의 편중과 사각지대

아동 및 청소년에 대한 복지는 기본적으로 학

7) 경기도교육청(2015), 『2015 방과후 학교 운영 실무 편람』; 경기도교육청(2015), 『2015년 초등돌봄 교실 운영 계획』

8) 여성가족부·한국청소년활동진흥원(2014), 『2014 청소년 방과후 아카데미 지역돌봄 연계모형 개발연구』; 보건복지부(2014), 『2015년 지역아동센터 지원 사업안내』

교를 중심으로 제공된다. 우리나라 교육체제의 특성상 초등학교에서 중학교까지 의무교육기간이므로 이 기간의 학생을 대상으로 교육을 우선 제공하되, 방과후 혹은 주말 및 방학 등 교육 외 시간에 복지가 제공되는 방식이다. 이러한 정책 대상의 선정은 몇 가지 문제를 야기하고 있다.

먼저 아동·청소년 복지에 대한 법적 근거를 기준으로 살펴보면 아동 및 청소년에 대한 정의 자체가 모호함을 알 수 있다. 이에 근거한 서비스 및 시설 역시 서로 다른 법에 근거하고 있으며 법적 해석을 달리 적용하고 있어 각 사업별 정책 대상이 되는 아동 및 청소년에 대한 연령 기준이 모호할 수밖에 없다. 예를 들어 교육에 관한 권리 및 의무를 규정한 교육기본법은 아동 및 청소년에 대한 연령 기준 및 대상 기준이 명확하지 않으며, 명목적이지는 않지만 법 전반에 걸쳐 학교에 다니는 아동을 정책 대상으로 하고 있다. 이에 비해 아동복지법은 18세 미만의 아동을 대상으로 하고, 청소년기본법은 9세 이상 24세 이하 청소년을 대상으로 하기 때문에⁹⁾ 일부 연령대가 중첩되는 반면, 일부 연령대는 상대적으로 소외되고 있다.

다음으로 교육체계 내의 복지와 복지체계 내의 돌봄 대상이 위계적이면서도 특정 연령에 편중되는 특징이 있으며, 지역이나 소득계층 등의 차이에 따라 돌봄의 사각지대가 발생할 가능성도 있다.

교육부의 초등돌봄교실은 초등학교 저학년층을 대상으로 하고, 방과후 학교는 중학생까지, 교육복지 우선지역은 고등학생까지 점진적으로 확대되는 구성을 갖추고 있다. 즉 이들 교육체계에서 돌봄은 학령기 아동을 기준으로 위계적으로 구성되

어 있음을 알 수 있다. 반면에 드림스타트는 초등학생을 대상으로 하며, 청소년방과후 아카데미는 중학교 2학년까지, 지역아동센터는 미취학 아동부터 고등학생까지 폭넓게 포함하고 있다. 이 역시 복지체계 내에서는 위계적으로 구성되어 있다. 연령을 기준으로 한 각 체계 내 위계적인 구성으로 인해 초등학교 저학년 아동은 다양한 돌봄 제공기관 중에서 선택할 수 있는 반면, 중학생과 고등학생의 경우 돌봄을 제공하는 기관의 수나 종류가 부족하여 선택의 폭이 좁다.

이에 더하여 지역적 특성과 소득계층별 특성에 따른 사각지대도 발생할 우려가 있다. 지역적으로는 학교와 지역아동센터, 방과후 청소년아카데미까지 다양한 돌봄 제공기관이 존재하는 도시지역에 비해 경북 영양군이나 청송군처럼 분교가 폐교 위기에 처하거나 지역아동센터 수가 적은 농산어촌지역의 아동과 청소년들은 돌봄의 사각지대에 처할 가능성이 있다. 또한 시장에서 다양한 돌봄을 선호함에 따라 구매할 여력이 있는 중산층에 비해서 구매능력이 제한되는 저소득층이나, 소득 수준에 관계없이 돌봄욕구가 발생하는 맞벌이 가족의 나홀로 아동은 정책의 사각지대에 놓일 가능성이 있다.

현재의 아동·청소년 돌봄 정책 내에서는 정책 대상이 중첩된다고 해서 대상자가 서비스를 중복적으로 이용할 수는 없다. 대상 신청 절차 중 타 지원 여부를 확인하는 절차가 있는가 하면, 아동·청소년 돌봄 제공기관과 시·군·구 및 교육(지원)청 담당자의 업무 협의가 이루어지기 때문이다. 즉 시·군·구 돌봄운영협의회(공동수요조사)

9) 민법에서는 성년을 19세로 규정하고 있다(민법 제4조).

표 1. 아동·청소년 복지의 법적 근거와 연령 기준

	아동복지법	청소년기본법	교육기본법
대상 연령	18세미만인 사람	9세 이상 24세 이하	-
적용 시설	지역아동센터 드림스타트	청소년 방과후 활동지원 ¹⁾	(각급)학교 ²⁾
소관 부처	보건복지부 아동복지정책과	여성가족부 청소년정책과	교육부 학교정책과

주: 1) 여성가족부의 CYC-net은 청소년복지법에 근거하며, 청소년복지법은 청소년기본법에 근거하고 있음.
 2) 방과후 학교는 교육기본법에 근거한 초·중·고등학교 총론(교육부 고시)에 근거하고 있으며, 초등돌봄교실은 방과후 학교 운영기본계획에 근거함.
 자료: 법제처, 『아동복지법』, 법제처, 『청소년기본법』, 법제처, 『교육기본법』, 경기교육청(2015), 『초등돌봄교실 운영계획』, 경기교육청(2015), 『방과후 학교 운영계획』

는 돌봄서비스 수요자 명부를 공유하고, 자격여부 확인을 통해 서비스 제공을 결정하는 방식으로 운영되는 과정 중에 중복 대상자가 발생할 가능성은 거의 없다.

(2) 정책 내용의 유사·중복

지금까지 우리나라의 아동·청소년에 대한 정책은 초·중·고등학교의 교육을 통해 전인적인 성장을 도모하고 사회이동의 기회를 접하여 누구나 뒤쳐지지 않도록 하는 교육 중심으로 설계되었다. 그러나 경제 위기를 경험하면서 우리는 누구나 동일한 선에서 출발하지 않는다는 것을 경험하게 되었다. 또한 학교에 초점을 맞춘 정책은 출발선이 다른 저소득층 혹은 취약계층의 자녀들이 교육 불평등에 이어 사회 불평등으로 연계되어 빈곤이 대물림되는 현상을 타파하는 데 매우 제한적인 영향을 미치고 있다.

이러한 상황에서 아동·청소년에 대한 정책적 대응은 두 가지 방향으로 전개되었다. 첫째, 학교

체제 내에서 교육복지라는 이름으로 교육과 복지를 결합하는 방식이다. 이는 구체적으로 교육투자 우선지역 선정을 통해 저소득층 아동 및 청소년을 동일한 출발선에서 시작할 수 있도록 이들의 권리를 신장하고 학교 생활 및 적응에 대한 상담을 실시하는 방식으로 이루어졌다. 둘째, 전통적인 복지 차원에서 그 대상을 아동 및 청소년으로 확대한 방식이다. 여전히 학령기 아동에 대한 교육을 중점적으로 제공하지만 방과후 아동에 대한 돌봄을 제공함으로써 부모의 양육 부담을 경감시키고 교육 외 복지 기능에 초점을 맞춘 것이다.

두 가지 정책 대응 모두 동일한 출발선을 만들기 위한 적극적인 조처라는 공통점을 가지고 있지만 서로 다른 정책 영역의 고유한 기능이 강화되는 방식으로 제도화되었다. 즉 교육체계 내에서 운영되는 초등돌봄교실, 방과후 학교, 교육복지투자 우선지역 등과 복지체계 내에서 운영되는 지역아동센터, 청소년 방과후 아카데미, CYS-NET, 드림스타트 등이 서로 다른 특성을 가지면서 아동·청소년에 대한 돌봄이 공통적으로 제공될 것이라 기

대되었다. 그러나 이들은 서로 다른 법적 근거와 소관부처, 지원방식, 운영방식 등의 차이가 있지만 정책 대상이 유사하거나 동일함으로써 서비스간 차별성이 드러나지 않고 있으며, 서비스 연속성의 미흡과 서비스기관 간 연계 부족 등으로 인해 시각 지대가 발생하는 등의 문제가 노출되었다¹⁰⁾.

그러나 다음의 표에서 보는 바와 같이 사례관리를 전담하는 교육복지 우선지역과 드림스타트를 제외하고 각 돌봄 제공기관에서 제공하는 서비스는 매우 유사한 것을 알 수 있다. 대부분의 돌봄 제공기관에서 교육지원과 정서지원, 생활지원, 문화체험 등을 제공하고 있다. 교육지원분야의 학습지원과 특기 및 적성개발, 부모교육 등은 초등돌봄교실, 방과후 학교, 지역아동센터, 청소년 방과후 아카데미 등에서 모두 제공하고 있다. 이와 대조적으로 아동·청소년의 돌봄에 있어 가장 중요한 급식 제공이나 정서지원, 문화체험 등은 복지체계 내에서만 제공되고 있다.

이는 운영방식의 차이에 따른 것으로 보인다. 즉 초등돌봄교실이나 방과후 학교는 학교 건물을 활용할 뿐만 아니라 담임교사를 활용함으로써 가산점을 제공하는 반면 업무 부담이 증가하는 방식으로 설계되었다. 따라서 동일한 공간에 학습과 관련한 지원은 제공하지만 그 외 다양한 활동을 준비할 시간적 여력이 없거나 지원 인력의 부족으로 학습지도에 초점을 맞출 수밖에 없는 구조인 것이다. 급식 역시 점심을 제외한 별도의 저녁 급식 준비에 소요되는 시간 및 인력 지원의 한계로 가능하지 않다. 이러한 이유로 학교 내에서 운

영되는 초등돌봄교실이나 방과후 학교는 주로 5시까지 운영하고 있다.

이에 비해 지역아동센터나 방과후 아카데미 등은 별도의 물리적 공간에서 별도의 전담인력이 배치되어 있다. 이들은 소규모 시설을 운영하며 급식 시설 등을 별도로 갖춘 관계로 주로 저녁 8시까지 운영하나 탄력적으로 운영시간을 연장하기도 한다. 또한 저소득층 혹은 취약계층 아동에게 필요한 정서지원이나 문화체험, 멘토링 등 다양한 서비스를 제공하고 있다는 것은 장점으로 나타난다. 다만 다양한 중고등학생의 학습지도에서는 전문성이 부족한 한계를 갖고 있다.

(3) 전달체계의 유사·중복 및 분절

앞에서 논의한 바와 같이 아동·청소년에 대한 돌봄 정책은 2개의 서로 다른 체계 내에서 운영되고 있으며, 소관부처별로는 3개의 서로 다른 전달체계를 갖고 있다. 교육부는 학교체계 내에서 돌봄을 제공하고 있으므로 시·도교육청과 단위학교의 전달체계를 그대로 운영한다. 다만, 방과후 학교 중앙지원센터를 국책연구기관에 위탁 운영함으로써 방과후 학교의 기본계획과 단위학교의 프로그램 설계 등을 보다 효율적으로 지원하고 있다. 이에 비해 보건복지부와 여성가족부는 광역시도와 시·군·구의 행정체계를 이용하고 있으나 실제로 서비스를 제공하고 있는 지역아동센터와 방과후 아카데미를 관리할 별도의 전달체계를 운영하고 있다. 즉 지역아동센터 중앙지원단이 사업에

10) 홍성대(2011). 『복지사각지대 해소 방안으로서의 사례관리 활성화를 위한 법·제도적 과제』, 입법과 정책, 3(2), pp.127-149.; 이태수·김민·이혜숙(2010). 『방과후 서비스 역할분담 모형 개발에 관한 연구』, 아동복지교사중앙지원센터·꽃동네현도사회복지대학교 산학협력단; 정익중·박현선·오승환·임정기(2009). 『아동청소년 방과후 서비스의 현황과 과제』, 서울: 공동체.

표 2. 아동·청소년 돌봄 제도 비교

구분	교육체계			복지체계		
	초등돌봄교실	방과후 학교	교육복지 우선지역	지역아동센터	청소년 방과후 아카데미	드림스타트
부처	교육부	교육부	교육부	보건복지부	여성가족부	보건복지부
법령	-	-	초등중교육법 (시행령제54조)	아동복지법 (제52조)	청소년기본법 (제48조의2)	아동복지법 (제37조)
지원대상	초등학생	초중고	초중고	18세 미만	만9~13세	0~만12세
운영주체	학교	학교	주로 학교	지역아동센터	청소년 수련시설	시군구
추진 체계	시·도교육청 → 교육지원청 →			시·도 → 시·군·구 →		
	단위학교 돌봄교실	단위학교	단위학교, 지역민간기관	지역아동센터	청소년 수련시설	지역사회기관, 지역자원
시행년도	2006년	2005년	2003년	2004년	2005년	2007년
운영현황	5,938('14년)	11,686('14년)	1,801('12년)	4,059('14년)	200('14년)	219('14년)
이용현황	22만명('14년)	136만명('14년)	130만명('12년)	10만명('14년)	8천명('14년)	12만명('14년)
프로 그램	예체능, 놀이, 숙제지도, 독서활동 등	교과 및 특기적성 등	학습, 문화체험, 심리정서발달, 복지프로그램 등	돌봄 및 급식제공, 학습지도 등	전문체험, 학습지원, 자기개발, 생활지원 등	신체발달, 의사소통능력, 부모역량강화, 정서발달 등
이용자 부담	무료	자부담 저소득층 무료	무료	무료	자부담 저소득층 무료	무료
운영 예산	2,921억원 ('13년)	3,719억원 ('14년)	1,422억원 ¹⁾ ('12년)	2,723억원 ('14년)	160억원 ('13년)	346억원 ²⁾ ('14년)

주: 1) 교육복지 우선지역의 2012년 지원액은 1,422억원으로 교부금이 1,303억원을 차지함.
 2) 드림스타트의 2014년 예산편성은 기존(21개), 시군구 지역별 3억원 배정(1.4억원은 교부금으로 충당), 신규(8개)는 시·군·구 지역별 1.5억원 배정(0.4억원은 교부금으로 충당)
 자료: 한국교육개발원(2013), 학생의 변화를 통해 본 교육복지 우선지원사업의 효과
 보건복지부(2014), 2014년도 드림스타트 사업 안내, www.dreamstart.go.kr에서 2015. 6. 17 인출

대한 내용을 총괄적으로 관리하되 지역아동센터의 운영 및 관리에 관해서는 보건복지부를 최상위 기관으로 하고 있다. 여성가족부 역시 유사한 전달 체계를 갖고 있다.

여기서 검토해보아야 할 사항은 크게 두 가지이다. 먼저 별도의 전달체계 운영이 반드시 필요한가의 문제이다. 아동·청소년이라는 동일한 정책

대상에게 제공되는 복지라는 측면에서 대상자 및 프로그램 내용이 매우 유사하다는 것을 앞서 검토한 바 있다. 그럼에도 불구하고 서로 다른 부처별 전달체계를 별도로 운영하는 것이 어떠한 목표 혹은 성과를 나타내는 지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

실제로 초등돌봄교실이나 방과후 학교 등은 기

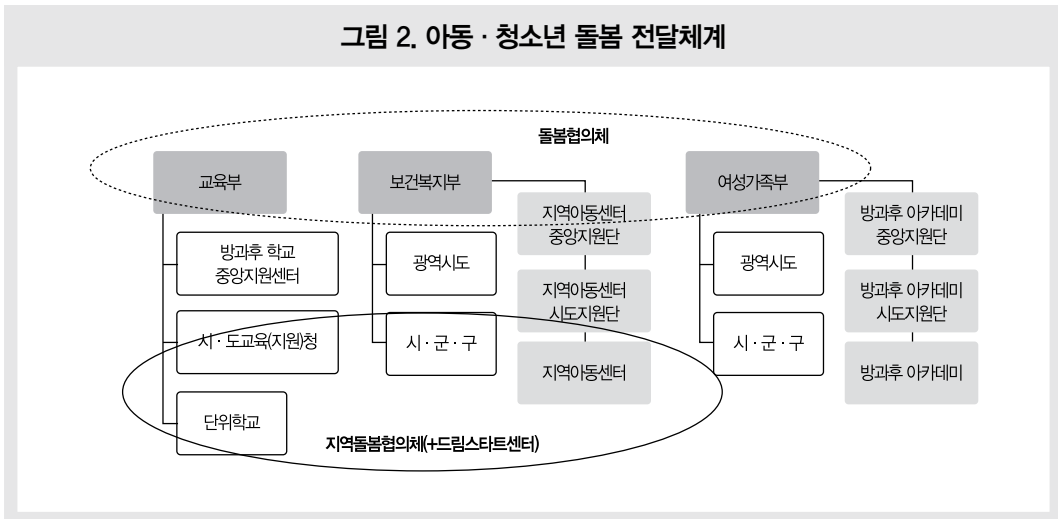
존에 설립된 학교 중 신청을 받아 운영하고 예산을 지원하기 때문에 상당히 많은 전달체계를 갖고 있어¹¹⁾ 접근성이 높다는 장점이 있다. 그러나 교육 체계 내에서 제공되는 돌봄의 대상이 재학 중 학생으로 한정되고, 운영시간이 5시까지로 제한된다면, 오히려 교수학습이나 학교상황에 적합한 특기 적성프로그램 등을 효율적으로 제공하고 그 외 프로그램은 복지체제로 연계하는 것이 더 바람직할 수 있다.

반면에 복지체제 내의 전달체계는 지역아동센터를 제외하면 상대적으로 매우 적은 수로 기초자치단체(시·군·구) 당 1개소 수준에 불과하다¹²⁾. 이는 지역아동센터를 중심으로 하되, 지역아동센

터 미설치 지역(인천 옹진군, 경북 청송군)의 경우 청소년복지상담센터 혹은 청소년 방과후 아카데미를 운영하는 등 대체적인 관계에 있다고 할 수 있다. 그러나 지역아동센터의 경우 학교와는 달리 특정 지역에 편중하는 양상을 보이고 있어¹³⁾ 접근성이 좋다고 평가하기에는 어려운 한계가 있다.

또한 지역아동센터 운영의 특성상 초등학생 외의 중고등학생에 대한 교수학습이 직접적으로 이루어지는 데 한계가 있다. 이에 따라 일선 지역아동센터에서는 주로 대학생 혹은 지역사회 성인 자원봉사를 활용하거나 규칙적으로 교육방송을 수강할 수 있도록 돌봐주는 제한적인 역할을 수행하고 있다.

그림 2. 아동·청소년 돌봄 전달체계



11) 2014년 기준 전국 초등학교 6,200개소(분교 포함) 중 5,938개소가 초등돌봄교실을 운영하고 있고, 전체 초·중·고등학교 11,743개소(분교 포함) 중 11,686개소가 방과후 학교를 운영하고 있음(교육통계, 2014). 이는 사립초등학교를 제외하거나 인문계 고등학교만 고려했을 때 거의 모든 학교가 운영하는 것이라고 할 수 있음.

12) 2014년 기준 지역아동센터는 4,051개소, 방과후 아카데미는 200개소, 드림스타트는 219개 지역에 불포함(앞의 표 2 참조).

13) 지역아동센터는 광주시 북구 118개소에서 인천옹진군 및 경북청송군 0개소까지 편차가 크며, 시도당 평균 200개소 내외로 운영되고 있음(지역아동센터 중앙지원단, 2014).

다음으로 이러한 전달체계 간의 관계가 효율적으로 운영되고 있는가의 문제도 검토해야 한다. 이러한 문제의식에 따라 중앙정부 차원과 지방자치단체 차원에서 대상자 중복 및 사업운영의 효율성을 위해 개별적으로 운영되는 각 사업들의 조정과 협력을 보장할 연계체계를 마련하였다(예, 중앙정부의 돌봄협의체, 지역사회의 방과후 돌봄협의회 등). 그러나 각 사업의 대상자가 특정 집단에 편중되어 있고 제공하는 서비스가 서로 차별성이 없어¹⁴⁾ 서로 경쟁하는 한 형식적으로 운영할 수밖에 없는 한계가 있다.

예를 들어 지역아동센터의 부족한 부분을 보완하기 위해 방과후 학교를 동시에 이용하거나, 부모님의 귀가시간을 맞추기 위해 초등돌봄교실 외에 학원을 동시에 이용하는 아동이 있다. 이 경우 두 체계의 공통된 정책 목표인 사교육비 절감이나 나홀로아동에 대한 돌봄 모두 반쪽만 충족시키는 정책으로 학부모의 양육부담은 여전할 수밖에 없다. 또한 초등돌봄교실의 확대 이후 일선 현장에서는 지역아동센터의 초등학교 저학년 비중이 일부 감소한 것으로 나타났다.

그럼에도 불구하고 실천현장에서 방과후 돌봄협의회의 역할은 매우 중요하다¹⁵⁾. 지역차원에서 아동 돌봄이 필요한 아동·청소년에 대한 공동의 조사를 통해 돌봄 계획을 수립하는 기초통계의 생산이 가능하기 때문이다. 뿐만 아니라 서로 다른 체계로 인해 대상자 중복 등을 시스템으로 거르는 데 한계가 있으나 지역 차원에서 돌봄협의회를 통해 사전적 혹은 사후적으로 대상자 중복 검증이 이

루어질 수 있다. 이와 함께 지역돌봄협의회에서는 특정한 문제가 있거나 교육환경과 복지체계 내에서 공통적으로 다루고 있는 아동에 대한 정보 공유 및 사례관리도 가능하다.

이와 함께 건강한 아동·청소년의 육성을 위해 지역사회가 함께 고민하고 문제를 풀어나가는 커뮤니티를 지속적이고 체계적으로 형성한다는 측면에서 장기적으로 매우 효과적인 운영이 될 것으로 기대된다. 이것이 가능토록 하려면 현재 교육(지원)청의 주도로 다소 형식적으로 운영되고 있는 협의회(예, 일년에 1번~분기별 1번)가 보다 실제적이고 사전적으로 운영되는 것이 필요하다. 즉 지역사회가 함께 아동·청소년을 돌본다는 기본적인 인식이 공유된 상태에서 대상자의 연계, 서비스의 연계, 전달체계의 연계, 지역 자원의 연계 등이 이루어질 수 있도록 실제적인 운영이 필요한 것이다.

3. 나가며

아동 돌봄 정책은 아동·청소년에게 평등한 출발선을 제공하거나 부모의 양육부담을 덜어주기 위해 도입되었지만 서로 다른 재정으로 운영되는 교육체계와 복지체계 내에서 각각의 전달체계를 통해 제공되면서 유사·중복의 문제와 대상자 편중 및 사각지대 등의 문제를 내포하고 있다. 이러한 정책들이 국민들의 세금으로 조달되는 재정사업이라는 것을 고려할 때, 재정효율성과 정책성,

14) 이혜영·류방란·김경애·김경희·김민희(2010). 교육복지 통합적 지원체제 연구. 서울: 한국교육개발원.

15) 현재 방과후 돌봄서비스 지역돌봄협의회는 지역 내 초등학교교장, 지역아동센터장, 초등돌봄교실과 지역아동센터의 실무자를 중심으로 구성되어 있음.

수요자의 만족도를 제고하는 방향으로 정책이 설계될 필요가 있다. 그런 의미에서 지역돌봄협의회를 주축으로 한 돌봄에 대한 공동수요조사는 그 출발점으로 매우 뜻깊은 작업이다. 지역사회에서 돌봄이 필요한 아동을 목록화하고 서로 다른 체계 내에서 이들이 사각지대에 놓이지 않도록 협의의 조정을 함으로써 돌봄이 필요한 아동에게 적절한 때 적절한 서비스를 제공할 수 있는 프로세스를 구축한 것이다. 다만, 여전히 공동수요조사의 대상이 초등학교에 집중되어 있고 기본적인 통계가 공개되지 않는 것은 한계라고 할 수 있다. 행정정보로서 가지는 의미보다 지역 단위의 아동·청소년 돌봄에 대한 계획을 세우는 데 필수적인 기초통계가 되기 때문이다.

다음으로 아동·청소년 돌봄에 대한 공급량의 측정이 필요하다. 현재 서로 다른 부처에서 서로 다른 전달체계를 통해 돌봄이 제공되고 있어 이를 효과적으로 관리하기 위해서는 지역 단위에서 돌봄의 공급량을 정확하게 산정할 필요가 있다. 즉 도시지역은 수요에 비해서 공급이 많은 반면, 도서산간지역의 경우 수요에 비해서 공급이 부족할 때 서로 다른 전략이 요구된다. 뿐만 아니라 도시지역으로 구성된 시군구의 지역아동센터 1개소와 도시에 있는 시군구 지역아동센터 1개소의 차이가 정책에 반영할 필요가 있다.

지역 단위 아동·청소년에 대한 돌봄 계획은 지역별 특성과 아동·청소년 수요, 돌봄제공기관의 공급 현황 등을 고려한 상태에서 수립되어야 한다.

그 과정 중에 중요한 것은 지역별 차이가 실제로 계획에 반영되어야 한다는 것이다. 도시에 있는 돌봄제공기관과 농촌에 있는 돌봄제공기관이 동일한 프로그램을 제공할 필요가 없다. 또한 돌봄 제공기관에 대한 인력 배치 기준과 지원 단가 역시 동일할 필요가 없다.

예를 들어 맞벌이 가구가 많은 도시지역의 경우 방과후 학원까지 마치고 돌아온 나홀로 아동에 대한 돌봄의 손길이 더 필요하고(예, 야간돌봄), 도서산간지역은 아동 수 자체가 적어 정원 충족율이 매우 낮아 지역아동센터를 설치·운영하는데 한계가 있을 수도 있다(예, 설치 기준 등). 이런 경우 지역 단위 돌봄 계획 수립을 통해 교육체제와 복지체제에 관계없이 당번 기관을 정해 야간돌봄을 공동으로 수행하거나 기관간 연계하는 방안을 지역에서 독자적으로 구축할 수도 있고, 학교의 유휴교실을 개조하여 지역아동센터를 병설하는 방안도 고려해볼 수 있다.

이러한 지역 기반 아동·청소년 돌봄 계획이 대상자의 편중과 사각지대를 해소하고, 교육체제와 복지체제의 핵심서비스와 연계서비스를 구분하여 수요자의 선택권을 강화하며, 돌봄 관련 수요-공급 분석을 통한 효율적인 재정지원의 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 지역 사회를 중심으로 한 아동돌봄 계획을 통해 지역과 가족 형태, 가구의 소득수준에 관계없이 한명의 아동도 뒤처지거나 배제되지 않도록 우리 사회가 적극적으로 개입할 필요가 있다. ■