

2018. 06 제103호 (18-07)

초등저학년 아동 돌봄 관련 정책 현안과 대안

김 미 정 가족행복정책부 연구위원

1. 초등저학년 아동 돌봄 공백의 문제점
2. 경기도 초등학교 아동 돌봄 현황과 한계
3. 지역사회 돌봄을 통한 대안 모색

경기도가족여성연구원「이슈분석」제103호(18-07)

발행인 한옥자

발행일 2018년 6월 29일

발행처 (재)경기도가족여성연구원
경기도 수원시 장안구 경수대로 1150, 신관2층
Tel. 031)220-3900 Fax. 031)220-3979

인 쇄 신문사 031)255-2157

본 출판물의 저작권 및 판권은 경기도가족여성연구원에 있음.

※「이슈분석」은 가족여성 분야 정책이슈와 주요 통계·제도 등 정책환경과 현황을 파악하고 경기도의 정책대응 방향을 제안하는 발간물로 온오프라인을 통해 수시 발간되며, 연구원 홈페이지(www.gfwri.kr)에서 PDF 파일로 다운로드 받으시거나 메일링 신청을 통해 이메일로도 받아보실 수 있습니다.
(문의 : 031-220-3922)

요 약

○ 초등저학년 아동의 돌봄 공백을 해소하기 위한 정부의 대책 발표가 잇따르고 있으나, 초등저학년 아동의 돌봄 공백 현상은 지속되고 있으며, 맞벌이 여부, 부모의 소득 수준 등이 돌봄 공백에 영향을 미치고 있음

- 2015년 전국가족실태조사 결과 초등학생의 37.0%가 방과후 1시간 이상 돌봄 공백상태에 있었으며, 한국아동청소년 패널조사 초1 패널 1-3차 자료 분석 결과 12.8%가 주당 9시간 이상 돌봄공백 상태에 있는 것으로 확인됨.
- 초등저학년 아동의 돌봄공백에 대한 가장 주된 영향 요인은 맞벌이였으며, 순위 형제자매 유무, 학년진급, 가구소득 수준 등이 영향을 미침.

○ 경기도내 초등돌봄교실, 지역아동센터의 최근 3년간 설치 및 이용현황을 살펴보면, 시설 수의 증가가 미흡하고 이용아동은 오히려 감소하였음. 초등돌봄교실과 지역아동센터를 통한 상시 돌봄은 이용아동 규모와 대상이 제한적임

- 2017년 경기도내 초등돌봄교실 이용아동은 총55,779명으로, 전체 초등학생의 7.6%에 해당함. 2016년 경기도내 지역아동센터 이용 아동수는 21,111명으로 전체 초등학생의 약 2.9%에 해당함. 2017년 경기도 만8세이하 아동 중 시간제 아이돌봄서비스는 총100,487가구에서 이용함.
- 초등학교 시기 아동이 상시 이용가능한 돌봄 공급량은 전체 초등아동의 10.5% 규모에 불과하며, 이용대상이 저소득층, 맞벌이가정을 우선으로 하고 있어서 제한적임.

○ 모든 아동의 보호와 돌봄을 보장하기 위해 지역사회 민관거버넌스 통한 다양한 대안 모색 필요

- 아동 중심 지역사회 돌봄 보장 : 유엔아동권리협약 원칙에 의거 모든 아동이 안전한 보호와 돌봄을 지역사회를 통해 보장받아야 함
- 지역사회 돌봄을 위한 대안적 시도 : 마포마을방과후체계 구축 사업, 경기도교육청 지역기반 미래형 돌봄교실 사례 등
- 초등저학년 아동 돌봄 해결을 위한 과제 : 학교와 지자체가 중심이 되는 민관거버넌스를 통해 다양한 돌봄 운영방식 추진

목 차

1. 초등저학년 아동 돌봄 공백의 문제점	1
2. 경기도 초등학교 아동 돌봄 현황과 한계	2
가. 초등돌봄교실	2
나. 지역아동센터	5
다. 아이돌봄서비스	6
라. 초등돌봄의 현안	7
3. 지역사회 돌봄을 통한 대안 모색	8
가. 아동 중심 지역사회 돌봄 보장	8
나. 지역사회 돌봄을 위한 대안적 시도	9
다. 초등저학년 아동 돌봄을 위한 과제	10

1. 초등저학년 아동 돌봄 공백의 문제점

“초등 저학년 아동의 돌봄 공백을 해소하기 위한 정부의 대책 발표가 잇따르고 있으나, 초등저학년 아동의 돌봄 공백 현상은 지속”

○ 초등아동의 방과후 돌봄 공백 문제 여전

- 초등 저학년 아동의 돌봄 공백을 해소하기 위해 정부는 초등돌봄교실, 지역아동센터 등을 확대한다는 계획임. 그러나 초등학교 저학년 아동의 돌봄 공백 현상은 지속되고 있음.
- 2015년 전국가족실태조사 결과 초등학생의 37.0%가 방과후 1시간 이상 돌봄 공백상태인 것으로 확인되었음(장혜경 외, 2015).¹⁾
- 한국아동청소년 패널조사 초1 패널 1-3차 2,116명 학생의 자료와 국회예산정책처의 시군구별 방과후돌봄서비스 수요-공급 격차 분석 자료를 통합하여 방과후 돌봄공백 영향요인을 분석한 연구(임혜정, 2017)에 따르면, 주당 9시간 이상 돌봄 공백 상태에 있는 아동이 12.8%였음.²⁾

○ 초등아동의 방과후 돌봄공백에 대해 맞벌이 여부, 손위형제 자매, 가구소득 등이 영향

- 동 연구에 따르면 초등저학년 아동의 돌봄 공백에 대한 가장 주된 영향 요인은 맞벌이였음. 맞벌이 요인은 부모의 사회경제적 지위를 통제한 후에도 방과후 돌봄 공백 가능성에 유의미한 영향력을 보인 것으로 나타났음.
- 손위 형제자매가 있는 경우 방과후 돌봄 공백 가능성이 높아지고, 학년이 올라갈수록 부모들이 자녀를 홀로 두는 경향이 더 커지는 결과가 나타난 점에 대해, 연구자는 초등저학년 학생이 한 학년 진급했다고 해서 혼자 있게 되거나 손위 형제자매와 있게 되는 상황은 어린 학생에게 발달단계에 맞지 않는 자기보호와 보호자 책임을 전가하는 것이라고 비판하였음.
- 가구소득의 변화가 방과후 돌봄 공백 각 수준에 속할 가능성에 미치는 영향력은 가구소득 수준에 따라서 차별적으로 나타날 개연성이 컸다는 분석결과를 기초로, 양육비 지원과 같은 소득보전 정책은 가구소득 수준과 방과후 돌봄공백 정도에 따라 정책효과성이 다를 수 있음을 언급함. 이러한 측면에서 초등저학년 학생의 방과후 돌봄 공백을 막는 데는 체계적인 지역사회 기반 돌봄서비스 확충

1) 장혜경 외(2015). 2015년 가족실태조사 분석 연구. 한국여성정책연구원.

2) 임혜정(2017). 패널순서형로지트모형을 이용한 초등학교 저학년 학생의 방과후 돌봄공백 영향요인 분석. 보건사회연구 37(4), 510-534.

을 통한 직접적인 대응책 마련이 더 효과적일 수 있다고 제언함.

○ 방과후 돌봄 공백은 아동의 발달에 부정적 영향

- 돌봄 공백은 아동이 성인의 보호를 받지 못하는 상태이므로, 아동의 신변안전에 위험이 되거나 범죄 노출 가능성이 있으며, 적절한 보호와 영양 공급, 정서적 지지를 받지 못하게 될 확률이 높아짐.

2. 경기도 초등학교 아동 돌봄 현황과 한계

가. 초등돌봄교실

“초등돌봄교실은 오후돌봄, 저녁돌봄, 방과후학교 연계형 돌봄 등 3가지 유형이 운영되고 있으며, 2017년 경기도내 초등돌봄교실 이용아동은 전체 초등학생의 7.6%에 해당”

○ 초등저학년 ‘방과후 교실’ 이 2004년 정부정책사업으로 도입되었고 2009년 ‘종일돌봄교실’ 시범운영을 거쳐, 2010년부터 ‘초등돌봄교실’ 이라는 명칭으로 변경되어 확대되었음.

- 초등돌봄교실이란 별도시설(전용 또는 겸용교실 등)이 갖추어진 공간에서 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄 활동임.
- 초등돌봄교실은 돌봄이 꼭 필요한 맞벌이·저소득층·한부모 가정 등의 1~2학년 학생 중심으로 가정에서와 같은 세심한 돌봄서비스를 지속 제공하며, 추가 수용이 가능한 경우 3학년 이상 학생은 우선순위를 정해 수용하도록 하고 있음. 초등돌봄교실은 오후돌봄, 저녁돌봄, 방과후학교 연계형 돌봄의 3가지 유형으로 운영되고 있음(교육부 외, 2017).³⁾

○ 2015~2017년까지 3개년간 경기도내 초등돌봄교실 학급수는 오후돌봄이 35실 증가하고 저녁돌봄은 135실 감소함. 이용아동수는 오후돌봄과 저녁돌봄 모두 감소함.

- 2015~2017년간 경기도내 초등돌봄교실 학급수와 이용아동을 살펴보면, 오후돌봄(방과후부터 오후5시까지 운영)은 2015년 2,632실에서 2017년 2,667실로 35실 증가했음. 반면 오후돌봄 이용아동은 2015년 53,993명에서 2017년 53,109명으로 884명 감소하였음.

3) 교육부17개 시도교육청·한국교육개발원(2017). 2017 초등돌봄교실 운영 길라잡이. 한국교육개발원.

- 저녁돌봄(밤 10시까지 운영)은 2015년 287실에서 2017년 152실로 큰 폭으로 감소하였고, 이용아동은 2015년 3,904명에서 2017년 1,918명으로 절반 수준으로 감소하였음.
- 방과후학교 연계형 돌봄(방과후에 돌봄이 필요한 3~6학년 맞벌이·저소득층·한부모 가정 등의 학생 중 방과후학교 프로그램에 참여하면서 오후돌봄교실을 이용하지 않는 학생 등을 대상으로 별도의 공간에서 이루어지는 돌봄활동)의 경우 2017년 93실 752명에 불과함.

○ 2017년 초등돌봄교실 이용아동은 3유형을 모두 합하면 55,779명으로, 전국 초등돌봄교실 이용 아동의 24.6%에 해당함.

- 초등돌봄교실 이용아동은 경기도 전체 초등 1~2학년 학생 244,454명의 22.8%, 전체 초등학교생 733,941명의 7.6%에 해당하는 규모임.

〈표 1〉 전국 및 경기도 초등돌봄교실 현황(2015~2017)

(단위: 실, 명)

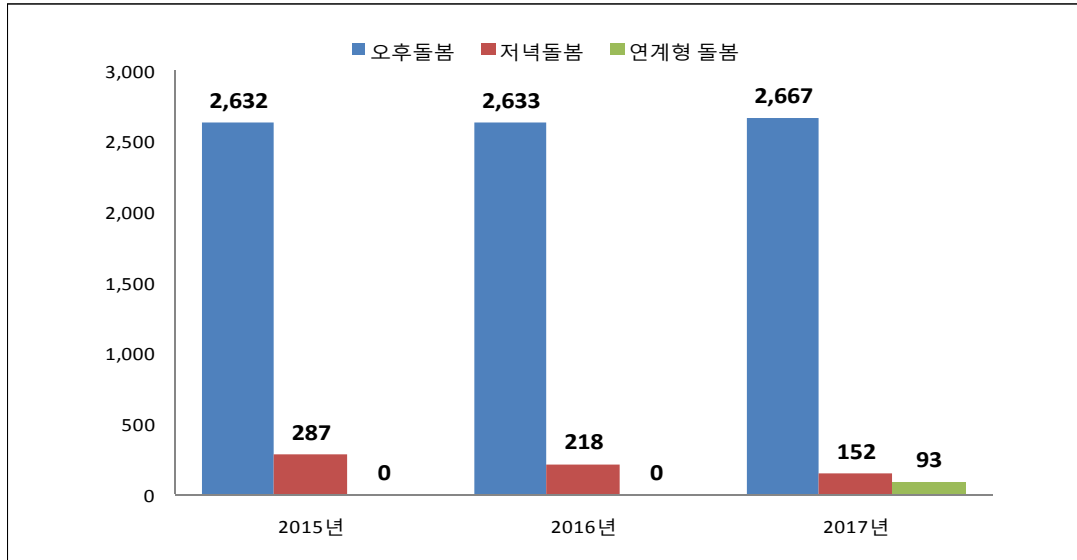
구분	오후돌봄		저녁돌봄		방과후학교 연계형 돌봄	
	운영교실	참여학생	운영교실	참여학생	운영교실	참여학생
2015						
전국	11,058	230,756	1,405	14,538	-	-
경기도	2,632	53,993	287	3,904	-	-
2016						
전국	11,054	229,079	1,056	9,693	-	-
경기도	2,633	52,980	218	2,768	-	-
2017						
전국	10,842	226,634	975	8,325	1,422	19,643
경기도	2,667	53,109	152	1,918	93	752

주 : 각년도 4월 기준

자료 : 한국교육학술정보원 학교알리미.

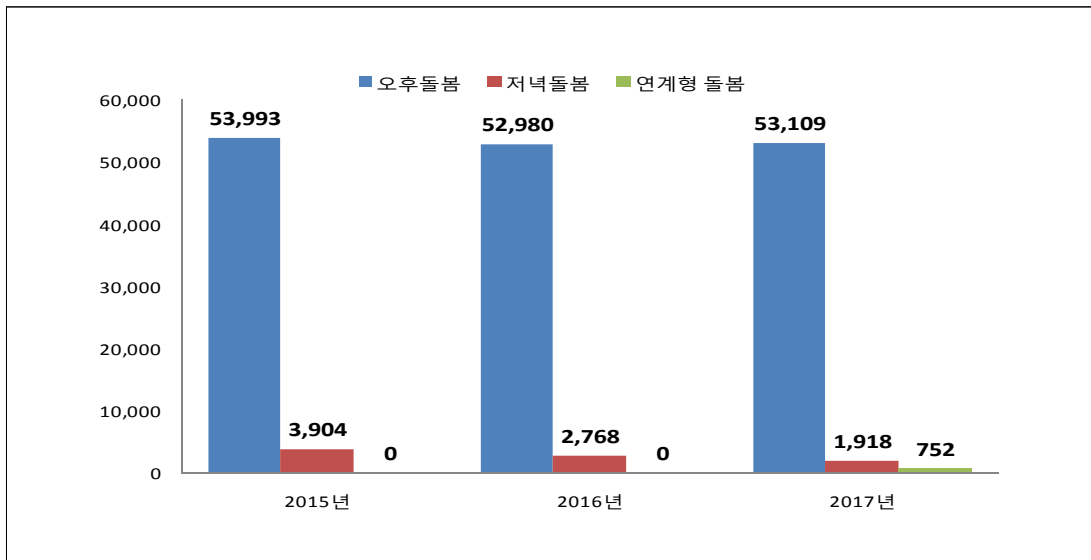
〈그림 1〉 경기도 초등돌봄교실 유형별 운영교실(2015-2017)

(단위: 실)



〈그림 2〉 경기도 초등돌봄교실 유형별 참여아동(2015-2017)

(단위: 명)



나. 지역아동센터

“지역아동센터 이용아동은 2016년 21,111명으로 2014년에 비해 2,481명 감소, 전체 초등 학생의 약2.9% 규모”

- 지역아동센터는 1985년 도시 빈민가나 공단지역을 중심으로 아동의 돌봄과 보호, 학습지도 등을 위한 공부방을 시작으로 하여, 2004년 법제화되면서 지역내 대표 아동복지시설로 자리잡았음.⁴⁾
- 지역아동센터는 아동복지법 제50~52조, 제54~75조에 근거하여 지역사회 내 방과후 돌봄서비스를 필요로 하는 만18세 미만 아동(저소득층 우선)을 대상으로 다음과 같은 기능과 역할을 담당하고 있음.⁵⁾
 - 아동의 안전한 보호 필요성 증가에 따른 서비스 제공과 급식제공 등 지역사회 내 보호 기능
 - 학습능력 제고, 특기적성 강화, 일상생활 지도 등 교육 기능
 - 다양한 문화체험과 참여 제공 등 문화적 기능으로, 소외계층에게 다양한 문화서비스 제공
 - 아동의 심리 및 정서적 안정을 위한 상담, 가족지원, 사례관리 제공 등 정서지원기능으로, 아동의 건강한 심리적, 신체적 기능 강화
 - 지역내 자원 확보·발굴, 지원 강화, 홍보 등 지역사회 연계 기능
- 2014-2016년간 경기도내 지역아동센터 설치 운영 현황을 보면, 2014년 751개소에서 2016년 763개소로 3년간 12개소 증가하였음.
 - 그에 비해 이용아동은 2014년 23,592명에서 2016년 21,111명으로 2,481명이 감소하였음. 지역아동센터 이용대상이 만18세 미만 아동이지만 주 이용대상이 초등학생임을 감안하면, 2016년 이용아동 수는 전체 초등학생의 약 2.9%에 상당하는 규모임.

4) 심정마·채현탁(2015). 지역아동센터와 초등돌봄교실의 협력에 관한 쟁점 고찰. 한국자치행정학보, 29(2), 313-328.

5) 보건복지부(2017). 2017년 지역아동센터 지원 사업안내.

〈표 2〉 경기도 지역아동센터 현황(2014-2016)

(단위: 개소 명)

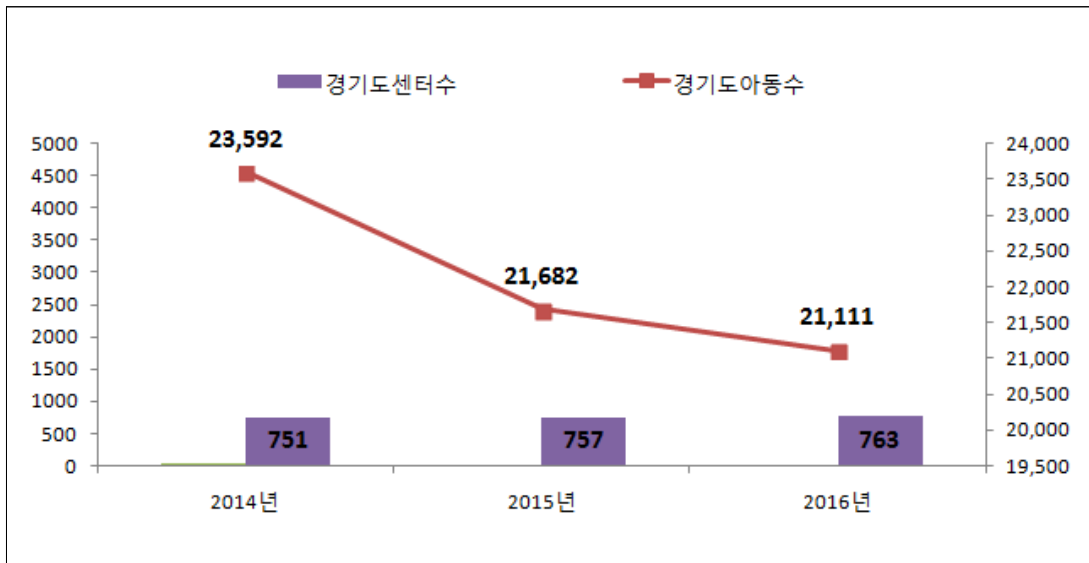
구분	센터수	이용아동수
2014		
전국	4,059	108,936
경기도	751	23,592
2015		
전국	4,102	109,661
경기도	757	21,682
2016		
전국	4,107	106,668
경기도	763	21,111

주: 2017년 자료는 가용하지 않아 수록하지 않음(2017년 보고서 미발간).

자료: 보건복지부, 각년도 12월말 기준, 전국지역아동센터 통계조사 보고서.

〈그림 3〉 경기도 지역아동센터 수 및 이용아동(2014-2016)

(단위: 개소, 명)



다. 아이돌봄서비스

“2017년 경기도 만8세이하 연령 아동 중 시간제 아이돌봄서비스 총100,487가구에서 이용”

- 초등저학년 아동이 방과후 이용가능한 제도적 서비스에는 시간제 아이돌봄서비스가 있음.
아이돌봄서비스는 아이돌봄지원법에 의거하여 운영되고 있으며 종일제와 시간제가 있음.
생후 3개월이상부터 만12세 이하의 아동이 이용가능함.
- 아이돌보미가 아동의 집에서 아동의 안전한 보호, 숙제지도, 간식 제공 등을 담당함.
- 경기도 전역에서 2017년 아이돌봄지원서비스 이용가정 및 연계현황을 살펴보면, 육아휴직 대상연령인 만8세이하 연령의 아동 중 시간제 아이돌봄은 총100,487 가구에서 이용했으며, 총 연계건수는 1,255,658건에 달했음.⁶⁾

라. 초등 돌봄의 현안

“초등저학년 시기 초등돌봄교실과 지역아동센터를 통한 상시 돌봄은 이용아동 규모와 대상이 제한적”

- 이상 초등저학년 아동을 중심으로 초등학교 시기 아동이 이용할 수 있는 돌봄기관 및 서비스 현황을 살펴보면, 상시적으로 이용가능한 공급량은 전체 초등아동 학생수 기준으로 10.5% 가량 수용할 수 있는 규모로 공급량이 적다는 점이 가장 큰 한계임.
- 또한 이용대상이 저소득층, 맞벌이가정을 우선으로 하고 있어서 소득수준이 상대적으로 높거나, 어머니가 시간제로 근무하거나 전업주부인 경우 이용할 수 없음.
 - 지역아동센터의 경우 저소득층, 맞벌이 가정 아동을 위한 시설이라는 인식이 있어서 낙인효과를 우려해 이용을 꺼리는 경우도 있음.
- 정부는 2017년 국정과제의 하나로 온종일 돌봄체계 구축을 추진하기로 발표하였고 2018년 2월 초등학교 입학기 돌봄대책을 발표하였음.
 - 국정과제 안에는 온종일 돌봄교실의 초등학교 전 학년 확대, 부처간, 지자체-교육청 간 협력을 통해 학교안·밖 온종일 돌봄체계 모델 개발, 확산이 포함되어 있음.⁷⁾

6) 경기도여성비전센터 내부자료.

7) 국정기획자문위원회(2017.7.) 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

- 초등학교 입학기 돌봄 대책⁸⁾에는, 초등학교 입학기 한 달간 근로시간 단축, 자녀돌봄휴가제도(연10일) 신설, 초등돌봄교실 확대, 초등돌봄교실 탈락한 1학년 아동에 대한 지역돌봄서비스(아이돌보미, 공동육아나눔터, 지역아동센터 등) 확대 제공이 담겨 있음.
- 그러나 앞서 초등돌봄교실과 지역아동센터 현황에서 살펴본 바와 같이, 초등아동을 위한 공적 돌봄 서비스 이용은 정체 또는 감소되고 있어, 정부의 이와 같은 정책이 수요자 입장에서 단기간내 체감할 수 있는 효과를 거두는 데 한계가 있음.

3. 지역사회 돌봄을 통한 대안 모색

“모든 아동의 안전한 보호와 돌봄을 보장하기 위해 지역사회 민관거버넌스를 통한 다양한 대안 모색 필요”

가. 아동 중심 지역사회 돌봄 보장

- 초등저학년 아동의 돌봄 공백은 초등돌봄교실의 추가 설치 또는 지역아동센터 지원 확대만으로 해소되기에는 한계가 있으므로, 지역사회 단위에서 가용한 모든 자원을 동원하고 지자체와 교육청, 학교, 지역내 돌봄기관 등이 협력하는 방식으로 대안을 모색할 필요가 있음.
- 무엇보다도 모든 아동이 생존권과 보호권, 발달권, 참여권을 보장받아야 한다는 유엔아동권리협약의 원칙에 의거하여, 거주지역이나 가족의 사회경제적 지위 등과 무관하게 안전한 보호와 돌봄을 받을 수 있도록 보장해야 함.
 - 유엔아동권리위원회 일반논평을 분석한 황옥경(2012)⁹⁾에 따르면, 유엔아동권리위원회는 출생이후부터 8세까지를 유아로 규정하고, 유아는 사회적 활동, 경험과 학습을 위한 시간과 공간 뿐만 아니라 신체적인 양육, 정서적인 보살핌과 세심한 지도를 필요로 한다고 설명하였음.
 - 유아는 타인에게 의존적이기 때문에 차별의 위험에 처해 있다고 지적하고, 국가는 유아에 대한 잠재

8) 저출산고령사회위원회, 관계부처 합동 보도자료(2018.2.7.)

9) 황옥경(2012), 영유아기 권리에 대한 유엔의 권고 분석-유엔아동권리위원회의 일반논평을 중심으로, 아동과 권리, 16(1), 27-49.

적 차별에 주목하여 유아의 생존과 발달에 영향을 미치는 서비스의 이용가능성 및 접근성을 감독해야 하며, 모든 유아는 필요한 서비스를 이용할 수 있는 공평한 기회를 제공받아야 한다고 제안하였음.

- 일반논평 22에서 각국은 유아기 아동을 위한 정책 및 프로그램이 전무하거나 파편화되어 효과적이지 않다는 점을 지적하고, 8세까지 유아와 관련된 법과 정책은 체계적이고 통합적이어야 한다고 강조하고 있음.

나. 지역사회 돌봄을 위한 대안적 시도

- 서울시 마포구 교육혁신지구사업에서는 마포마을방과후체계 구축 사업을 추진하고 있음.¹⁰⁾

- 이 사업은 마포라는 하나의 구 단위에서 아이들이 마을 속에서 편안하고 안심하며 살아갈 수 있는 환경을 조성하는 것이 궁극적 목표임.
- 사업의 핵심은 아이들이 안전하게 돌봄을 받을 수 있는 생활방과후 또는 거점 방과후, 아이들과 함께 다양한 활동을 진행하는 마을교사 양성, 이들이 만들어가는 동아리 활동임. 안전한 돌봄공간과 다양한 활동을 주체적으로 할 수 있는 동아리가 활성화되고 마을 교사들이 곳곳에서 아이들과 지낼 수 있을 때 아이들이 안전하고 자유롭게 마을을 탐험하고 다닐 수 있는 환경이 조성될 것이라고 기대함.

- 경기도교육청은 지역 내 온종일 돌봄체제를 구축하기 위해 ‘지역기반 미래형 돌봄교실 활성화 모델 시범사업 공모’를 올해부터 2019년 2월까지 추진하고 있음. 지역기반 미래형 돌봄교실의 대표적 사례를 몇 가지 살펴보면 다음과 같음.¹¹⁾

- 지자체와 학교 연계형 모델에는 학교가 시설을 무상으로 제공하고 지자체가 시설을 설치하여 공립 지역아동센터를 운영하는 성남 청솔초등학교, 학교가 시설을 제공하고 경기도교육청이 시설을 설치, 학교내 지역협동조합이 돌봄교실을 위탁운영하는 시흥 배곧초등학교 등의 사례가 있음.

10) 이경란(2018). ‘마을중심 보육돌봄체계’를 마을주민들과 함께 만들자. 경기도가족여성연구원(2018.6.14.) 2018년 제3차 포럼 자료집 「아이 키우기 좋은 마을을 위한 정책방안 모색」 토론회.

11) 경기도교육청 문예교육과 내부자료(2018.1.).

다. 초등저학년 아동 돌봄을 위한 과제

- 초등저학년 아동 돌봄 공백을 해결하는 것은 부모와 지역사회, 지자체와 정부 모두의 책임이며, 정부와 지자체만의 노력으로 해결되는 데 한계가 있음. 초등 돌봄 관련 현황과 사례에서 살펴본 바와 같이, 지역사회 단위의 협력체계, 혹은 협력네트워크를 적극 구축하여야 함.
- 지역사회 단위에서 무엇보다 학교와 지자체간의 연계와 소통이 우선적으로 이루어져야 하며, 학교와 지자체 간 협력을 중심으로 지역내 초등돌봄 서비스 관련 기관과 주민이 참여하는 민관거버넌스를 통한 돌봄 대안 마련이 요구됨.
 - 학교와 행정이 중심이 되고 지역사회 내 부모와 관련 기관들이 참여하는 협의체 방식은 현재 지역 아동센터와 초등학교간 돌봄협의체 우수사례¹²⁾를 통해 시너지 효과가 확인되고 있음. 기존의 지역 아동센터와 초등돌봄교실만으로 충족되지 않는 초등저학년 아동의 돌봄 공백 해소와 아동의 권리 보장을 위해서는 지역사회 단위에서 보다 넓은 범위의 협력체계 구축이 필요함.
 - 경기도와 경기도교육청, 시군과 시군 교육지원청, 읍면동과 초등학교 간의 연계를 통해 돌봄공간을 마련하고, 다양한 돌봄 운영방식(예: 부모 품앗이, 협동조합, 공립형지역아동센터, 마을학교 등)을 지역 여건에 따라 적극 추진해야 할 때임.

12) 한국청소년활동진흥원(2016). 2016 지역돌봄협의체 우수 운영사례집.