

# 대한민국의 미래를 위한 국회포럼

: 저출생시대 정부와  
지방자치단체의 역할과  
아동돌봄정책  
입법의 필요성

2022  
11/15

화요일 오후 2시  
국회도서관 소회의실

(온·오프라인 동시 진행)

 저출생대책국민운동본부  검색

주최  이채익 의원실 (행정안전위원회 위원장)

주관  저출생대책국민운동본부  EDU TV 스마트교육재단

후원  대통령령하  
저출생고령사회위원회  
Presidential Committee  
on Aging Society and Population Policy  행정안전부  보건복지부

협조  CTS 기독교TV

행복한출생 든든한미래

(온·오프라인 동시 진행)

▶ 저출생대책국민운동본부 🔍 검색

# 대한민국의 미래를 위한 국회포럼

: 저출생시대 정부와  
지방자치단체의 역할과  
아동돌봄정책  
입법의 필요성

## 일시 및 장소

2022년 11월 15일(화) 오후 2시  
국회도서관 소회의실

## 주최

이채익 의원실 (행정안전위원회 위원장)

## 주관

저출생대책국민운동본부 (총재 이철, 이순창, 권순웅, 장종현, 오정현)  
(재)스마트교육재단 (이사장 감경철)

## 후원

저출산고령사회위원회, 행정안전부, 보건복지부

## 협조

CTS기독교TV

# 목차 CONTENTS

## 대한민국의 미래를 위한 국회포럼

: 저출생시대 정부와  
지방자치단체의 역할과  
아동돌봄정책  
입법의 필요성

### 환영사

이채익 국회 행정안전위원장

### 축사

김진표 국회의장

나경원 저출산고령사회위원회 부위원장

정춘숙 국회 보건복지위원장

### 인사말

이철, 이순창, 권순웅,

김태영, 장종현, 오정현 총재 (저출생대책국민운동본부)

### 개회사

감경철 본부장 (저출생대책국민운동본부)

### 주제발표

발표 1. 아동돌봄정책 입법을 위한 정책적 제안

이상무 박사 (평택대학교 사회복지학과 교수)

발표 2. 아동돌봄정책 입법과 정부와 지방자치단체 역할

장헌일 박사 (한국공공정책개발연구원장)

발표 3. 아동돌봄 정책 입법과 돌봄통합

옥경원 회장 (한국지역아동센터연합회)

발표 4. 아동돌봄정책 입법과 가정의 역할

박희철 이사장 (함께하는 가정운동본부)

### 종합토론

# 프로그램



구 분	주요내용
개회사	<b>감경철</b> 본부장 (저출생대책국민운동본부)
환영사	<b>이채익</b> 국회 행정안전위원장
축 사	<b>김진표</b> 국회의장 <b>나경원</b> 저출산고령사회위원회 부위원장 <b>정춘숙</b> 국회 보건복지위원장
격려사	<b>김태영</b> 총재 (한교총 전 대표, 백양로교회) <b>이 철</b> 총재 (기독교 대한감리회 감독회장) <b>이순창</b> 총재 (대한예수교장로회<통합> 총회장) <b>권순웅</b> 총재 (대한예수교장로회<합동> 총회장)
주 제 발 표	<b>저출생시대 정부와 지방자치단체의 역할과 아동돌봄정책 입법의 필요성</b> 좌장 <b>변창배</b> 위원장 (출대본 운영위원회)
	<b>발표 1. 아동돌봄정책 입법을 위한 정책적 제안</b> 이상무 박사 (평택대학교 사회복지학과 교수)
	<b>발표 2. 아동돌봄정책 입법과 정부와 지방자치단체 역할</b> 장헌일 박사 (한국공공정책개발연구원장)
	<b>발표 3. 아동돌봄정책 입법과 가정의 역할</b> 옥경원 회장 (한국지역아동센터연합회)
	<b>발표 4. 아동돌봄정책 입법과 가정의 역할</b> 박희철 이사장 (함께하는 가정운동본부)



[ 주제발표 ]

# 저출생시대 정부와 지방자치단체의 역할과 아동돌봄정책 입법의 필요성

좌장 변창배 위원장 (출대본 운영위원회)

[ 발표 1 ]

아동돌봄정책 입법을 위한 정책적 제안

이상무 박사 (평택대학교 사회복지학과 교수)

[ 발표 2 ]

아동돌봄정책 입법과 정부와 지방자치단체 역할

장헌일 박사 (한국공공정책개발연구원장)

[ 발표 3 ]

아동돌봄정책 입법과 돌봄통합

옥경원 회장 (한국지역아동센터연합회)

[ 발표 4 ]

아동돌봄정책 입법과 가정의 역할

박희철 이사장 (함께하는 가정운동본부)

NATIONAL ASSEMBLY FORUM

[ 발표 1 ]

# 아동돌봄정책 입법을 위한 정책적 제안



이상무 박사

- 평택대학교 사회복지학과 교수
- 워싱턴대학교 사회복지학 박사
- 경기복지재단 책임연구원
- 지역아동센터 평가제도 연구책임
- 다함께돌봄센터 평가제도 연구책임

## 발표 1

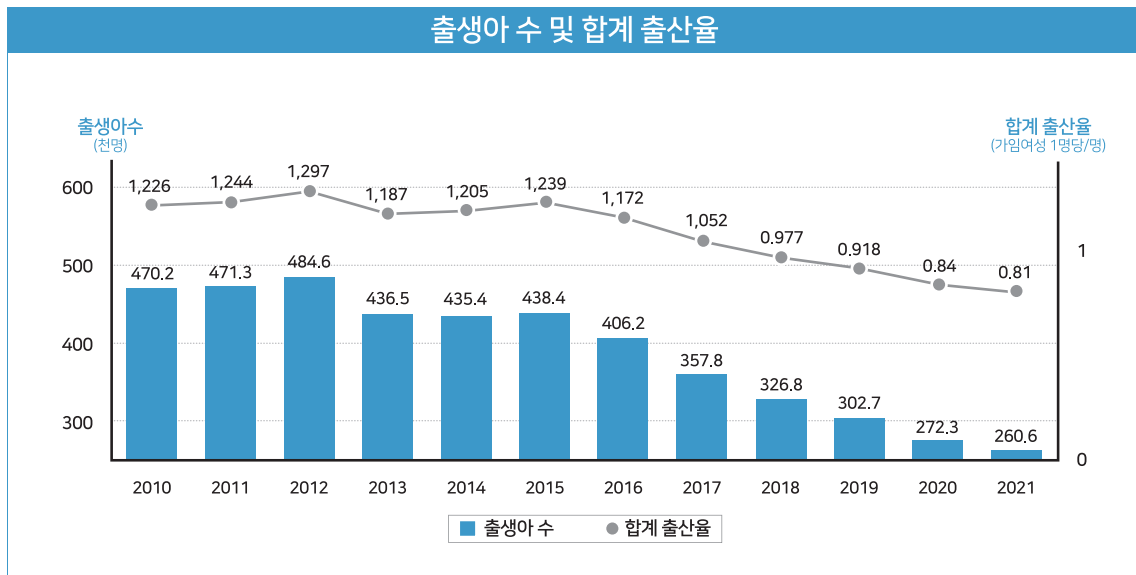
아동돌봄정책 입법을 위한 정책적 제안

# 아동돌봄정책 입법을 위한 정책적 제안

### 1. 국가 존속을 위협하는 출생률 저하

출생률을 측정하는 국제적 지표인 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)<sup>1)</sup>을 살펴볼 때, 2021년 0.81명으로 출생통계 작성이 시작된 1970년 이래 최저치를 기록하고 있다(통계청, 2022). 현재의 합계출산율 0.81명은 OECD 국가 중 최저이며, 1.0명 이하는 한국이 유일하다.

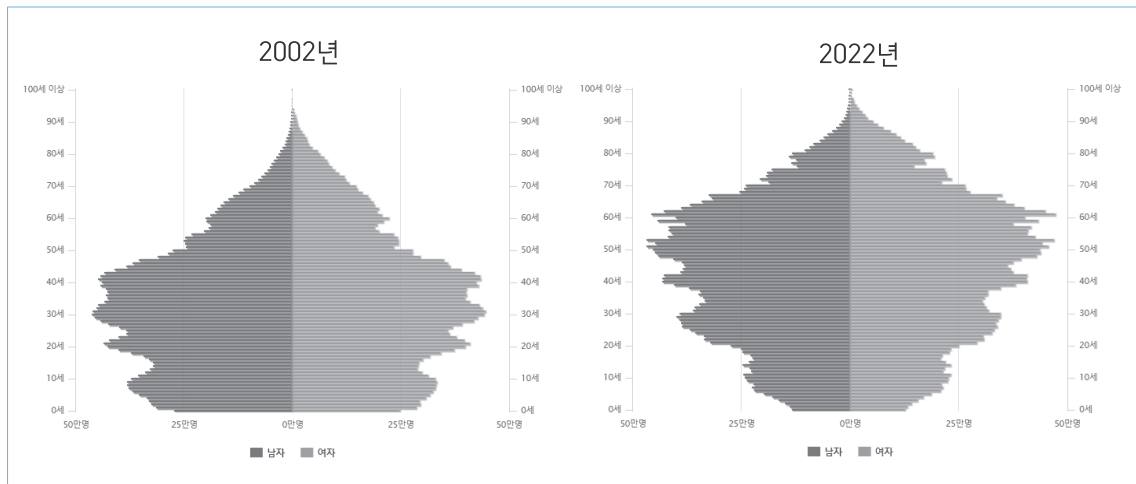
합계출산율 0.81명은 단순히 낮은 수치로 이해하는 것은 지극히 위험하다. 또 다른 출산력 지표인 대체출산율은 국가의 인구가 감소하지 않고 유지하는 데 필요한 수준의 출산율을 의미하며, 우리나라와 같은 경제 수준의 국가가 인구 규모를 유지하기 위해서는 일반적으로 2.1명의 대체출산율이 요구된다.



• 출처 : 통계청, 「2021년 출생통계(확정)」

1) 여성 1명이 평생동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수를 나타낸 지표로서 출산력 수준을 나타내는 국제적 지표

현재의 인구감소 추세는 단순히 총인구 규모의 감소가 아니라 인구구조의 변화를 초래하고 있다는 점에 주목해야 한다. 20년 전인 2002년의 경우를 살펴보면 경제 활동을 이끄는 40대와 30대가 가장 비중을 차지하고, 그에 못지않은 규모의 10대와 20대가 뒤를 받쳐주는 형태의 상당히 안정적인 인구구조를 형성하고 있었다. 반면에 2022년에는 60대와 50대가 가장 규모를 차지하고, 20대 이하의 인구 규모는 연령이 낮아질수록 급속히 감소하는 불안정한 인구구조를 형성하고 있다. 그리고 시간이 지날수록 인구구조는 상단이 두텁고, 하단이 얇은 더욱 불안정한 구조로 발전하게 될 전망이다.



• 출처 : 통계지리정보서비스(2022)

인구구조의 변화는 거시적 관점에서 상당한 영향을 초래한다. 첫째, 생산연령인구의 감소로 국가 경제 성장잠재력 약화를 초래할 수 있다. 둘째, 사회의 여러 분야가 인구감소로 인해 조직을 조정하거나 축소, 폐지해야 하는 상황에 직면하게 된다. 대표적인 조직인 대학을 포함한 교육 조직이다. 셋째, 인구가 감소하는 상황에서도 수도권에 인구가 집중되고, 비수도권의 인구는 감소하면서 수도권은 주거, 취업 등 사회적 비용이 증가하는 반면 비수도권은 여러 도시가 소멸하는 위험에 직면하고 있다. 넷째, 인구의 고령화로 인한 건강, 연금 등 사회적 비용과 갈등이 증가할 것으로 예상된다.

## 2. 정부의 대응과 한계

### 1) 저출산·고령사회 기본계획과 온종일돌봄체계 구축

저출생과 고령화가 동시에 진행되면서 대한민국의 인구구조는 더욱 빠르게 부정적인 방향으로 감소하고 있다. 정부는 저출생과 고령화로 인한 인구구조의 변화에 대응하기 위해 2005년 '저출산·고령사회 기본법'을 제정하고, '저출산·고령사회위원회'를 구성하였다. 그리고 2006년부터 5년 주기로 범국가적 중장기 계획인 '저출산·고령사회 기본계획'을 수립하여 추진하고 있다(저출산고령사회위원회, 2022). 2022년 현재 '제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)'을 추진하고 있다.

저출산·고령사회 기본계획은 정책의 실효성을 높이기 위해 사회환경과 국민의 인식변화를 반영하여 기본계획의 세부 사업을 수정·보완해 왔다. 그러나 저출생 대책의 경우 임신·출산·육아의 부담을 줄여가는 방향을 일관되게 유지하고 있다. 특히 아동 돌봄에 대한 부담은 임신과 출산을 기피하는 주요한 원인 중 하나로 지적되어왔다. 예를 들어 한국보건사회연구원이 2020년 실시한 저출산·고령사회 대응 국민 인식 및 가치관 심층조사(이윤경 외, 2020)에 따르면 출생아 수 감소 현상 완화를 가장 필요한 정책으로 '청년들의 결혼 기피 및 지연의 원인 해소'(37.1%), '일·가정 양립이 가능한 근로환경 및 문화 조성'(25.6%), '출산 및 양육 비용 절감'(17.7%), '육아시설 확충 및 좋은 육아서비스 제공'(14.3%) 정책을 응답하였다. 저출산정책의 효과성 인식을 연구한 이명석 외(2012)은 기혼자 집단에서 저출산 정책 중 직장보육, 육아휴직, 국공립보육, 종일보육을 가장 효과성이 높은 정책임을 확인하였다.

이렇듯 돌봄의 부담을 줄이기 위해 그동안 아동 돌봄 정책은 서비스 공급량의 확대와 공공성을 확보하는 방향으로 추진되고 있다. 이러한 정책적 노력의 전환점은 저출산·고령사회위원회 2018년 발표한 '온종일돌봄체계 구축·운영계획'이다. 온종일돌봄체계의 핵심은 초등돌봄에 대한 국가책임의 강화하고, 학교, 지자체의 협력을 강화하여 돌봄의 빈틈을 채우고, 학교와 다함께돌봄, 지역아동센터를 중심으로 돌봄 공급을 확대하는 것이다.

## 2) 한계

그동안의 정책적 노력은 돌봄의 영역을 여성, 가족에서 직장과 지역사회로 확대하는 효과를 가져오고 있다. 그러나 동시에 우리가 함께 극복해야 할 한계와 문제점이 노출되고 있다.

### (1) 비효율적 서비스 전달체계

아동돌봄서비스 주체가 3개 부처(교육부, 보건복지부, 여성가족부)의 8개 돌봄체계(방과후 학교, 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 학교돌봄터, 청소년방과후아카데미, 아이돌봄서비스, 꿈도담터)로 분화되고, 부처 간 칸막이 현상이 존재하여 전달체계가 비효율적이며, 아동 돌봄서비스의 사업별 명칭, 연령 등 이용조건, 서비스 내용이 모두 달라서 이용자의 불편을 초래하고 있다.

### (2) 공급자 중심의 서비스 제공

현재 아동 돌봄 체계에서 부모가 귀가할 때까지 2~3시간의 돌봄 공백이 발생하고 있어서 아동의 생활시간을 고려하지 않는 공급자 중심의 운영 체계 개선이 시급하다. 또 미취학, 초등 학령, 중고등 학령 등의 연령대별 수요 대비 공급 불균형해소가 필요하다.

### (3) 돌봄서비스 공급의 지역적, 사회적 격차 확대

최근에 지역별로 아동 인구감소의 격차가 발생하면서 도시 지역에는 돌봄서비스가 증가하는 반면에 농어촌 지역의 돌봄서비스 공급은 정체하거나 감소하여 농어촌 지역 아동은 돌봄서비스에 대한 접근성이 낮아지는 문제가 발생하고 있다. 비록 상대적으로 적은 수의 아동이지만 경제적 논리로 아동이 돌봄서비스를 이용할 수 없는 상황에 대처가 필요하다. 특히 농어촌 지역에서 증가하고 있는 다문화아동의 발달을 지원하고, 안전한 돌봄을 제공할 수 있는 돌봄서비스의 적극적인 확대가 요구된다.

### (4) 아동 돌봄서비스 질에 대한 기대와 종사자 처우의 불일치

우리 사회는 돌봄서비스의 질에 대해 높은 기대를 가지고 있는 반면에 아동돌봄 종사자의 처우는 대체로 최저임금 수준에 머무르고 있다. 임금의 수준은 종사자의

역량과 수준을 결정하는 중요한 요인 중 하나이다. 즉 돌봄서비스의 질은 종사자의 처우와 직결된다. 돌봄 종사자들도 사회복지사 종사자 수준으로의 임금 체계 개편이 필요하다.

### 3. 제안

#### 1) 전제

- 아동 돌봄서비스의 공급 확대와 질 향상은 국가적 저출생 문제 대응뿐만 아니라 아동의 안전한 돌봄을 보장하고 아동 돌봄의 사회적 책임 확인하는 방안이라는 점을 전제한다.
- 아동 돌봄은 모든 아동이 지역사회에서 쉽게 이용할 수 있어야 한다.
- 아동 돌봄은 아동의 안전을 보장하고 건강한 발달을 지원할 수 있어야 한다.

#### 2) 정책 제안

(1) 아동돌봄 서비스 공급 측면 : 지역사회 종교시설을 활용한 돌봄서비스 공급 확대와 접근성 제고

최근까지 정부의 온종일돌봄체계 구축을 통해 돌봄서비스 공급은 점진적으로 확대되어 왔다. 그러나 전체 지역사회에서 모든 아동이 아동 돌봄을 쉽게 이용할 수 있어야 한다는 측면에서는 아직 갈 길이 멀다. 실제로 돌봄 시설과 서비스는 상대적으로 아동 인구가 밀집된 대도시 지역에 집중되는 현상이 크게 해소되지 않았다. 또한 중소도시와 농어촌뿐만 아니라 대도시 지역도 아동의 돌봄 시설에 대한 접근성이 높은 편이라고 하기는 어렵다. 총체적으로 돌봄서비스 공급이 아직까지도 부족하다고 결론 내릴 수 있다.

이러한 현상은 정책의 효율성이라는 관점에서 일면 이해되는 점이 있다. 그러나 아동 한 명 한 명이 모두 동등한 대접을 받을 권리가 있다는 점을 고려한다면 중소도시와 농어촌뿐만 아니라 대도시에도 돌봄서비스의 적극적인 공급 확대가 필요하다.

돌봄서비스 공급의 확대와 재정 등 정책 효율성을 모두 고려한 방안으로 지역의 종교시설을 활용한 돌봄서비스의 공급 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있



다. 종교시설은 기존의 시설을 활용할 수 있고, 지역사회에서 접근성과 신뢰가 높다는 장점이 있다. 그리고 지역사회의 각종 자원 연계와 활용이 쉽다는 장점도 있다. 종교시설의 돌봄기관 지정은 국가 및 지방자치단체가 종교시설의 장과 협의하여 종교시설을 아동복지법 52조1항의 아동전용시설로 지정하는 방안이 가능하다.

### (2) 아동돌봄 서비스 질 측면 : 종사자 처우 개선을 바탕으로 서비스 질 보장

아동돌봄서비스의 질은 아동의 안전 보장과 건강한 발달 지원 두 가지 요소로 측정할 수 있다. 이러한 두 가지 요소를 강화하기 위해서는 인력, 예산, 제도의 3 요소가 적절히 조화를 이루어야 한다. 현재 관점에서 볼 때, 인력과 예산 모두 충분하다고 보기는 어렵다. 그러나 돌봄이 기본적으로 인간이 인간을 대상으로 제공하는 휴먼서비스라는 점을 고려할 때 인력의 규모와 수준이 우선적으로 고려되어야 한다.

여기서 인력의 규모와 수준을 결정하는 변수 중 종사자의 처우가 핵심 변수에 해당한다. 현재 대부분의 아동돌봄 인력이 최저임금 수준의 처우를 받는 상황에서 적절한 역량을 갖춘 인력을 적기에 채용하고 적소적재에 배치하는 것이 어려운 상황이다. 이러한 문제는 농어촌 지역에서 더욱 심각하여 아동 돌봄 인력 채용 자체가 쉽지 않다.

앞으로도 국가와 지방자치단체는 아동 돌봄 종사자의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 하며, 특히 아동 돌봄 종사자의 보수가 사회복지사의 보수 수준에 도달하도록 노력할 필요가 있다.

### (3) 정책 집행력 측면 : 저출산·고령사회위원회의 실질적 위상 강화

돌봄 정책을 총괄하는 저출산·고령사회위원회는 3개 부처 8개 돌봄 사업을 통합 조정해왔다. 저출산·고령사회위원회의 제도적 위상에 비해 실질적 위상에 대해서는 의문이 제기되어 왔다. 즉 저출산·고령사회위원회의 정책 방향과 3개 부처가 실제 정책으로 추진하는 수준은 격차가 존재한다는 견해가 존재한다.

위에서 제안한 정책을 포함한 돌봄 정책이 더욱 적극적이며 실질적으로 추진되기 위해서는 각 부처의 의지와 노력도 중요하지만, 저출산·고령사회위원회의 통합조정

권한을 더욱 강화할 필요가 있다. 만약 가능하다면 이전의 특임장관 제도를 부활하고 저출산·고령사회위원회 위원장을 특임장관에 임명함으로써 위원장이 3개 부처 장관과 함께 국무위원급의 권한을 행사할 수 있도록 하는 방안의 검토가 필요하다.

NATIONAL ASSEMBLY FORUM

[ 발표 2 ]

# 아동돌봄정책 입법과 정부와 지방자치단체 역할



장헌일 박사

- 한국공공정책개발연구원 원장
- 저출생대책국민운동본부 기획위원장
- (사)월드뷰티핸즈 이사장
- 국회조찬기도회 지도위원
- 전 명지대학교 겸임교수

# 초저출생 위기 아동돌봄정책 입법을 위한 정부와 지방자치단체의 역할의 필요성

## 1. 들어가는 말

저출산·초고령사회의 가속화로 대한민국의 미래가 위협받고 있다. 이미 정부에서도 2006년(1차-2010)부터 지금까지 저출생 위기의 심각함을 인식하고 출생률을 높이기 위해 다양한 정책을 펼쳐 왔으며 지난 15년간 225조원이라는 엄청난 규모의 예산을 투입하였다.

그럼에도 불구하고 통계청이 발표한 지난해 인구동향 자료에 따르면 2005년 저출생 대책마련 당시 합계출산율 1.07명에서 2021년 0.81명, 2022년 0.77명 전망으로 전 세계 198개국 중 최하위를 기록하였다. 인구센서스 집계를 시작한 1949년 이후 처음으로 사망자 수가 출생자 수를 웃도는 데드크로스(dead-cross) 현상이 발생했다. 급격한 인구절벽 위기에 직면하여 현재 299개 시·군·구 중에서 2047년까지 199개 지역이 소멸될 것이라 전망된다.

2006년 옥스퍼드대 인구문제연구소장 데이빗 콜먼 교수가 전 세계에서 가장 먼저 소멸될 국가 1호가 대한민국으로 지정하는 불명예를 안고 있다. 정해진 미래를 피하기 위해 우리는 마지막 기회로 주어진 10년 동안 근본적인 해결책 아니 탈출구를 찾아내야만 한다.

특히 학령인구부족, 현역군자원문제를 비롯한 많은 국가적 사회문제 중에서 특히 25세-59세의 노동인구감소가 심각하다. 2018년(2800만명)이 지난 4년 후 2022년(2765만명)은 35만명 감소되었고 2030년 233만명 감소로 총남 인구에 해당하는 수가 없어지고, 10년 후 2032년은 333만명 감소로 부산인구에 해당하는 수가 증발하는 등 심각한 국가시스템이 마비되는 총체적 인구지진이 진행되고 있음을

알 수 있다.

저출생문제 해결을 위한 중요한 요소 중의 하나인 아이돌봄서비스의 정부와 지방자치단체의 체계적인 도입과 운영이 그 어느 때보다 중요한 시기이다.

아동돌봄 영역에서의 공공성 강화를 위해 정부는 각 부처별 아동돌봄제도를 동시에 펼치고 있다. 이러한 정부의 노력은 각 가정의 다양한 돌봄 욕구에 대응한다는 점에서 긍정적일 수 있지만, 각 부처에서 제공되는 아동돌봄제도의 다수가 저소득 취약계층의 동일연령대의 아동을 대상으로 하고 있어 대상의 중복성이 심각하고, 사업내용 또한 학업 지도 및 보육을 중심으로 하고 있어 서비스 중복성에 대한 문제가 제기되고 있으며, 여전히 사각지대와 늘어나는 수요에 비해 그 공급이 원활치 않다.

이로 인해 아동의 연령대에 따라 제공되는 서비스의 명칭이 상이하고 각 제도를 담당하는 중앙부처 정책에 따라 다양하게 나타나고 있어 서비스 이용자의 관점에서는 매우 혼란을 느낄 수밖에 없다. 이러한 혼란을 막고자 2019년 정부는 '온종일 돌봄 체계'를 구성하여 각 시도·시군구·교육청이 유기적인 협력, 연계를 통한 아동돌봄체계를 구축하고자 노력하고 있지만 절대적으로 부족한 돌봄인프라와 ,학교 중심의 방과후 돌봄협의체가 운영되고 있으나, 지역사회 여러 돌봄 자원들과의 연계·조정이 원활히 수행되기 되기 어려운 상황이다.

따라서 현재 아동돌봄을 위해 제공되고 있는 정책과 제도, 전달체계를 어떠한 방식을 통해 아이와 부모의 삶의 질 향상으로 이어지게 할수 있는 방안을 연구하기 위해 우리나라 인구위기를 진단하고 저출생문제 해결을 위한 아동돌봄정책의 현황과 문제점을 살펴보고자 한다. 또한 아동돌봄정책이 나가야 할 방향을 모색하고 있는 정부와 지방자치단체의 역할을 통해 이를 체계화 하기 위한 아동돌봄정책 입법의 필요성을 제안하고자 한다.

## 2. 대한민국 인구의 위기

우리에게 지금은 인구절벽을 극복할 마지막 골든타임이다. 지금까지의 정책은 아이를 낳는 것 그 자체에만 집중돼 있었다. 그러나 저출산의 진짜 원인인 만혼과 비혼에 대한 대책 마련은 부족했으며 결국 저출산은 인구 구조학 측면을 포함한 사회 전반의 구조적 문제다. 자녀 양육에만 지원할 것이 아니라 교육시장과 노동시장을 개선해야 하고, 입시 위주의 교육이나 사교육비 증가를 막는 것을 우선해야 한

다.

또한 기업 차원에서도 직장 내에서 출산·육아에 대한 자유로운 의사소통이 가능하도록 가족친화적 환경을 만들어야 한다. 또한 남성과 여성을 동등한 양육자로 인식하고 남성의 역할을 강조해야 기업·사회의 인식 변화가 가능할 것이다. 우리에게 최고의 가치는 가정이라는 인식과 함께 아이 낳는 것이 얼마나 소중한 가치와 기쁜 일이라는 사회적 가치관과 분위기 등 가치관 변화가 시급히 사회적으로 형성되는 일이 가장 우선되어야 할 것이다.

계속되는 출산율의 감소는 근본적으로 고용 및 주거, 교육 등 사회구조적 요인들의 복합적인 영향 때문이지만, 심화된 핵가족화와 여성 경제활동 증가 등 변화된 양육환경에 따른 자녀 양육과 돌봄에 대한 부담이 주요한 원인이 되고 있음이 관련 연구·조사를 통해 입증되고 있다.

따라서 학부모와 자녀 모두가 행복한 '수요자 중심'의 아동 돌봄체계 구축은, 갈수록 심각해지는 저출생 문제를 풀 수 있는 핵심 열쇠 중의 하나라 할 수 있다. 정부도 이를 인식하고 2018년 '온종일돌봄체계 구축 방안'을 발표하는 등 학교돌봄과 마을돌봄의 연계를 통해 돌봄체계 구축을 위해 노력해왔다. 그럼에도 불구하고 연령별 돌봄서비스 불균형, 정부 부처간 분절적 운영으로 인한 비효율성 등 기존 아동돌봄체계에 대한 한계가 여전히 존재하고 있는 것이 현실이다. 따라서 아동돌봄정책을 통해 해결해야 할 최우선 국가 정책과제가 저출생 문제 해결이라는 인식전환이 가장 시급하다.

우리가 직면한 가장 큰 위기는 대한민국의 인구감소문제이다. 우리나라는 앞으로 40년 후에 전체 인구의 절반이 사라지는 반토막 국가로 전락되어 토대 자체가 흔들리게 되는데 이는 5천만 인구가 2천 500만명 이하로 줄어들기 때문이다. 생산 인력도, 학생도, 군에 입대할 자원도 반토막 이하로 감소한다. 한국경제연구원이 예측한 40년 후인 2060년의 대한민국 모습이며, 지금의 40대 이하 젊은 세대가 마주할 현실이다.

행정안전부가 2021년 1월 3일 발표한 주민등록 인구 통계는 이런 인구재앙이 멀지 않았음을 보여준다. 작년 12월 말 기준 우리나라 주민등록 인구는 모두 5천 182만9천23명으로 1년 전보다 2만838명 감소했다. 우리 현대사에서 주민등록 인구가 감소한 것은 처음이다. 시골의 군 단위 기초자치단체 하나가 통째로 사라진 느낌이다.

2021년 출생자는 26만1천 명이지만 사망자 수는 31만7천700명으로 집계되어 인구가 자연 감소하는 '데드크로스'가 발생했다. 출생아 수 감소는 아찔할 정도인데 2017년 40만명 선이 무너졌고, 불과 3년 후 2020년에 30만명 선 밑으로 떨어졌다. 출생아 40만명 선은 15년간 유지됐으나 30만명 선은 순식간에 무너졌다. 이는 출산율의 급격한 하락으로 이미 예고된 것이었다. 가임 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상 되는 자녀의 수인 합계출산율은 이미 언급한바와 같이 2021년 0.81명, 2022년 0.77명 예견된다. 역대 최저이자 세계 최저 수준이다. 세계 평균(2.4명)이나 복지국가가 많은 유럽연합(EU) 국가의 평균(1.59명)과 너무 차이가 크다.

한경연은 2020년 7월 보고서에서 40년 후인 2060년엔 인구가 절반 이하로 줄고 생산가능인구는 48.1%, 현역병 입영대상자는 38.7%, 학령인구(6~21세)는 42.8% 수준으로 감소할 것으로 전망했다. 또 생산가능인구 한 명이 부양해야 할 노인 수는 0.22명에서 0.98명으로 늘어날 것으로 예측했다. 현재는 생산가능인구 약 5명이 노인 한 명을 부양하지만, 40년 후엔 생산가능인구 1명이 노인 한 명을 떠받쳐야 한다는 얘기다. 한은은 저출산·고령화로 인해 2026~2035년 경제성장률이 0.4% 수준으로 하락할 것으로 전망했다.

정부도 이런 현실을 심각하게 인식하고 2020년 12월에 내놓은 제4차 저출산고령화 기본계획(2021~2025)에서 다양한 현금성 출산 장려책을 제시했다. 구체적으로는 0~1세 영아에게 2022년부터 월 30만원, 2025년부터는 월 50만원의 '영아수당'을 지급하기로 했다. 또 출산 땀 일시금과 국민행복카드를 합해 300만원을, 부부가 동시에 3개월간 육아휴직을 할 때 최대 1천500만원의 급여를 받을 수 있도록 했다.

정부는 저출산 대응 예산으로 2021년 36조원을 포함해 2025년까지 총 196조원을 투입하기로 했다. 하지만 돈으로 무너진 출산율을 되돌리기엔 한계가 있다는 의견이 많다. 정부는 2006년부터 작년까지 저출산 문제 해결을 위해 225조원 가까운 예산을 투입했으나 어떤 효과가 있었는지 의문이다.

저출산·고령사회위원회도 저출산은 복합적으로 얽힌 원인에 따른 총체적인 결과로, 문제의 일면만 보고 세우는 대책은 해결책이 될 수 없다는 인식하에 아동, 청년, 은퇴 세대 등 모든 세대에 대한 '삶의 질 제고'를 4차 기본계획의 방향으로 삼았다고 밝힌 바 있다. 인구학 전문가인 서울대 보건대학원 조영태 교수는 저출산 관련 복지 예산도 중요하지만, 만병통치약일 수는 없다고 강조하면서 우리 사회의



고질적 문제인 성공에 대한 경쟁 일변도의 획일적 가치관, 인구 자원의 서울·수도권 집중 등 근본 문제가 개선되지 않는다면 추세를 되돌리긴 쉽지 않을 것이라고 말했다.

### 3. 정부와 지방자치단체 아동돌봄정책 현황

#### 1) 정부의 아동돌봄제도

대가족 중심의 문화에서 아동돌봄은 자연스럽게 가족이 감당해야 할 몫으로 여겨져 왔지만, 핵가족화의 심화로 인한 가족 구성원 수의 감소로 가족 내 아동돌봄 기능이 약화되면서 공적·사회적 돌봄서비스의 요구가 증대되고 있다. 이런 가운데 코로나19 팬데믹으로 인한 돌봄의 공백이 증가하면서, 긴급 돌봄서비스 등 보다 촘촘한 수요자 중심의 공적 돌봄체계 확립이 더욱 절실히 요구되는 환경이 되었다.

정부 차원에서 아동돌봄과 관련한 제도들은 부처별로 산발적으로 시행되고 있다. 교육부는 초등돌봄교실과 최근 학교돌봄터를 통해 학교에서의 아동돌봄을 진행하고, 보건복지부는 지역아동센터와 다함께돌봄센터를 통해 마을을 기반으로 한 아동돌봄 정책이 진행 중이다. 여성가족부의 경우 청소년방과후아카데미와 공동육아나눔터로 마을에서의 돌봄을, 아동돌봄사업을 통해 가정방문형 아동돌봄을 시행하고 있다.

#### (1) 초등돌봄교실 (교육부)

영유아 보육지원에 비해 초등학생 대상 돌봄 지원은 상대적으로 부족하여 방과 후나 방학 중 돌봄 사각지대가 발생하였다. 이에 교육부는 2004년부터 초등 저학년을 대상으로 하는 '방과후 교실', 2009년에는 초등보육교실을 야간까지 운영하는 종일돌봄교실을 도입해 시범 운영하였고, 이듬해인 2010년 초등보육교실을 '초등돌봄교실'로 명칭을 변경해 6,200실로 운영을 확대하였다. 이후 국정과제로 2017년 7월 '온종일 돌봄체계 구축'이 확정되어 2022년까지 총 3,500실까지 초등돌봄교실을 확대하는 '온종일 돌봄정책'이 2018년 4월 발표되었다.

교육부가 추진하는 '초등돌봄교실'은 방과후에 돌봄을 원하는 맞벌이 가정 자녀 등에게 돌봄을 제공하기 위한 것으로 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 별도의 전용교실 또는 겸용 교실을 갖춘 공간에서 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄활동을 말한다.

2004년 초등 저학년 방과후교실로 시작한 '초등돌봄교실'은 2020년 현재 모든 아이가 행복한 돌봄서비스 제공을 위해 '초등돌봄교실 확대 및 내실화, 지역사회와 함께 하는 돌봄서비스 활성화, 돌봄체계 구축을 위한 지원 강화'를 핵심 과제로 선정하여 추진하고 있으며, 저학년 맞벌이 가정 아동을 주요대상으로 실행되고 있다.

초등돌봄교실은 '모든 아이가 행복한 돌봄서비스 제공'을 목표로 초등돌봄교실 확대 및 내실화, 지역사회와 함께 하는 돌봄서비스 활성화를 위해 운영하고 있다.

<연도별 초등돌봄교실 운영학교, 운영교실, 이용 아동 수 변화 추이>

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
운영학교 수	2,508	2,962	4,146	5,177	5,430	5,652	5,784	5,938	5,972	5,998	6,054	6,078
운영교실 수	2,718	3,334	4,622	6,200	6,639	7,086	7,395	10,966	12,380	11,920	11,980	12,398
이용학생 수	50,247	54,638	77,155	104,496	124,013	159,248	159,737	221,310	239,798	238,480	245,303	261,287

(출처: 교육부 2019학년도 신학기 초등돌봄교실 운영방안, 2018)

## (2) 학교돌봄터 (교육부)

사회관계장관회의에서 '지자체-학교 협력돌봄 기본계획'<sup>1)</sup>을 발표하고, 앞으로 2년 동안 지자체와 학교가 협력하는 '학교돌봄터' 1500실을 만들어 초등학교 학생 3만 명에게 돌봄서비스를 제공하겠다고 밝혔다

학교돌봄터는 기존 초등돌봄교실과 동일하게 지역 내 초등학생들에게 오후 1시부터 5시까지 돌봄서비스를 제공한다. 지역 내 돌봄수요와 지자체·교육청·학교 사이의 협의에 따라 정규수업 전 아침돌봄(7~9시), 방과후 저녁돌봄(오후 5~7시) 등 연장 운영도 가능하다. 현행 아동돌봄 서비스는 초등돌봄교실 등 학교가 운영하는 학교돌봄과 지역아동센터 등 지자체가 운영하는 마을돌봄으로 크게 나뉜다.

법률적 근거 등이 취약해 학부모·교사·돌봄전담사 등 관련 주체들의 갈등이 계속되고 있다.

학교돌봄터는 지자체가 학교로부터 장소를 빌려 운영하는 개념이다. 지자체·교육청·학교 사이의 협의를 거쳐 공모에 선정된 지자체 학교들에 해마다 750실씩 설치되며, 시설비는 교육청에서 부담하고 인건비를 포함한 운영비는 보건복지부와 교육청, 지자체가 1:1:2 비율로 나눠서 부담한다. 예산 지원은 기존 초등돌봄교실 평균 수준으로 이뤄질 계획이다. 한 학교 안에서 기존 초등돌봄교실과 새 학교돌봄터를

1) 지자체-학교 협력돌봄 기본계획 별첨자료 참조

함께 운영(별첨)하는 것도 가능하다.

### (3) 지역아동센터 (보건복지부)

보건복지부는 마을돌봄의 일환으로 '지역아동센터'와 '다함께돌봄센터'를 운영하고 있다. 지역아동센터는 급격한 산업화와 도시화가 일어난 1960~70년대 형성된 도시빈민지역의 아동을 대상으로 자생적으로 생겨난 탁아소와 공부방이 1990년 영유아보육법으로 법제화된 돌봄서비스로, 2004년 개정된 아동복지법에 의해 아동복지시설로 제도화되었다.

지역아동센터를 이용할 수 있는 아동은 만18세 미만의 아동은 지역아동센터를 이용할 수 있으나, 시설별 정원의 80% 이상은 우선보호-소득기준이나 가구특성기준, 연령기준을 모두 만족하는 경우의 아동이나 우선보호특례에 해당하는-아동으로 선정해야 하며, 일반아동은 신고정원의 20%를 초과해서는 안된다. 이문제로 이용 아동은 사회적 낙인과 차별을 피할 수 없고 센터 이용 가능 선정 기준이 인격권과 평등권, 사생활의 비밀 등을 침해한다고 볼 수 있다.

특히 마을돌봄으로서 대표적인 지역아동센터가 갖는 장점을 최대한 살려 더욱 촘촘한 돌봄이 이루어 지도록 정책적 관심과 지원이 필요하다.

<연도별 지역아동센터 이용 아동 수 변화 추이>

(단위: 명)

	2004년	2006년	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년
전체	23,347	58,851	87,291	100,233	108,357	108,936	106,668	109,610
미취학	1,564	4,133	4,585	4,376	4,028	3,533	1,872	1,798
초등학생	18,348	46,575	69,135	78,098	80,426	81,087	82,140	87,501
	78.6%	79.1%	79.2%	77.9%	74.2%	74.4%	77.0%	79.8%
중학생	2,880	6,846	11,380	15,075	20,017	20,121	18,156	16,321
	12.3%	11.6%	13.0%	15.0%	18.5%	18.5%	17.0%	14.9%
고등학생	555	1,095	1,862	2,346	3,663	4,035	4,377	3,902
	2.4%	1.9%	2.1%	2.3%	3.4%	3.7%	4.1%	3.6%

(출처: 초등돌봄서비스의 현황과 개선방안, 정영모, 2019)

### (4) 다함께돌봄센터 (보건복지부)

2017년 7월 10개소에서 시범사업으로 시작된 다함께돌봄센터는 방과 후나 방

학 중에 발생하는 초등돌봄 사각지대 해소와 지역 중심의 돌봄 체계 구축을 위해 만들어진 돌봄 인프라로, 지역사회의 마을 공동체와의 연계 활동을 강조한다. 그래서 이 사업은 주민센터와 복지관, 마을회관, 아파트 주민공동시설 등 지역 내 안전하고 접근성이 높은 시설의 유휴공간을 활용하고, 지역 내 다양한 인적자원을 활용해 돌봄이 필요한 만6~12세 아동들에게 일시·긴급돌봄, 등·하원서비스 등 다양한 돌봄서비스를 제공하고 있다. 이용에 특별한 자격요건은 없지만, 센터별로 정원 등을 고려하여 맞벌이나 한부모 가정, 다자녀 가구 아동 등을 우선 대상으로 선정하고 있다.

다함께돌봄센터는 돌봄서비스 공백이 큰 초등학생들의 돌봄 사각지대 해소 및 다양한 돌봄 수요에 대응하기 위해 지역사회의 다양한 자원을 활용한 지방자치단체, 민간 중심의 지역 맞춤형 돌봄 생태계를 구축하는 사업으로, 지역사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동 돌봄 공동체 기반을 조성할 뿐만 아니라, 지역 내 돌봄 수요 및 자원을 고려하여 아동 돌봄계획을 수립하고 이를 바탕으로 지역 내 틈새 돌봄 기능을 강화하여 돌봄의 사각지대를 해소하기 위해 마련되었다. 그동안 정부의 지속적인 보육 및 돌봄서비스 확대에도 불구하고, 출퇴근 시간, 방과후, 야간 업무, 병원 이용 등 아동을 일시·긴급하게 맡길 수 있는 인프라 등이 부족하고, 지역 주민의 수요와 지역자원 등 지역 상황을 고려한 맞춤형 돌봄서비스 제공에는 한계가 있었다<sup>2)</sup>. 이러한 상황에서 '다함께돌봄센터'는 지역사회의 다양한 자원을 활용하여 지역 기반의 인프라를 구축하고, 지자체와 지역사회가 협력하여 지역의 돌봄 수요 및 상황에 알맞은 돌봄서비스를 제공함으로써 돌봄 사각지대를 해소하고 지역의 다양한 돌봄 수요에 탄력적으로 대응할 수 있다는 장점이 있다.

##### (5) 청소년 방과후아카데미 (여성가족부)

여성가족부가 시행하고 있는 아동돌봄사업은 '청소년방과후아카데미'와 '공동육아나눔터', '아동돌봄사업' 등이다. '청소년방과후아카데미'는 청소년들의 건강한 방과후 생활과 삶의 질 향상을 위해 가정이나 학교에서 체험하지 못했던 다양한 청소년 활동 프로그램 운영함으로써 청소년을 위한 종합서비스를 지원하는 국가정책사업이다. 초등학교 4학년부터 중학교 3학년까지의 청소년 가운데 저소득층(기준중위소득 69% 미만), 한부모·조손·다문화장애 가정·2자녀 이상 가정, 맞벌이 가정(기준중위

2) 보건복지부(2020b). 2020년 다함께돌봄사업안내.

소득 150% 이하) 등 방과후 돌봄이 필요한 학생을 주요 대상으로 한다<sup>3)</sup> 청소년 방과후아카데미는 여성가족부를 중심으로 지자체가 함께 방과후 돌봄이 필요한 청소년(초등4학년~중등3학년)의 자립역량을 개발하고 건강한 성장을 지원하고자 방과후 학습지원, 전문체험 활동, 학습 프로그램, 생활지원 등 종합서비스를 제공하는 공적 돌봄서비스이다.

### 청소년 방과후 아카데미 개소수

(단위: 개)

시·도	이용 대상			
	계	초	중	초+중
계	260	119	98	98

( 출처 : 초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급 체계 분석과 정책 과제, 한국보건사회연구원, 2019 )

### 청소년 방과후 아카데미 이용 아동 수

(단위: 명)

시·도	이용 대상		
	계	초	중
계	10,265	5,530	4,735

( 출처 : 초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급 체계 분석과 정책 과제, 한국보건사회연구원, 2019 )

이 사업의 목적은 첫째, 청소년을 민주시민으로서의 정의와 권리, 의무, 책임을 배우는 전인적 성장 발달 도모하며 둘째, 맞벌이나 한부모 가정 등 돌봄이 필요한 가정에 교육복지 지원을 통해 청소년의 성장기반 마련하고 셋째, 지역사회 네트워크를 통한 다양한 인적자원 활용하여 돌봄과 관련한 종합서비스를 제공함에 있다.<sup>4)</sup> 프로그램은 체험활동과 보충학습지원, 캠프, 부모교육, 급식과 상담 등의 생활지원을 진행하고 있다.

#### (6) 공동육아나눔터 (여성가족부)

공동육아나눔터는 아동돌봄 지원법에 근거하여 2011년부터 본격적으로 추진된 사업으로, 육아와 소통의 공간 나눔, 가족품앗이 연계를 통한 돌봄 나눔, 정보와 자원 나눔 등을 통해 지역중심의 양육 친화적 환경을 조성하기 위한 목적으로 추진된 사업이다. 즉, 공동육아나눔터는 부모와 자녀가 함께 하는 공간이자, 육아경험과 정보를 공유하고 소통하는 곳으로 양육 부담을 덜어주고 지역의 공동체 돌봄 문화를 활성화하기 위한 사업이다. 18세 미만의 자녀가 있는 가정의 부모 및 자녀는

3) 여성가족부(2020a). 2020년도 청소년방과후아카데미 운영 지침.

4) 청소년 방과후아카데미 홈페이지 사업.

맞벌이 혹은 비맞벌이에 상관없이 이용 가능하며 평일 야간이나 주말 연장 운영도 된다. 공동육아나눔터의 인력은 주로 지역의 육아 품앗이 참여 부모, 은퇴 교원이거나 경력단절 보육교사 등을 활용한다.

아동돌봄 지원사업은 부모의 맞벌이 등의 사유로 양육공백이 발생한 가정의 만 12세 이하의 아동을 대상으로 아이돌보미가 가정으로 찾아가는 돌봄 서비스를 제공하여 부모의 양육부담을 경감하고 저출산 해소에 기여하는 사업이다<sup>5)</sup>. 2007년부터 아이 돌보미 지원사업으로 본격적으로 추진되었으며 2012년 아동돌봄 지원법이 제정되면서 아동 돌봄지원사업으로 명칭을 변경하여 운영되고 있다. 아동돌봄 지원사업은 가정의 아동돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회환경 조성을 그 목적으로 한다<sup>6)</sup>.

## 2) 지방자치단체의 아동돌봄제도

중앙과 지방의 돌봄 협력과 전달체계 구축 및 운영을 위해, 지방자치단체는 돌봄 전담조직을 두고 '지역돌봄협의체'를 구성·운영하여 학교와 마을돌봄기관 간의 네트워크를 강화하여 돌봄서비스의 유기적 연계·공유를 추진하고, 중앙정부는 이를 지원하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 중앙정부는 돌봄서비스 확산에 필요한 각 부처 차원의 예산 확보와 제도 개선, 부처 간 돌봄 정책을 조정하며 공동사업을 발굴·추진한다. 지방자치단체는 지역 내 돌봄기관 간 협력을 통한 돌봄서비스 총괄·연계, 돌봄 공급 확대를 위한 지역자원을 발굴하고 활용한다. 이를 위해 그동안 교육청에서 주관했던 지역돌봄협의회를 지방자치단체 주관으로 변경하며, 지자체가 돌봄 수요조사 및 지역돌봄 공급계획 조정 등의 역할을 수행한다<sup>7)</sup>.

정부의 온종일 돌봄체계 구축 사업에 따라 아동돌봄에 있어서 지방자치단체의 역할이 보다 확대되었다. 정부는 온종일 돌봄체계 구축 선도사업을 우선 시행하였는데, 지역 특성을 반영한 돌봄서비스를 제공하는 우수 지역을 지원하고 모범사례로 발전시켜 다른 지방자치단체로 확산하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 지역사회의 다양한 인적·물적 자원을 활용하여 지역 내 돌봄 사각지대를 해소하고 지역 간 돌봄서비스 격차를 해소하는 것에 목적이 있다<sup>8)</sup>.

5) 여성가족부(2020b). 2020년도 아동돌봄 지원사업 안내.

6) 김아름(2015). "누리과정과 보육정책에 대한 법적 쟁점과 개선방안". 고려법학, 79(0), 129-164

7) 박지영(2018). "온종일 돌봄 체계 구축운영 현황 및 계획". 육아정책포럼, 58, 32-38.

8) 황준성·이희현(2019). "온종일 돌봄체계 구축을 위한 범정부 공동 수요조사 개선 연구". 교육 정치학연구.

전국적으로 우수사례로 선정된 서울시 중구청은 초등돌봄은 3년 전 교육청 사무였던 ‘학교 안 돌봄’을 구청이 위탁받아 운영하며 시작됐다. 저녁 8시 운영과 1교실·2교사제, 무료 급·간식 등 새로운 시스템을 도입해 학부모 만족도가 높았다. 그러나 중구가 초등돌봄에 투입한 예산은 총 237억 원에 달하고 매년 60억~70억 원이 들어가고 있다. 구청의 주요 교육 예산의 76.5%가 초등학생에게 투입되고 있는 것이다. 이로 인해 행정안전부는 3년 연속 재정건전성 및 효율성 등 지표하락을 이유로 올해 서울시 25개 자치구 중 유일하게 중구를 ‘재정컨설팅’ 대상으로 지목했다.

반면 교육청은 올해 2차 추경 기준으로 편성된 ‘교육교부금’이 81조 3000억 원으로 사상 처음 80조 원을 돌파했다. 학생 수는 매년 감소 추세인데도 예산은 계속 증가하고 있는 것이다.

부모 만족도가 높은 중구청 초등돌봄정책이 지속 되려면 구 예산으로만 운영되는 기형적인 구조를 바꿔서 중앙정부와 교육청 예산 등을 함께 투입해야 안정적인 아동돌봄정책이 실현 될 수 있는 정부와 지방자치단체의 각자의 역할과 기능을 정하는 좋은 모델이 될 수 있을 것이다.

(계속)



### 정부 부처별 돌봄사업 현황

	초등돌봄교실	지역아동센터	다함께돌봄	청소년 방과후아카데미	공동육아 나눔터
대상	초등1~6학년	만18세 미만의 초등/중학생	만 6~12세	초등4~ 중등3학년	만18세 미만 자녀가 있는 가정
법적 근거	법적근거 없음 (교육부 고시로 운영)	아동복지법 제50, 52조	아동복지법 제44조의2 사회보장기본법 제5,6조 저출산고령사회기본법 제8조	청소년기본법 제48조의2	아이돌봄지원법 제19조
선정 기준	학교 여건에 따라 (1~3학년 중심)	중위소득100%이하 취약계층 80%이상	소득수준 무관	우선지원대상 : 저소득층,한부모 등	맞벌이 비맞벌이 가정 모두
운영 시간	방과후~17시 일부 19/22시까지	주5일, 1일 8시간	학기중 14~19시 방학중 9~18시 (주5일, 1일 8시간)	방과후~21시, (방학중 1일 4시간)	평일 10:00-18:00 일부 지역 평일 야간 및 주말 운영
이용 요금	급, 간식비 부담 (저소득층 학생 전액지원)	무료 (일부 수익자 부담 -5만원 이내)	10만원 이내 이용료 자부담 (지역별로 상이)	무료 (교재비 및 준비물 등 일부 수익자 부담)	무료 (회원제)
주무 부처	교육부 교육복지정책국 방과후돌봄정책과	보건복지부 인구정책실 인구아동정책관 인구정책총괄과	보건복지부 인구정책실 인구아동정책관 인구정책총괄과	여성가족부 청소년가족정책실 청소년활동진흥과	여성가족부 건강가정지원센터 (한국건강가정진흥원)
운영 방식	교육청 주관 (현재 지자체 중심 개편)	누구나 운영 가능 (진입시 평가절차)	지자체 직영방식 (위탁운영가능)	지자체별 위탁운영가능	국가 및 지자체장 전문기관 위탁가능
프로그램	북아트, 창의로봇, 종이접기, 음악 줄넘기, 쿠키플레이, 전통놀이, 오카리나, 개인활동 등	숙제지도, 교과학습지도, 예체능활동, 인성교육, 공연/전시회 참여, 부모소모임 등	치유놀이, 연극놀이, 독서지도, 창의로봇, 드론, 전례놀이, 보드게임, 안전교육, 구연동화	체험활동, 보충학습지원, 캠프, 부모교육, 생활지원 (급식, 상담, 건강관리 등)	안전한 돌봄장소 제공, 육아정보/학습/체험활동 품앗이, 동화구연, 장난감 및 도서대여, 그룹활동 지원
개소 수	<b>6,780</b> (2019년 4월)	<b>4,349</b>	<b>424</b>	<b>330개</b> (21년 3월)	<b>60</b> (23개 센터)

( 출처 : 정부 부처별 돌봄정책 자료 비교분석 )

### 3) 돌봄정책과 돌봄서비스의 한계

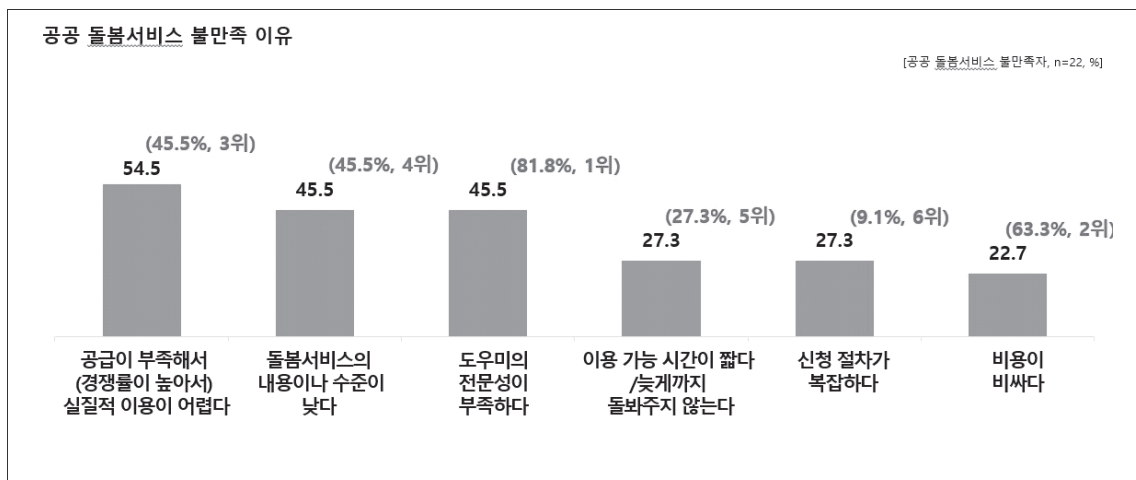
아동돌봄 수요가 계속적으로 증가하는 현 상황에 발맞춰 정부도 범정부 공동추진단을 구성하여 교육부, 보건복지부, 여성가족부에서 분절적으로 운영되고 있던 아동돌봄 전달체계를 일원화하기 위해 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 현 돌봄체계의 한계를 성토하며 보다 효율적이고 접근이 용이한 공적 돌봄서비스 전달체계 구축을 요구하는 현장의 목소리도 계속해서 높아져 가고 있다. 돌봄 현장에서 학부모와 아동, 돌봄 종사자들이 체감하고 있는 주요 한계로는 돌봄서비스의 절대적 양(量) 부족, 서비스의 질적 향상, 아동 연령별 돌봄서비스의 불균형, 부처간 분절적 운영

으로 인한 서비스 전달체계의 비효율성, 돌봄 노동의 낮은 가치 인정 등을 들 수 있다.<sup>9)</sup>

### (1) 돌봄서비스의 절대적 양(量) 부족

통계청 자료에 의하면 2020년 현재 전국 아동(0~17세) 인구는 771만명, 이 중 전국 초등학생수는 약 269만명으로 집계되고 있다.<sup>10)</sup> 이 중 교육부 등 3개 부처의 공적돌봄을 통해 초등돌봄서비스를 제공받고 있는 아동은 2018년 기준 36만명으로 13.4% 정도의 수준이다. 정부는 2018년 발표한 '온종일 돌봄체계 구축·운영 계획'에서 초등돌봄서비스를 제공받는 아동 수를 2022년까지 53만명으로 늘리겠다고 밝혔으나, 이 역시 전체 초등학생의 19.6%에 불과한 수치이다.<sup>11)</sup> 지역아동센터를 이용하는 초등학생 약 9만명을 포함하더라도 전국 초등학생 수 대비 23% 정도이다.<sup>12)</sup>

### <공공돌봄서비스 불만족 이유>



(출처: 교회 돌봄사역에 관한 조사, 지앤컴리서치, 2021)

### (2) 돌봄서비스의 질(質) 불만족

통계청이 발표한 「2018년 초·중·고 사교육비조사 결과」에 의하면 2018년 초·중·고 학생의 사교육참여율은 82.5%로, 중학교 69.6%, 고등학교 58.5%에 비해 매우 높

9) 「아동 최상의 이익을 위한 아동돌봄서비스의 대전환」, 김아래미, 2021 (한국지역아동센터연합회 '아동 중심의 온종일돌봄체계 대전환을 위한 원탁토론' 발제 자료).

10) 출처: 주민등록인구통계, KOSIS 교육기본통계.

11) 「초등돌봄서비스의 현황과 개선방안」, 정영모, 2019.

12) 2018년 기준, 초등돌봄 이용자가 초등돌봄과 지역아동센터를 중복 이용하는 부분은 은

은 수준이다. 사교육에 참여하는 학생 1인당 사교육비도 평균 31.9만원 수준으로 2인 이상의 자녀를 둔 학부모의 경제적 부담은 매우 크다고 할 수 있다. 2018년에 초등학생 돌봄실태를 조사에서 공적 돌봄서비스를 이용하지 않는 이유를 조사한 결과를 보면 소득이 높아질수록 돌봄서비스의 질에 민음이 가지 않아서라는 대답이 많아지고 있는데, 이는 돌봄 서비스가 확충되더라도 학부모의 학원비 부담은 감소하지 않을 수 있다는 점을 시사한다고 할 수 있다. 아울러 지역아동센터의 경우 시설과 재정구조의 편차가 커 보편적인 수준 이상의 서비스 질을 확보할 수 있도록 관리가 필요하며, 상대적으로 공간과 예산 구조가 안정되어 있는 다함께돌봄센터와 지역아동센터간 질적 서비스 격차가 발생할 가능성이 있다.<sup>13)</sup>

### (3) 연령별 돌봄서비스 불균형<sup>14)</sup>

사실상 무상교육을 시행 중인 우리나라의 미취학아동돌봄서비스는 비교적 충분한 반면, 초등학령 아동 돌봄서비스는 매우 부족한 실정이다. 현재 만0~2세 아동의 어린이집 이용률은 40.9%<sup>15)</sup>, 만3~5세는 93.7%이지만, 만6~12세 초등학령 아동 돌봄서비스 이용률은 약 12%에 불과하다. 주양육자의 응답에 기반하여 6~12세의 초등학령 아동돌봄 수요를 40.1%라고 가정할 때, 수요의 약 28.1%가 아동돌봄서비스를 받지 못하는 상황이다. 이는 지나친 사교육 경쟁을 줄이고, 여성경제활동참가율을 더 높여야 한다는 사회적 필요를 반영할 경우, 초등학령의 아동돌봄 수요는 더 커질 수 있음을 보여준다.

2019년 초등학령 아동 자녀가 있는 맞벌이 가구 비중인 54.8%를 돌봄 수요로 가정할 때에는 42.8%가 아동돌봄서비스를 받지 못한다고 볼 수 있다. 초등학령 아동의 수요는 많으나 13~17세의 청소년은 미충족 수요가 매우 높은 편은 아니고 현재 지역아동센터와 청소년방과후아카데미(중1~3)를 이용하고 있다. 다만, 13~17세 중 보충적 종합서비스 및 사례관리가 필요한 아동에게 필요한 서비스가 누락없이 제공될 수 있도록 해야 한다.

### 4) 돌봄서비스 전달체계의 분절과 비효율성

현재의 아동돌봄서비스는 교육부, 보건복지부, 여성가족부 3개 부처에서, 초등돌봄

13) 「초등아동대상의 공적돌봄서비스 연구보고서」, 한국보건사회연구원, 2019.

14) 「아동 최상의 이익을 위한 아동돌봄서비스의 대전환」, 김아래미, 2021.

15) 보건복지부 어린이집 이용자 통계, 행정안전부 주민등록연구현황.

교실, 다함께 돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 아이돌봄서비스, 공동육아나눔터 등의 6개 돌봄체계로 분산 분절되어 있다. 이 때문에 정부 부처간, 돌봄체계간의 네트워크가 활성화되어 있지 않아 아동돌봄서비스가 적절히 연계·조정되지 못하고 행정 및 재정자원의 비효율적 사용을 야기하고 있으며, 지역사회돌봄 내 시설들 간의 연계협력 수준도 매우 낮다. 이러한 지역사회 연계 부족은 양질의 프로그램을 개발하는데 한계로 작용하고 있다. 부처간 사업별로 상이한 명칭과 선정 대상, 운영방식 등이 수요자의 서비스 이해도와 접근성을 높이는데 장벽이 되고 있다.

이처럼 아동 돌봄과 관련한 정책 및 제도가 산발적으로 제공되고 있는 상황에서, 정부는 부처 간 분절적 사업을 통합하여 지역적 특성과 상황에 맞는 통합적 돌봄 서비스를 제공하기 위해 2018년부터 '온종일돌봄정책'을 추진하고 있다. 온종일 돌봄정책이란 "양육 환경 변화로 돌봄서비스의 확대 요구는 지속적으로 증가함에도 불구하고 돌봄사업 간 연계 부족으로 유사·중복과 돌봄 사각지대의 문제가 동시 발생하는 현실에 대한 문제 인식"에서 시작되었다<sup>16)</sup>.

온종일돌봄체계 구축사업은 "지역혁신을 통한 온종일 돌봄 선도모델 구축, 초등단계 돌봄서비스 확대 및 내실화, 체계 구축을 위한 제도적 지원"을 주요 추진과제로 설정하고, 이를 위해 정부는 정부 부처 간, 돌봄기관 간의 분절적으로 추진되던 초등돌봄 사업을 지역의 여건 및 돌봄 수요에 맞게 지방자치단체를 중심으로 통합적인 돌봄 서비스를 제공하는 모델로 개편하여 다른 지방자치단체에 확산하고, 학교돌봄과 마을돌봄의 확대를 통해 온종일 돌봄 공급을 확대하고 있다.

##### 5) 돌봄노동 가치에 대한 저평가

돌봄노동의 사회적 가치에 대한 낮은 인정 수준이 문제이다. 아동의 건강한 발달을 위하여 교육과 돌봄은 동등한 수준으로 중요함에도 불구하고, 교육이 더 중요시되고 노동가치도 더 인정된 측면이 크다. 1호봉 기준으로 돌봄종사자와 교사의 인건비는 큰 차이 없으나, 호봉이 올라갈수록 격차가 커지는 상황이다. 또한 복리후생제도의 차이와 고용안정성의 차이도 크다.<sup>17)</sup>

16) 황준성이희현(2019). "온종일 돌봄체계 구축을 위한 범정부 공동 수요조사 개선 연구". 교육 정치학연구, 26(4), 107-130.

17) 「아동 최상의 이익을 위한 아동돌봄서비스의 대전환」, 김아래미, 2021.

### <돌봄종사자 교사 임금비교>

	다함께돌봄센터 종사자 <sup>29</sup>	지역아동센터 종사자	청소년방과후 아카데미담임	아이돌봄 서비스 <sup>30</sup>	초등돌봄교실	교사
1호봉	1,866,000	1,822,480	1,844,000	1,651,200	2,040,000	2,028,695
10호봉	없음	없음	없음	없음	없음	2,866,973
격차						838,278

(「아동 최상의 이익을 위한 아동돌봄서비스의 대전환」, 김아래미, 2021)

또한 현행 지원체계에서는 종사자 인건비 항목이 프로그램 관련 예산항목과 분리되지 않아, 돌봄 종사자의 인건비를 현실화할 경우 대상 아동들의 프로그램에 필요한 예산이 줄어드는 풍선효과가 발생하여 돌봄서비스 전체의 질을 향상하는데 어려움이 되고 있다.

### <지역사회 기반 돌봄 서비스의 특징 및 한계점 비교>

유형	특징	한계
지역아동센터	취약계층의 돌봄 공백 지원	일반 아동의 이용 제한 이용자의 낙인 효과 우려 프로그램 운영의 경직성 서비스 연계 측면에서 이동의 문제 자발적 서비스 공급 확대 미흡
다함께돌봄센터	일반 아동의 돌봄 공백 지원 맞벌이 우선 기준 적용 수익자 부담 구조 프로그램 운영의 개방성 일시 돌봄 기능 제공	일반 아동의 수요 충족 미흡 방학기간 운영 시간 한계 서비스 연계 측면에서 이동의 문제 지자체 서비스 공급 유인 부재
청소년방과후아카데미	취약계층 방과 후 활동 지원 다양한 프로그램 구성	일반 아동의 이용 제한 서비스 공급량이 제한적

(출처: 초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급체계 분석과 정책과제, 한국보건사회연구원, 2019)

## 4. 돌봄정책 개선 방향

당면한 국가정책 중 가장 우선적으로 시급하게 해결되어야 할 것은 저출생 문제로, 이를 해결하기 위한 근본적 문제는 무엇보다 교육제도와 주거문제 해결과 함께 아동돌봄문제가 가장 시급하다.

아동돌봄정책이 공적 돌봄서비스의 역할을 충실히 감당하기 위해서는 보편성과 투명성, 그리고 참여성이 확보되어야 한다. 또한 정부 부처간 분절적으로 운영 중 이던 아동돌봄서비스를 통합체계로 재구조화하고, 지역의 특성과 다양한 인프라를

돌봄에 활용할 수 있도록 지자체 및 지역사회와 견고한 돌봄 네트워크를 구축해야 한다. 아울러 돌봄서비스 본연의 기능 강화를 위해 종사자 처우 개선과 양질의 프로그램 개발 노력 등이 필요하다.

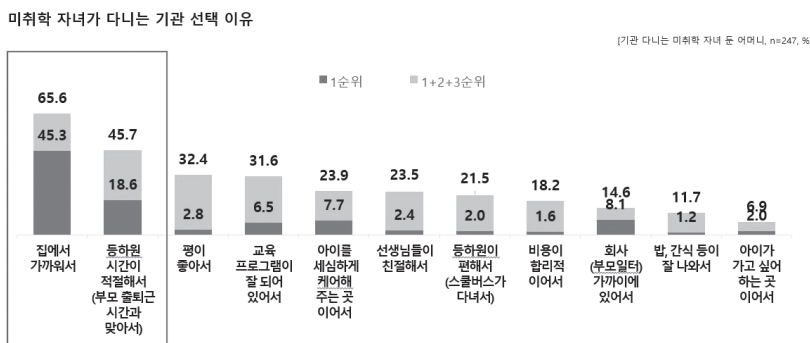
## 1) 아동돌봄서비스 공급 확대

### (1) 접근성과 편의성 높은 돌봄시설 확충

아동돌봄의 공백을 메우기 위해서는 먼저 공급하는 서비스의 총량을 늘려야 한다. 현재 대부분의 돌봄수요는 초등돌봄교실(6,100여실)과 지역아동센터(4,350여개)에서 담당하고 있으며, 500여 개소가 운영 중인 다함께돌봄센터는 2022년까지 1,817개소로 확대할 계획이나 대기 중인 돌봄 수요를 감당하기에도 한참 모자란 수치이다. 정부는 주민센터나 도서관, 복지관, 경로당, 아파트 단지 내 유휴시설 등을 활용해 돌봄 인프라를 확충할 계획이나,<sup>18)</sup> 이에 필수적인 공간 확보는 신규 유휴시설 발굴의 어려움과 예산 문제 등으로 인해 여의치 않은 상황이다.

그러므로 지방자치단체 중심의 (가칭)온종일돌봄협의회를 구성해 지역의 유휴공간 발굴에 적극적으로 나서야 한다. 신규로 공급되는 일정 규모 이상의 주택단지에 아동돌봄시설 설치를 의무화하거나 교회와 같은 지역의 종교시설을 적극 활용하는 등 쉽게 자녀를 맡기고 찾을 수 있는 접근성이 높은 곳에 돌봄시설을 확충해 나가야 한다. 지앤컴리서치 자료<sup>19)</sup>에 의하면 현재 미취학 자녀가 다니고 있는 돌봄기관을 선택한 이유를 묻는 질문에 '집에서 가깝기 때문'이라고 답한 응답자는 65.6%로 가장 많았는데, 이는 돌봄서비스 이용에 시설의 접근성이 매우 중요하다는 것을 보여준다.

<미취학 자녀의 돌봄기관 선택 이유>



(출처: 교회 돌봄사역에 관한 조사, 지앤컴리서치, 2021)

18) '온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업 기본계획', 정부 관계부처 합동, 2018

19) 「교회 돌봄사역에 관한 조사 결과발표」, 지앤컴리서치, 2021.

아울러 편의적 측면에서는 부모의 출퇴근 시간에 맞춘 자녀 돌봄이 가능한 서비스를 공급하는 것이다. 현재 미취학 또는 초등 저학년의 귀가 시간은 약 오후 4시 40분으로 부모의 퇴근시까지 2~3시간의 돌봄공백이 발생하는 것으로 나타나고 있으며, 퇴근시간까지 아이를 돌봐줄 수 없기 때문에 정부나 학교에서 제공하는 공공 돌봄서비스를 이용할 계획이 없다고 답하는 워킹맘의 비율도 높다.<sup>20)</sup> 이는 아동돌봄에서 '돌봄시간'이 핵심임을 말해준다. 그러므로 공백이 발생하지 않는 충분한 돌봄시간을 확보하여, 이용자의 서비스 유입을 늘려야 한다.

## (2) 보편적 이용대상 선정기준으로 전환

지역아동센터는 1970년대 급격한 산업화와 도시화로 생성된 도시빈민지역의 아동 돌봄을 위해 자생적으로 생겨난 공부방을 모태로 한다. 그렇기에 대상 아동을 선정할 때 부모의 소득이나 가구특성 등이 기준이 된다. 또 청소년방과후아카데미나 초등돌봄교실 등은 소득수준과는 무관하나 별도의 규정을 두어 저소득층이나 한부모 가정 등 보호가 필요한 아동들을 우선지원하도록 하고 있다.

물론 이와 같은 기준은 경제적으로 취약한 가정의 아동에게 양질의 복지혜택을 제공하고, 경제적 차이에서 오는 돌봄 격차를 최소화하는데 반드시 필요하다. 그러나 한편으로 이러한 기준은 돌봄시설을 이용하는 아동의 낙인감이라는 문제를 야기해 온 것도 사실이다. 또한 지역아동센터의 경우 정원의 80%이상 우선 보호아동을 배정해야 하기에, 일반아동의 경우 돌봄이 필요한 상황에도 지역아동센터를 통한 돌봄서비스를 이용하는데 많은 제약과 어려움이 있었다.

이러한 자원 활용의 비효율을 극복하기 위해서는 돌봄서비스 이용대상 선정기준을 현행 선별적에서 보편적으로 전환해야 한다. 또한 이전에 돌봄이 필요한 아동이 도시빈민이나 저소득 계층이 대부분이었으나, 핵가족화가 심화되고 맞벌이 가정이 증가하는 현재는 돌봄이 필요한 대상자가 사회구조적으로 변화했기 때문에 돌봄이 필요한 수요자는 누구나 돌봄서비스를 편리하게 이용할 수 있도록 보편적 돌봄으로의 변화가 필요한 시점이다.

그러므로 현재의 공급에 기반해 수요가 충족되는 공급자 중심의 선별적 복지체계를 보편적 복지체계로 전환하고, 우선지원이 필요한 아동의 경우에는 돌봄포인트

20) 「교회 돌봄사역에 관한 조사 결과발표」, 지앤컴리서치, 2021.



또는 바우처나 지역 및 디지털화폐 등으로 부모에게 직접 지원하여 아동의 낙인감 문제를 해소하는 세심한 배려가 필요하다.

## 2) 돌봄서비스의 질 향상

### (1) 전문 돌봄/교육 프로그램 도입 시행

서비스의 양적 확대와 함께 제공되는 프로그램의 질을 높이는 것도 중요하다. 아동의 신체, 인지, 정서 발달에 유익한 서비스를 제공하기 위해 물리적 환경이 보장되고 과학적인 교육프로그램 체계의 개발과 보급이 필요하다. 생애주기별 발달 과업을 주장했던 해비거스트는 아동기는 신체 뿐 아니라 인지적, 정서적, 사회적 발달 과업이 중요한 시기라고 말한다. 그러므로 아동돌봄이 단순한 아동 관리 및 보호가 아닌, 과학적이며 체계적인 놀이 활동을 중심으로 프로그램을 구성하고 운영해야 한다. 아울러 지역사회 돌봄 서비스와 관련한 조사에서 서비스 공급 확대를 위해 비용을 지불할 의사가 있다고 답한 응답자가 전체 54.1%에 달하는 것으로 나타난 것을 감안할 때,<sup>21)</sup> 일부의 비용을 수익자가 부담하게 되더라도 아동 발달 단계에 따른 문화·예술·체육·코딩·AI 등의 전문적인 프로그램을 구성하여 아동돌봄 서비스의 질을 향상시켜야 한다.

### (2) 종사자 처우개선으로 전문성 확보

돌봄 종사자들의 일자리 질을 상향 평준화하여 돌봄의 사회적 가치를 인정하고, 처우 개선 노력을 지속해야 한다. 이를 통해 유능한 종사자를 유인할 수 있게 되며, 직무동기도 향상될 수 있고, 궁극적으로 돌봄의 질 제고에 기여할 수 있다. 특히, 학교 및 마을 돌봄종사자 간의 일자리 질을 상향평준화하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해 교육 및 타 사회복지분야 종사자들과의 형평성을 갖는 임금 산정 기준을 마련하고, 유사 업무를 하는 종사자들이 소속된 기관에 따라 임금체계를 달리 적용받지 않도록 조치해야 한다.

특히 전체 사업비 안에 종사자 인건비를 포함한 사무비(90%이하)와 학생 돌봄을 위한 프로그램비(10%이상)의 항목이 구분되어 있지 않아 종사자의 급여 현실화 또는 전문성 있는 종사자 확보에 많은 어려움이 있어, 예산 집행과 관련한 규제에 대한 전반적인 검토 및 보완이 필요하다.

21) 「아동돌봄서비스의 전환점을 기대하며」, 이상무, 2021 (한국지역아동센터연합회 '아동중심의 온종일돌봄체계 대전환을 위한 원탁토론' 발제 자료).

### 3) 효율적 돌봄서비스 전달체계 구축

현 돌봄공급체계는 교육부, 보건복지부, 여성가족부 3개 부처에서 각각의 정책 목표에 따라 분절적으로 운영 중이기 때문에, 돌봄서비스 공급의 제도적·재정적 비효율성이 발생하고 있다. 정부도 이러한 문제점을 인식하고 범정부 공동추진단을 구성하고, 아동정책의 종합적인 수행을 위해 아동권리보장원을 설치하는 등 현 돌봄체계의 단점을 보완하기 위하여 노력하고 있지만 행정과 재정자원의 비효율적 사용 문제는 여전히 남아 있다. 그렇다고 아동돌봄서비스 통합체계를 구축하기 위해 중앙정부 조직을 재편하는 것은 또 다른 비효율과 정책적 혼란을 야기할 수 있다.

따라서 기존 중앙 부처 및 재정 집행의 기본 구조는 살리되, 현장에서의 효율성을 살릴 수 있도록 지방자치단체 중심으로 아동돌봄서비스를 재구조화하고 통합체계를 구축하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이때 맞벌이, 한부모, 저소득층 가구 등 지역의 인구학적 가구분포 데이터를 반영해 유형별 돌봄센터를 설치하여 행정적 재정적 지원을 함으로서 저소득층 가정 아동의 낙인감 문제를 해소할 수 있고 아동돌봄의 보편적 복지를 실현할 수 있을 것이다. 또한 관리 감독 주체인 지방자치단체는 각 부처에서 지원받은 예산을 항목과 목적에 맞게 집행함과 동시에 효율성을 극대화할 수 있다고 판단된다.<sup>22)</sup>

구체적으로는 기존 중앙정부의 권한을 최대한 지방자치단체로 이양하고, 자치단체장을 위원장으로 하고 교육부 산하 교육지원청, 학교, 마음돌봄시설이 참여하는 온종일돌봄협의회를 운영해야 한다. 협의회는 아동돌봄계획의 수립, 아동 수요 연계, 지역 특색을 살린 프로그램 개발, 기업 등 지역 인프라 활동, 홍보 등의 기능을 수행하게 한다.<sup>23)</sup>

정부도 2018년 발표한 '온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업 기본계획'에서 지역 특성을 반영한 지방자치단체 중심의 돌봄체계를 구축하기로 하고, 지방자치단체 내에 꾸려진 전담조직을 통해 '지역돌봄협의체'를 구성해 운영함으로써 지역 내 돌봄서비스를 총괄하고 조정하는 등의 핵심 역할을 수행하도록 하겠다고 밝힌 바 있다.

또 다른 방법으로는 아동돌봄의 조정과 통합을 위해서는 부처 개편에 앞서 통합

22) 정부 역시 2018년 4월 발표한 '온종일 돌봄생태계 구축' 선도사업 기본계획에서 지역특성을 반영한 지자체 중심의 돌봄체계를 구축하고 지자체 내 전담조직을 설치·운영하겠다고 밝혔으나, 이후 진행 현황과 결과에 대한 평가가 필요할 것으로 보인다.

23) 「아동 최상의 이익을 위한 아동돌봄서비스의 대전환」, 김아래미 교수의 자료 발췌 인용. 핀란드나 스웨덴, 일본 또한 지자체가 주축이 된 아동돌봄서비스를 운영 중임.(초등아동 대상의 공적돌봄서비스 공급체계 분석과 정책 과제, 한국보건사회연구원, 2019)

여건을 조성하는 것이 필요하며, 단계적 접근을 통해 통합 기반을 마련하는 전략이 필요하다. 예를 들어, 우선 온종일아동돌봄협의회(가칭)를 국무총리 산하에 설치하여, (가칭)돌봄조정회를 통해 보건복지부 교육부 행정안전부 장관이 참여하여 운영하고 기존 중앙정부 권한을 기초단체로 이양하여 지역성을 반영한 돌봄체계를 구성해야 한다. 특히 효율적으로 통합 운영하기 위해서는 아동돌봄청 신설하여 아동돌봄종합계획을 수립하여 통합 기반을 마련하는 것이 필요하다.

## 5. 정부와 지방자치단체의 방과후 돌봄교실 해외사례

### 1) 방과후 돌봄교실 해외사례<sup>24)</sup>

#### (1) 스웨덴

스웨덴은 1975년에 유아학교법을 제정하여 지방정부들이 공공보육정책을 제공해야 하는 의무를 규정하였다. 그래서 스웨덴은 방과후 아동보육 프로그램을 '의무교육'으로 규정하며 각 교육시설은 교육부에서 전담하여 관리하고 있다. 1998년에 학교법으로 유아학교의 범주 속에 유아교육과 보육이 통합되었으며 학령기 아동을 위한 보육 서비스와 학교 간의 교육을 보다 긴밀하게 유지하도록 하였다.

스웨덴의 방과후 아동보육은 '학교에 다니는 12세까지의 아동을 부모가 일을 하거나 학업을 하는 동안 제공하는 교육적 집단활동'으로 정의된다. 이의 목적은 부모들의 가정과 직장 생활을 병행하기 위한 지지와 아동의 발달 및 학습을 도모하고 복지감을 느끼며 성장하게 하는 것이다. 방과후 보육기관의 대부분은 공립이고 지방정부의 책임 하에 운영된다. 민간 방과후 보육은 1990년대부터 증가하기 시작했고, 지방정부의 공립시설과 같은 수준의 재정적 지원을 받고 있으며, 대부분부모협동조합에서 운영된다.

스웨덴의 방과후 보육의 목표와 지침은 스웨덴 교육부의 '의무교육, 유아학교반, 레저타임센터의 교육과정'에서 광범위한 교육목적과 지침을 밝히고 있으며, 이를 구체적으로 실행할 책임은 지방정부에 있음을 분명히 하고 있다. 중앙정부에서는 아동보육에 관한 전반적인 목적 규정과 지방정부에 기금을 배분하는 일을 담당하고, 지방정부에서는 아동보육 실행의 책임을 담당한다.

이와 같이 스웨덴은 공공복지와 교육의 일부분으로서 국가가 방과후 보육을 추진하고 있고 법률체계도 잘 갖춰져 있어 모범적이라고 볼 수 있다. 학령기 아동의 효

24) 송혜림 외.일 가정 양립을 위한 자년돌봄 요구 및 정책개발 연구.여성가족부 연구보고,2010.11

과적인 발달을 목적으로 학교교육과 방과후 프로그램 연계를 통해 학교교사와 방과후 아동보육교사가 협력하여 프로그램을 진행한다<sup>25)</sup>.

## (2) 독일

독일은 공적인 방과후 보육제도를 시행하는 나라로서, 그 역사는 약 140년전으로 거슬러간다. 19세기 말 교육개혁으로 많은 교육기구들이 생겨나고, 독일 전역에 1000개의 실용적인 교육을 위한 단체들이 창설되면서, 1920-1932년에 '학령기 아동의 보호'라는 취지로 다양한 '호르트(Hort)' 프로그램의 기초를 다졌다. 독일의 방과후 보육은 '학교에 다니는 12세까지의 아동을 부모가 일을 하거나 학업을 하는 동안 제공하는 교육적 집단 활동'이며, 전인교육을 지향하기 위한 것이다.

독일의 방과후 아동보육에서 학교 내에서 이루어지는 방과후 활동은 예외적인 형태로 극히 적고, 대부분은 학교 밖의 다양한 기관에서 이루어지고 있다. 특정학교 교육 이론에 의해 교육이 진행되는 사립 시설을 제외한 대부분의 보육정책시설은 운영자금의 12% 정도만 부모들에게 의존하고, 나머지는 시에서 지원받는 공립보육의 형태이다.

독일의 방과후 아동보육은 호르트(Hort), 열린 문 등이 있다. 호르트는 1871년 슈미르-슈바르첸베르그 교수가 도시지역 영세민 가족의 소년들을 위해 '해바라기'라는 호르트를 설립한 것이 시초이다. 호르트는 취학아동의 교육과 보살핌을 위한 주간보호기관으로 가정에서의 교육을 보조하고 보완하기 위한 프로그램을 제공하는 곳이며, 주로 편부모, 맞벌이, 저소득층 자녀와 사회적으로 고립된 아동, 학업부진아, 이상 행동 아동에게 우선적으로 제공된다. 6~10세까지의 취학아동을 대상으로 하며 지역과 상황에 따라 14세까지의 취학아동을 위한 방과후 프로그램도 제공하고 있다. 오늘날 가장 모범적인 호르트는 노드라인-베스트팔렌 주의 '유아교육과 방과후 교육을 위한 사회교육연구소(SPI)'이다. 호르트 운영에는 학부모를 참여시키고 시립도서관, 청소년 센터 등과 협력해 지역사회 전체가 아동 복지에 참여하고 있다. 호르트 중에는 학교호르트도 있는데, 학교 안에 설치되어 운영되는 것이다. 학교시설을 이용하고 학교와 협조적인 관계를 유지하지만, 학교와는 별도의 전문인력과 독자적인 운영권을 가지고 있다. 호르트 교사와 학교 교사가 아동의 학교생활에 대해 대화하고 학교와 공동으로 축제와 프로젝트를 수행한다.

25) 정수정, 초등돌봄교실 현황과 향후 과제, 이슈와 논점, 2014, 4.28 국회입법조사처 3

독일의 방과후 돌봄사업은 국가, 교회,사회복지단체,지역사회가 함께하는 국가적 차원의 공적사업이며 보육의 정책 실행 연구가 밀접하게 통합되어 있어 다른나라에 비해 제도와 내용이 앞선다는 평가를 받고 있다.

### (3) 미국

미국은 세계대전 당시 아동 보육 프로그램을 정부 지원으로 시작하게 되었는데, 1980년대 16개 주에서 학령아동의 방과전·후 보육지원을 법제화하였고, 1998년 이후 '21세기 지역사회학습센터'에 대한 연방배당금을 4배 이상 증액시키면서 아동 보육에 대한 지원을 강화해 나가고 있다. 이는 맞벌이 가정, 이혼가정과 미혼모, 한 부모가정의 증가로 아동들이 부모 이외의 사람들에 의해 보호되거나 보호 없이 지내는 아동들이 증가하였기 때문이다.

방과후 아동보육 관련법으로는 21세기 지역사회학습센터를 규정하고 있는 초·중등교육법(Elementary and secondary Education Act)과 그에 영향을 준 세부 법률, 그리고 각 주마다 방과후 보육 관련 규정이 있고, 프로그램은 주에 의해 허가를 받고 진행된다. 미국의 연방정부는 프로그램을 제시하고, 주의 교육기관과 민간기구 등에서는 예산을 부여하고, 공식적인 예산은 주 교육기관에서 제시해주고 있다.

방과후 아동보육 관련 시설은 공립과 사립으로 나뉘는데, 미국의 방과후 프로그램의 대다수는 민간 집단에 의해 설립되었다. 공립초등학교가 지원하여 운영되는 것은 전체의 23%정도이고, 나머지 프로그램들은 주로 비영리 민간단체의 지원(66%)으로 운영된다. 영리집단 또는 기업에 의해 운영되는 프로그램도 34%나 된다. 이 밖에도 방과후 아동보육 프로그램의 약 7%는 지방자치단체 등의 공적 지원이나 또는 순수 기부금으로 설립되어 운영은 민간단체가 맡고 있다. '21세기 지역사회학습센터 프로그램'은 클린턴 정부에 의해 정책적으로 시작된 프로그램으로, 미국 교육부의 후원을 받아 교육지구별로 공립학교를 지역교육센터로 활용할 수 있도록 지원할 수 있게 하는 것이다. 이는 학교에 다니기 어려운 곳에 있는 학생들을 위해 풍부한 학문적 기회를 넓혀주도록 하기 위해 제공되고 있다. 개별학습 서비스와 학문적인 풍부한 활동으로 읽기나 수학과 같은 주제에서 지역적 그리고 주의 학문적인 기준에 대처하도록 학생들을 돕도록 계획되어 있다.

방과후 아동보육 프로그램은 연방정부 예산에서 총당하고, 민간 방과후 기관은

부모 부담을 원칙으로 하고 있다. 정부보조금, 민간단체기부금, 교육부지원, 부모 부담금의 비율은 주(州)마다 다르며 직접적인 지원보다는 감액보육제를 실시하고 있다.

#### (4) 일본

1948년 열쇠아동에 대한 대책으로 민간사회복지시설 혹은 보육원에서 최초의 방과후 보육이 실시되어 일하는 부모들을 위한 자발적 주민운동으로 확대되었다.

1960년 아동복지법에 아동관 설치와 운영을 법제화하였고 초등학교 1학년에서 3학년을 대상으로 하고 있으며 아동관의 운영비용은 지방자치단체 예산으로 부담하며 부모는 무료로 이용할 수 있다<sup>26)</sup>. 1997년 아동복지법과 사회복지법을 개정하여 <방과후 아동대책사업>을 <방과후 아동건전육성사업>으로 법제화하였다.

일본은 아동복지법에서 “방과후 아동건전육성사업”을 ‘일정의 시설에서 학교와 부모가 보호할 수 없는 시간 동안 초등학교 아동을 돌보는 프로그램’으로 규정하고 있는데, 방과후 보육을 학령아동보육이라는 개념으로 가장 많이 사용하고 있으며, 학교 외 교육으로도 제시하고 있다. 초등학교에 취학한 10세 미만의 아동의 보호자가 주간에 가정에 없으면 수업 종료 후에 아동후생시설 등을 이용하는 것으로 아동의 건전한 육성을 도모하기 위한 것이다. 중앙정부에서는 아동복지법과 아동복지법시행령 등에서 방과후 아동건전육성사업에 대해 명시하고 있으며, 지방자치단체에서는 조례를 제정하여 활용하고 있다.

행정체계를 보면 방과후 보육을 총괄하는 중앙정부 부처는 후생노동성이며, 시·정·촌 등이 실시한다. 후생노동성의 아동복지가정국은 예산작성, 집행 및 지도, 감독의 역할을 하며, 도·도·부·현은 보육소의 인가, 지도, 감독, 부모 시험 관련 업무를 맡고 있으며, 시·정·촌은 보육소의 일선 행정, 전달체계 영역을 담당한다. 이를 보면 행정체계의 일원화 및 관련 부서와의 네트워크 구축이 잘 되어 있음을 알 수 있다.

설치 주체별로 보면 시·정·촌이 가장 많고, 다음은 운영위원회, 부모회, 사회복지법인 등으로 민간단체보다 정부관련 기관에서 가장 많이 설치하는 것을 볼 수 있다. 그러나 시설의 운영은 시·정·촌이 가장 많으나 실시 주체의 1/2에 불과하며 그 다음은 사회복지법인, 운영위원회, 부모회 순이다.

26) 정수정, 초등돌봄교실 현황과 향후 과제, 이슈와 논점, 2014, 4.28 국회입법조사처 3

## 2) 해외의 외국의 아동돌봄 정부조직 사례

스웨덴의 경우 1947년 세계 최초로 아동수당을 도입했고, 만 16세부터는 아동수당을 교육수당으로 전환해서 지원해 준다. 성인이 될 때까지 들어가는 교육비·의료비 등을 나라가 지원해 줌으로써, 그야말로 “나라가 아이를 키워주고 있다”. 자녀가 만 8살이 될 때까지 부모는 480일간 언제든지 필요할 때 육아휴직을 이용할 수 있게 했으며, 신혼부부들의 집 걱정을 덜어주기 위해 1920년대부터 이미 ‘임대료 인상억제제도’를 운영 중이다.

프랑스는 1990년대 초부터 매년 국내 총생산 대비 3.0% 이상을 저출산 예산으로 투입해 왔다. 기본적인 출산 양육비 지원은 물론, 결혼제도 밖에 있는 이혼모·미혼부·동거인)을 법적으로 보호하는 제도를 도입해서 자녀를 양육하고만 있을 경우 각종 수당과 휴가 등의 혜택을 차별 없이 제공하고 있다. 또 신혼부부 주거비 가운데 약 40%를 지원하고 있다. 그 결과 1993년 1.65명이었던 합계출산율이 지금 2.01명까지 높아졌다.

일본은 1989년 출산율이 1.57로 떨어지자 이를 ‘1.57쇼크’라고 부르며 엔젤 플랜 같은 각종 정책을 내놓았다. 비록 국가 재정을 거의 투입하지 않아서 그 효과는 미미했지만, 그래도 우리보다는 높은 1.4 이상의 출산율을 유지하고 있다.

해외 아동돌봄정책 사례로 스웨덴과 영국은 교육연구부에서 영아돌봄부터 초등교육까지 모두 담당한다. 프랑스는 보건연대부에서 영아돌봄, 교육청·소년체육부에서 3세 이상 돌봄을 담당한다. 독일은 가족·노인·여성·청소년부에서 아동돌봄을 전담한다. 마지막으로 일본은 후생노동성에서 영아돌봄, 문부과학성에서 유아 및 초등돌봄을 담당하다가 2021년부터 내각부에 아동가정청을 신설하여 아동돌봄을 통합하는 과정에 있다. 정치체제, 사회적 환경, 가족 환경이 다른 국가의 체제를 일률적으로 비교하기 어렵지만, 여러 방식으로 아동돌봄의 조정 및 통합을 시도할 필요가 있음을 잘 나타내 주고 있다.


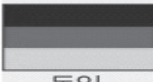





### < 해외 아동돌봄 정부조직 사례 >

	아동수당	취약가족 요보호아동	0~2세 돌봄	3~5세 돌봄	초등방과후 돌봄	초등교육	노인돌봄 (장기요양)
스웨덴	보건사회부		교육연구부				보건사회부
영국	고용연금부	교육부					보건사회 복지부
프랑스	보건연대부			교육청소년체육부			보건연대부
독일	연방	가족·노인·여성·청소년부					보건부
	주	가족...부(주마다 상이) 청소년...청(주마다 상이)				교육청	
일본			후생노동성	문부과학성	후생노동성	문부과학성	후생노동성
	내각부 아동가정청						

(27)류희원(2022). 28)박은정(2022). 29)이성희(2022). 30)임باط네(2022). 31)장경희(2022)의 관련 내용을 재구성함

#### ● 돌봄 외국사례

	추진체계	관련 법령
 미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방정부 재원으로 낙후지역에 센터(21stCCLC) 설립, 방과후 프로그램 운영</li> <li>센터 설립 주체는 주정부(학교구)를 통해서 재정보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NCLB</li> </ul>
 독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>주정부 청소년청</li> <li>- 학교 밖 아동·청소년 지원업무 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동·청소년을 위한 사회복지법</li> <li>아동·청소년 지원법</li> </ul>
 핀란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가교육위원회가 목표 및 비전 설정(국가 교육과정과 연계)</li> <li>지방자치단체로 권한 위임, 관련 예산 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>핀란드헌법 제 16조</li> <li>기초교육법</li> <li>- 방과후 활동 (돌봄)운영시간, 활동비, 지자체 책임 등</li> </ul>
 스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육연구부, 국립교육원 관련 정책 및 제도 수립</li> <li>기초자치단체교원이 실질적 운영 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육법 제 2장과 3장</li> <li>- 자치단체의 책임 명시</li> <li>- 의무교육 규정</li> </ul>
 일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초자치단체인 시정촌 중심의 운영</li> <li>- 방과후 아동클럽(지자체 복지부국)+ 방과후 아동교실(시정촌 교육위원회)</li> <li>- 지역사회에서 체험활동 체제정비, 관련 정보제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동복지법(2016년 개정 /사회교육법(2017년 개정)</li> <li>아동육아지원법 제 60조 /차세대 육성지원대책 추진법</li> <li>지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률</li> </ul>

<교육희망,서진영,2021.9.7>

- 27) 류희원(2022). 스웨덴의 아동돌봄 부처 조직 및 연혁. 저출산·고령사회위원회 이슈페이퍼
- 28) 박은정(2022). 독일의 아동돌봄 부처 사례조사. 저출산·고령사회위원회 이슈페이퍼
- 29) 이성희(2022). 돌봄정책조정통합기구 설치: 영국 사례조사. 저출산·고령사회위원회 이슈페이퍼
- 30) 임باط네(2022). 프랑스 아동돌봄 조직과 자원, 시사점. 저출산·고령사회위원회 이슈페이퍼
- 31) 장경희(2022). 돌봄정책 조정, 통합관련 일본사례. 저출산·고령사회위원회 이슈페이퍼



## 6. 나가는 글

기획재정부는 초등생 교육시간 및 온종일 돌봄서비스를 확대하겠다고 발표했다. 초등학교에 머무는 시간을 길게 늘리고, 학부모가 원하는 시간대에 서비스를 이용할 수 있도록 '온종일 돌봄 원스톱 서비스'를 확대한다는 것이다. 구체적으로 학부모가 원하는 시간까지 학교에서 자녀를 돌볼 수 있도록 초등 교육 시간 확대를 검토한다. 정규 수업시간에 자유놀이, 기초학력 보정, 방과후 체육·예술 등을 추가해 현재 최대 6교시인 수업시간을 더 늘리는 방식이다. 현재 우리나라 초등학교의 정규 수업 시간은 연간 655시간으로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균 804시간을 크게 밑돌고 있다. 이렇게 공교육 시간이 짧다 보니 돌봄 공백을 부모가 메우고 있는 상황이다. 부처별 돌봄사업 외에 교육청, 지방자치단체 등이 운영 중인 지역사회 돌봄서비스를 추가해 퇴근할 때까지 시간대별로 2개 이상의 별도 돌봄서비스를 신청할 수 있게 하고, 민간 돌봄서비스에 정부 인증제를 도입해 안심하고 아이를 맡기도록 하겠다는 방침이다. 여성에게 출산 및 육아 부담이 집중되면서 경력 단절과 저출생으로 이어지는 점을 고려한 조치다. 하지만 아이를 늦게까지 봐주는 것에 집중돼 있다는 한계를 지닌다. 이보다는 부모가 일찍 퇴근할 수 있는 방안이 더욱 절실하다. 부모가 제대로 보육을 할 수 있도록 조직문화부터 바꿀 필요가 있다. 저출생문제는 국가의 존폐문제로 국가정책 중 가장 우선적으로 시급하게 해결되어야 할 문제임을 국민 모두가 인식하는 것이 중요하다. 국가는 저출생문제를 해결하기 위한 근본적 문제가 무엇보다 교육제도와 주거문제 해결과 함께 아동돌봄 문제가 가장 근본적인 대책임을 깨닫고 국가 최우선 정책으로 채택하고 실천하는 것이 가장 시급하다.

교회를 비롯한 종교시설의 유휴공간을 활용하여 아동돌봄센터를 확충하고 돌봄 서비스 확대 공급 방향인 접근성과 편의성을 갖춘 돌봄시설 및 기관의 확충과 돌봄이 필요한 누구나 쉽게 서비스를 이용할 수 있도록 국가정책 제안과 함께 적극적으로 동참하는 것이다.

이러한 다양한 정책과 함께 지금 초저출생문제 극복을 위한 아동돌봄서비스를 국가정책 제안과 함께 실제 가장 지역과 밀착되어 접근성이 좋은 교회가 공공성과 공교회성을 통해 지역사회와 가장 근접하고 밀접하게 나서서 아동돌봄센터로서 전환하기를 제안한다.

해외 아동돌봄정책 사례를 통해 살펴 볼 때 중앙정부와 지방자치단체가 돌봄문

제를 공공정책관점에서 그 특성과 운용을 법적 근거를 갖고 그 기반으로 아동돌봄 정책을 시행하고 있음을 잘 알 수 있다.

이런 의미에서 2가지 관점에서 제시 할 수 있는데 첫 번째 안은 독일처럼 대상 중심으로 돌봄 정책을 총괄하는 개편안이고, 두 번째 안은 영국이나 스웨덴처럼 아동·청소년 돌봄과 교육 정책을 통합하는 개편안이다. 두 가지 안 모두 예상되는 장점과 장애 요인이 있으므로 정치·사회적 상황과 여건을 반영하여 사회적 합의를 이끄는 것이 필요하다.

이미 아동돌봄정책법안이 여러 의원들이 대표 발의했는데 먼저 사회부총리 겸 교육부 장관이 관리 주체가 되어 온종일 돌봄 기본계획을 수립하고 정부(교육, 행안, 복지, 여가)와 지방자치단체가 연도별 돌봄시범계획수립, 시행하는 것에 대해 교원단체 반발로 법안이 유보상태이다. 또 다른 법안은 국가와 지방자치단체가 아동돌봄을 책임지도록 국무총리를 위원장으로 장관과 자치단체장협의회 대표를 위원으로 한 법안을 발의 했지만 전국학교비정규직노동조합이 반발했으며 보건복지부 장관을 관리 주체로 규정해야 한다고 한 법안도 이해관계자들의 반발로 사실상 유보된 상태이다.

이처럼 아동돌봄 정책의 조정과 통합은 정책의 발전과정에서 자연스럽게 만들어져 이해관계와 관행을 재조정하는 것이므로 쉽지는 않다.

그러나, 저출산·고령사회기본법 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에 근거하여 초저출생의 국가적 위기에 아동돌봄정책의 패러다임의 변화와 정책의 우선순위 관점에서 돌봄아동 수요자 중심으로 전환하고 아동돌봄정책이 국가적 위기를 극복해야 하는 가장 시급한 정책으로 이를 뒷받침해야 할 정부와 지방자치단체가 각 기능과 역할을 다하는 아동돌봄정책 입법이 정책적 우선순위가 되어야 한다.

오직 아동이 행복한 돌봄정책을 선택 할 수 있도록 이해 관계자 모두 국가적 위기 앞에 대승적 협력이 필요하다 하겠다.

이와 함께 정부와 지방자치단체가 함께하고 부족한 시설공간 확보를 위해 지방자치단체와 지역사회가 결합하여 유휴 종교시설을 활용한 아동돌봄센터 확보가 시급하다.

초저출생시대 아동 인구의 감소 위기 시점에서 효율적인 정책을 시행하기 위해서 이번 저출생대책국민운동본부가 국회와 함께 대한민국 미래를 위해 준비한 국회포럼에서 제기한 다양한 의견을 종합하여 저출산고령사회위원회를 비롯한 정부의

의안제출 또는 의원입법 발의를 통해 시급히 아동돌봄정책입법이 이루어지기를 바란다.

### <정부 부처별 아동돌봄제도(학교돌봄 마을돌봄) 현황>

구분	교육부		보건복지부		여성가족부		
	방과후 학교	초등 돌봄 교실	지역아동 센터	다함께 돌봄	청소년 방과후 아카데미	공동육아 나눔터	아동돌봄 서비스
지원 대상	초1~ 고 3학년	초 1~6학년	만 18세 미만	만 12세 미만	초4~ 중3학년	18세 미만 자녀 및 부모	0세(3개월 이상)~만 12세
지원 내용	수요자 중심 교과·특기 적성 프로그램 운영	보호, 교육 및 일부 급·간식 지원	보호, 교육, 문화, 정서지원, 지역사회 연계 등	시간제 돌봄, 프로그램 지원 등	전문체험 활동, 학습지원, 자기개발 활동, 특별지원 및 생활지원(급식지원포함)	-공동육아나눔터 이용 상시프로그램(주 2회 이상) -장난감 및 도서 이용서비스 -가족품앗이 활동지원	-임시보육, 놀이 활동, 간단한 급식, 간식서비스, 보육시설 및 학교 등 학원 -자택방문서비스
운영 형태	자율적 선택 일시돌봄 형태	맞벌이 가정 중심 상시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄	맞벌이 가정 중심 상시·일시 돌봄	취약계층 중심 상시 돌봄(저소득층 우선지원)	지역주민의 자발적 참여로 돌봄 공유	자율 선택 (0~24시)
지원 형태	유상	무상 (프로그램, 간식비 등 일부 자부담)	무상 (소득별 이용료 5만원 이내 부담)	이용료 자부담	무상	전액 지원 (무상이용)	소득유형별 차등 지원 (가,나,다,라)
돌봄 공간	학교돌봄		마을돌봄			가정방문형 돌봄	
통합	온종일돌봄체계(지역별)					지역에 따라 포함	

## I. 추진 배경 및 경과

- 사회안전망 강화로 포용국가를 구현하고 인구급감 위기를 여성경제 활동 확대에 극복하기 위해서는 촘촘한 돌봄 안전망 구축 필요
  - 초등 돌봄에 대한 사회적 요구는 급증하는 데 반해, 초등학생 대상 돌봄은 영유아 보육 지원\*에 비해 상대적으로 부족\*\*
    - \* 가정양육수당 및 보육료(0~5세), 누리과정(3~5세) 지원 등
    - \*\* 공적 돌봄 이용률('19년): 영유아 85%(200/235만명), 초등학교 14.5%(40/275만명)
  - 초등 돌봄 사각지대와 돌봄기관 간 분절적 사업 추진을 해소하고 수요자(아동) 중심 돌봄 제공을 위해 지역 단위 돌봄체계 구축 필요
- '18년 수립한 「온종일 돌봄 구축·운영 실행계획」에 따라 지자체와 학교간 협업을 통해 3만명 규모의 초등돌봄 확대 필요
  - '20년말 기준 초등돌봄교실과 마을돌봄기관\*을 통해 42.1만명(정원 기준)으로 돌봄 확대('20년 목표 40.8만명 대비 1.3만명 초과)
    - \* (복지부) 다함께돌봄센터, 지역아동센터 / (여가부) 청소년방과후아카데미
  - '21년부터 지자체-학교 협업을 통한 돌봄이 차질없이 제공 (3만명) 될 수 있도록 새로운 돌봄 모델 확정 및 추진계획 수립 필요

※ (온종일 돌봄계획, '18. 4.) ('17년) 33만명 → ('22년) 53만명 수준

	'17년	확 대	'22년
학교돌봄	24만	+ 7만 (초등돌봄교실, 3,500실) 3만 (활용가능교실, 지자체 협업, 1,500실)	34만
마을돌봄	9만	+ 10만	19만
총계	33만	20만	53만명

## II. 추진 방향

❖ 지자체와 학교가 자율적으로 서로 연계·협력하여, 질 높은 공적 돌봄을 제공할 수 있는 새로운 모델(학교돌봄터) 제시

### □ 공적 돌봄의 양적 확대 및 질 제고

- 지자체가 학교와 협력하여 학교 내 돌봄교실(학교돌봄터)를 설치·운영함으로써 '21~'22년 돌봄 수혜인원 3만명 확대
- 돌봄 운영시간 연장\*, 돌봄종사자 근무시간 확대 등을 통해 학부모 기대 수준에 부합하도록 돌봄의 질 향상

\* 기존 학교 돌봄교실 운영시간(통상 13:00~17:00)보다 2시간 연장

### □ 지자체 중심의 공공성이 보장된 돌봄 제공

- 지자체가 교육청-학교와 협의하여 자율적으로 사업에 참여하고 지자체장의 책임 하에 학교돌봄터 설치·운영
- 학교돌봄터는 지자체의 직접 운영을 권장하며, 위탁 시에도 공익법인인 사회서비스원\*을 중심으로 위탁

\* 질 높은 사회서비스 및 양질의 일자리 제공을 위해 광역자치단체가 출연한 공익법인으로 '20년 총 11개 운영 중('21년 3개, '22년 3개 신규 설립 목표)

### □ 이용자 편의 제고 등을 통해 안정적 운영 도모

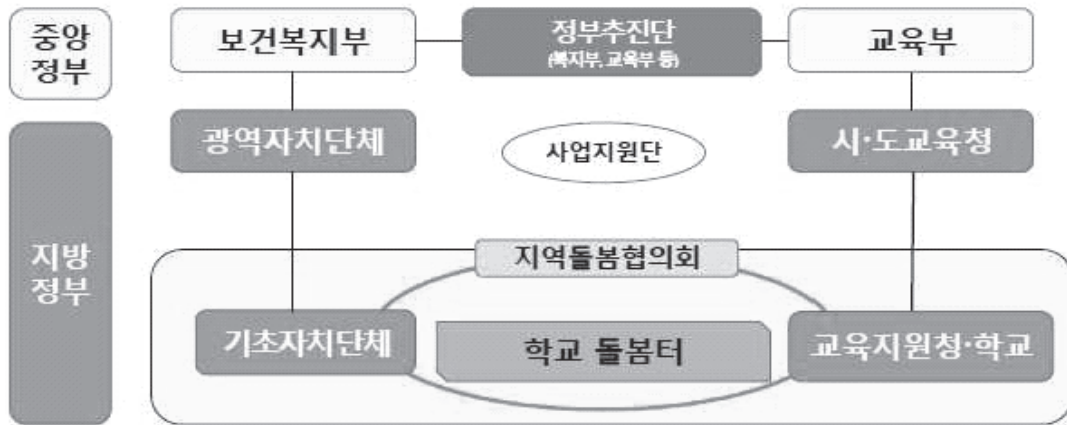
- 마을돌봄 및 학교돌봄과 동일하게 「정부24」 원스톱서비스\*에서 학교돌봄터를 신청할 수 있도록 하여 이용자 불편 최소화

\* 마을돌봄('20.6. 구축), 초등돌봄교실('21.1. 구축), 학교돌봄터('21.下 구축 예정)

- 사업 추진 과정에서 기존 돌봄전담사의 신분이 불안정해지지 않도록 함으로써 현장 수용성 제고

### 3. 사업 추진체계

< 사업추진 체계도 >



□ (사업추진 체계) 중앙·지방간 협력 및 역할 분담을 통해 사업 추진

- (중앙정부) 복지부-교육부 협의를 통해 지원방안 마련
  - (복지부) 운영비(국고) 교부, 지자체 사업 추진 관리·점검 등
  - ※ (사업지원단) 아동권리보장원에 사업지원단을 설치·운영하여 지자체 운영 지원 및 필요시 컨설팅 지원 등 사업 관리 실시
  - (교육부) 시설비·운영비(보통교부금) 교부, 학교 공간 정보 제공 등
- (지방정부) 지자체를 중심으로 교육청, 학교와 학교돌봄터에 관한 업무협약 체결 및 지역돌봄협의회\*를 통한 협의
  - \* 지자체·교육청 공무원, 돌봄 관련 전문가, 돌봄 시설 운영자 등으로 구성
  - (광역 및 기초지자체) 예산 편성 및 돌봄 제공
  - (시·도교육청 및 교육지원청) 예산 편성 및 지원
  - (학교) 활용가능교실 등 제공, 운동장 등 학교시설 이용 지원[붙임②]

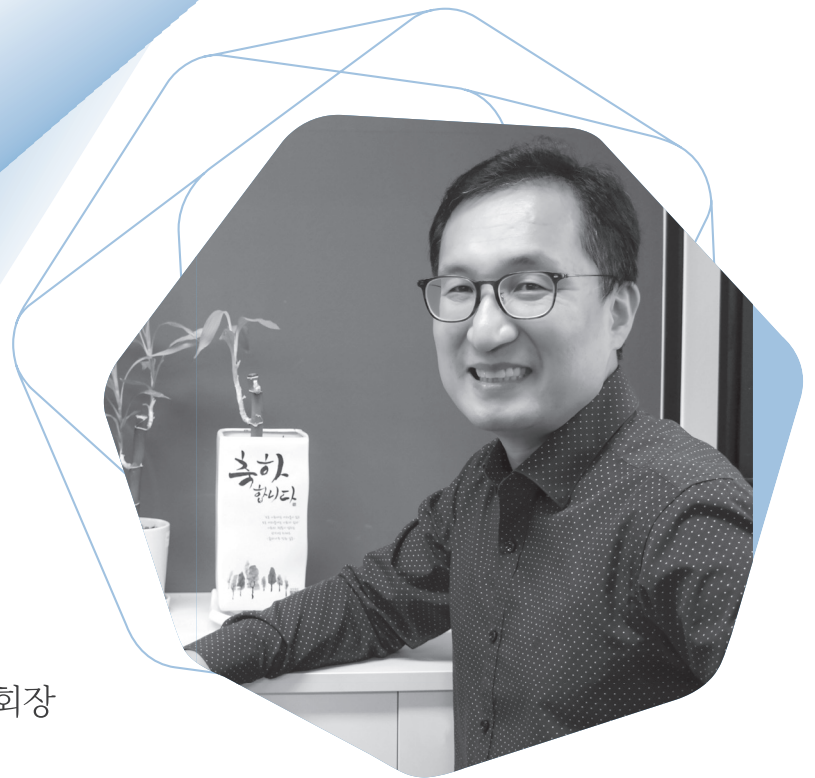
※ 학교돌봄터와 초등돌봄교실이 함께 운영되는 학교의 경우  
 - 같은 학교 내에서 지자체 돌봄과 학교 돌봄이 긴밀하게 연계되어 운영될 수 있도록 학교 내 지자체 돌봄종사자와 학교 돌봄전담사 등과의 협의회 구성 권장

<지자체- 학교 협력돌봄 기본계획(안) 학교돌봄터 사업, 2021.01.19., 관계부처 합동>

NATIONAL ASSEMBLY FORUM

[ 발표 3 ]

# 아동돌봄정책 입법과 돌봄통합



옥경원 회장

- 한국지역아동센터연합회
- 송실사이버대학교 겸임교수
- 경기복지재단 이사
- 한국사회복지협의회 교육위원회 위원
- 사회적협동조합 숲과나무 이사장



### 발표 3

아동돌봄정책 입법과 돌봄 통합

## 아동돌봄정책의 혼란과 수요자 중심의 통합돌봄의 필요성

아동 돌봄은 불과 몇 년 전만 해도 여성의 역할이자 개인 가정의 몫으로 여겨져 왔으나 맞벌이와 여성의 경제활동 참여로 일과 삶의 균형, 노동시장의 변화가 요구되면서 이제는 성역할의 문제가 아닌 범 사회적 역할로 인식 전환되고 있다. 혹자는 이것을 ‘남성의 돌봄 기피 현상’으로 규정하고 돌봄 민주주의의 역행으로 말하는 예도 있지만 국가적 과제라는 데는 반론이 없다.

2020년 보건사회연구원의 조사에 의하면 가임기 여성의 출산 기피 이유 중에서 약 8%가 ‘돌봄 시설과 서비스의 불만족’<sup>1)</sup>을 이야기하고 있다. 복지해도 가족이 아니면 아이를 믿고 맡길 곳이 없어 결국은 경력단절이 발생하지만, 상대적으로 남성의 육아휴직은 극히 제한적이다. 일을 그만둘 수 없는 경우, 아동의 안전한 보호와 권리마저 침해당하게 되므로 사회가 발전할수록 아동 돌봄의 욕구는 더 증가한다. 이토록 사회적 환경은 급격한 변화를 겪고 있으며 그 인식도 시시각각 달라짐에도 불구하고 중앙 부처와 지자체들 간 분절적이고 이율배반의 운영은 공급자 시각에서 여전히 벗어나지 못하고 있다.

### 1. 온종일돌봄체계의 춘추전국시대

온종일돌봄체계는 학교돌봄과 마을돌봄으로 크게 나눈다.

**1) 학교돌봄** : 학교돌봄에는 양육환경 변화에 따른 사회적 요구와 영유아 보육 지원에 비해 초등학생 대상 돌봄 지원이 상대적으로 부족하여 방과 후·방학 중 돌봄 사각지대 해소를 위해 운영되는 초등돌봄교실<sup>2)</sup>과 마을돌봄의 중간지대인 학교돌봄터<sup>3)</sup>가 있다.

1) ‘저출산·고령사회 대응 국민 인식 및 욕구 심층 조사 체계 운영’ 정책 현안 보고서, 한국보건사회연구원, (2020).

2) 복지부와 여가부 사업과는 달리 법률이 아닌 초·중등교육과정 고시에 근거하여 운영

3) ‘18년도에 수립한 「온종일 돌봄 구축·운영 실행계획」에 따라 지자체와 학교 간 협업을 통해 3만 명 규모의 초등 돌봄 확대 필요에 따라 추진하고 있는 학교돌봄 체계로 지자체는 운영 주체로서 돌봄을 제공하고 학교는 돌봄

① 초등돌봄교실은 교육부 주관하에 별도의 시설(전용 또는 겸용 교실)이 갖추어진 공간에서 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄 활동으로 초·중등교육과정 총론(교육부 고시)에 근거하여 운영하고 있으며 수업 전 아침 돌봄, 초등학교 1~4학년은 오후 돌봄, 5~6학년은 방과후학교 연계형 돌봄교실, 5시 이후부터 저녁 돌봄 (학부모 수요 및 학교 여건에 따라 22시까지 운영 가능), 그리고 방학 중 오전 9시~오후 1시까지 오전 돌봄을 하고 있는데 학교 여건 및 이용 아동 부모의 출근 시간 등을 고려하여 자율적으로 운영하고 있다.

② ‘학교돌봄터’는 2018년도에 수립한 「온종일 돌봄 구축·운영 실행계획」에 따라 지자체와 학교 간 협업을 통해 3만 명 규모의 초등돌봄 수혜 인원 확대를 추진하는 체계로 '21년 1월 학교돌봄터 사업 공동추진단 설치·운영 규정에 따라 발령·시행하였고 보건복지부 훈령(제168호)에 근거하여 온종일 돌봄 생태계구축 선도사업으로 추진된 바 있다. 학교 내에서 운영되어오던 초등돌봄교실 외에 지자체가 중심이 되어 교육청-학교와 협의하고 지자체장의 책임하에 설치·운영되는 것을 골자로 한다.

**2) 마을돌봄** : 마을돌봄은 2004년도에 아동복지법 제52조1항에 아동복지시설로 법제화된 지역아동센터와 아동복지법 제44조의2에 근거하여 방과 후 돌봄서비스 지원으로 규정된 다함께돌봄센터와 청소년기본법 제48조의2(청소년방과후활동의 지원)와 시행령 제33조의3(청소년방과후활동 종합지원계획의 수립), 제33조의4(방과후활동 종합지원사업 실시), 제33조의5 (청소년방과후활동 지원센터의 설치·운영)에 근거하여 운영된다.

① 지역아동센터는 11종의 아동복지시설 중 하나로 정의되어 국가와 지방자치단체가 설치할 수 있도록 규정하고 있고 보건복지부가 지원하고 사회적 돌봄이 필요한 18세 미만의 소득 기준, 가구 특성 기준, 나이 기준 등의 선정 대상을 규정하고 있다. 아동의 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락 제공, 보호자와 지역사회 연계 등 아동의 건전 육성을 위하여 **종합적인 아동복지 서비스**를 제공하는 기관으로 정의되며 1985년도 방과후 공부방에서 유래된 오랜 역사와 전통을 가지고 있다.

---

공간을 제공한다. 시설비는 교육청에서 전액 부담하고 운영비는 복지부, 교육청, 지자체가 1:1:2로 분담하기로 함.('20.6~20.8)

4) 아동복지법 제52조1호8항에 근거한 아동복지시설

5) 아동복지법 제44조의2에 근거

② 다함께돌봄센터는 방과 후 돌봄서비스 지원(2019.4.16.시행)으로 구분하여 지자체장이 설치·운영할 수 있도록 하고 있다. 지역아동센터는 아동복지시설로 그리고 다함께돌봄센터는 돌봄서비스로 달리 규정하고 있다.

아동복지시설이란 아동복지법 제3조10항과 제50조에 따라 국가 또는 지방자치단체에 신고되면 적법성을 검토하여 설치할 수 있도록 하고 있고 그 설치 및 설치기준에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하여 설치된 곳이다. 반면, 방과 후 돌봄서비스는 지역 내 틈새 돌봄 기능을 강화하여 돌봄 사각지대를 해소하기 위한 서비스로 정의된다.

서비스 이용 대상 및 이용료		
구분	지역아동센터	다함께돌봄센터
이용 대상	1) 돌봄취약아동 : 선정기준에 따른 소득기준, 가구특성 기준, 연령기준(18세 미만 초등·중학교 아동)을 모두 만족하는 경우의 아동 또는 돌봄특례에 해당하는 아동 <sup>7)</sup> 2) 일반아동 : 연령기준을 만족하는 아동 3) 이용아동 등록 : 시설별 신고정원의 80%이상은 돌봄 취약 아동이어야 하며, 일반아동은 20% 범위 내에서 등록 가능	<b>돌봄이 필요한 만 6세~12세(초등학교) 아동</b> ※ 소득 수준과 무관하며, 각 지방자치단체(센터별)는 지역 여건에 따라 이용 우선순위를 정할 수 있음
이용료	1) 이용아동의 지역아동센터 이용료는 <b>무료를 원칙</b> 으로 함. 2) 다만, 일반아동에 한해 지역여건 및 시설별 사정 등을 고려하여 시설장이 매년 운영위원회와 보호자의 사전동의를 거쳐 수납가능 가) 이용료는 월 5만 원 한도 내에서 수납가능하며, 해당 지역 아동센터의 프로그램비로 사용 가능	<b>수납한도액 월 10만 원(아동 1인당)</b> -센터는 수납한도액 내에서 지역여건 및 제공서비스 등에 따라 수납액을 시설운영위원회의 심의를 거쳐 자율적으로 정함 ※ 급·간식을 제공할 경우에는 월 10만 원 이외 별도 수익자 부담 추가 가능

※자료 : 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, p.45, p.169.; 보건복지부, 「다함께돌봄사업안내」, 2020, pp.38-39.

지역아동센터와 다함께돌봄센터는 모두 주 5일, 1일 8시간을 지키도록 하고 있으나 이용 시간에 대하여 다함께돌봄센터는 별도의 규정이 없다. 상시, 일시 돌봄을 명시하고 이용 아동수 산정을 해당 아동들의 합으로 하고 있다.<sup>6)</sup>

6) 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020.

③ 청소년방과후아카데미는 돌봄이 필요한 가정에 교육복지 지원을 통해 청소년의 성장 기반을 마련하고 지역사회 네트워크를 통한 다양한 인적자원을 활용하는 데 목적을 둔다. 초등 4학년부터 중등 3학년까지의 청소년을 이용 대상으로 지방자치단체의 청소년 수련시설을 기반으로 하여 체험, 학습 프로그램, 생활 관리 등의 **종합서비스를 지원**하는 사업이다.

2-1) 서울시 ‘우리동네키움센터’ : 서울시의 ‘온마을아이돌봄 지원에 관한 조례’에 따라 만6~12세의 초등학생 중심으로 돌봄이 필요하면 누구라도 이용할 수 있는 시설로 심·여가·놀이공간을 마련·제공, 돌봄 공백을 해소하는 목적으로 다함께돌봄센터의 서울형 서비스에 해당한다. 규모에 따라 세 가지 유형이 있다.

일반형 키움센터	융합형 키움센터	거점형 키움센터
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집·학교에서 걸어서 10분 거리</li> <li>• 틈새돌봄 수요와 접근성 중시</li> <li>• 복지부 다함께돌봄사업과 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역아동센터와 협업·상생모델</li> <li>• 마을권역별 돌봄거점 역할 수행</li> <li>• 긴급·주말돌봄 강화, 급식제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역대표 특화 돌봄 서비스 제공</li> <li>• 문화·예술·체육, 부모교육 강화</li> <li>• 일반형·융합형 보완·지원</li> </ul>
80㎡이상(小규모, 구립)	210㎡이상(中규모, 구립)	1,000㎡이상(大규모, 시립)

아동 돌봄의 생태계는 이처럼 다수의 동종, 또는 유사 서비스가 분산되어 있다. 더욱이 공급자 관점에서 정책들이 나열되어 이해 당사자 뿐 아니라 수요자도 이해가 어렵다. 이것은 서비스의 중복과 함께 이용자들의 선택 혼란을 더해 서비스 이용에 제한적 요소로 작용하게 된다.

한국노동연구원이 2021년 4월에 발표한 ‘온종일돌봄정책이 고용에 미치는 영향’ 보고서에 따르면 온종일 돌봄이 포함된 공적 초등돌봄 서비스는 “사교육이나 부모가 직접 돌보는 경우, 가족과 친지 활용 등 다른 돌봄 방식에 비해 선호도가 낮았고 여성 취업에도 긍정적인 영향으로 이어지지 못했다.”라고 보고했다. 그러니까 온종일 돌봄정책이 근본적인 돌봄 정책의 양적·질적 성장 없이는 초등 자녀를 둔 여성이 일에 집중하기 위해 선택할 수 있는 좋은 돌봄 대안이 없음을 시사한다.”라고 분석한 것이다.

## 2. 유사 정책의 혼란과 온종일 돌봄 통합의 필요성

산재 된 돌봄서비스를 비교·분석하고 진단하는 것은 공급자 중심의 선별주의에서 수요자 중심의 보편주의로 돌봄 정책을 진전시키는데 큰 의의가 있다. 따라서 돌봄 기관과 서비스에 대한 비교분석을 통해 정책의 문제점과 개선을 진단해보고자 한다.

〈부처별 방과후 돌봄서비스 운영 현황〉

구 분		교육부	보건복지부		여성가족부
사업명		초등돌봄교실	지역아동센터	다함께 돌봄	청소년방과후아카데미
지원대상		1~6학년	만 18세 미만	만 6~12세 미만	초등4학년~중등3학년
지원기준(소득)		맞벌이 가정 중심(없음)	취약계층 중심(중위소득 100% 이하)	맞벌이 가정 중심(없음)	취약계층 중심(중위소득 150% 이하)
지원내용		보호, 교육 및 일부 급·간식지원	보호, 교육, 문화, 정서지원, 지역사회 연계 등	시간제돌봄, 돌봄 프로그램 지원 등	전문체험활동, 학습지원, 자기개발활동, 특별지원 및 생활지원(급식지원 포함)
지원형태		무상(프로그램, 간식비 등 일부 자부담)	무상(소득별 이용료 5만원 이내 부담)	이용료 자부담(프로그램 참여 등 월 10만원 이내, 간식비는 실비 별도 부담)	무 상
운영 시간	학기	방과후~17시(일부 저녁돌봄 운영)	14~19시	여건에 따라 자율	방과후~21시
	방학	여건에 따라 자율	12~17시	여건에 따라 자율	여건에 따라 자율
근거법		초·중등교육과정 총론(교육부 고시)	아동복지법	저출산 고령사회 기본법, 아동복지법	청소년기본법

2017년, 범정부 공동추진단은 학교돌봄과 마을돌봄을 확대 연계하는 온종일돌봄체계를 구축해왔다. 마을돌봄의 확대를 위해 '22년까지 3,560억 원을 투자해 다함께 돌봄센터 1,817개소를 확충하고자 했다. 하지만 이용 대상과 이용 시간만 다르고 운영 목표와 운영시간, 프로그램, 종사자 기준과 추진체계가 유사한 기존의 체계를 모방해 별개의 시설로 중복투자, 이원화 확대하는 것은 재고하고 체계 간 통합돌봄 체계구축을 모색해야 한다는 것, 그리고 부모의 사회경제적 지위에 따라 계층화하는 것은 아동의 발달을 저해할 가능성이 있다.7)

무엇보다 운영 현실화가 이루어지지 않은 채 민간에서 10여 년간 어렵게 유지해 오던 지역아동센터는 다함께돌봄센터(우리동네키움센터)의 불공정한 출발선으로 상

7) 국회입법조사처 박선권, 「지역사회 돌봄서비스 확대의 유의점과 개선 방향」, (2020.12).

대적 박탈감을 호소한다. 이렇듯, 부처 간 분절적인 운영을 막고 통합돌봄을 구현하고 학교와 마을의 연계를 통해 실질적 서비스 제공에 이바지하기 위한 법안 필요성이 제기되었고 법안 발의가 된 바 있다.

### 3. 돌봄 통합과 법안은 동전의 양면

사회적 돌봄의 욕구는 서비스의 확대를 가져왔다. 이제는 보편적 서비스와 수요자 중심의 서비스로 전환하는 것이 중요하다. 오랜 시간, 법체계 없이 고시나 하나의 서비스의 종류로만 구분되었던 개별 체계들이 하나로 통합된 온종일돌봄법안으로 연결되는 것이 필요하다. 이해당사자들의 문제로 유보되고 기피만 할 것이 아니라 관리 주체의 문제에 있어서 포괄적으로 접근하고 그 내용도 수요자의 관점에서 검토되어야 한다.

#### 1) 관리부처의 선정과 통합

가장 먼저 돌봄 통합에 있어서는 어느 정부 부처가 관리 주체가 될 것인지가 가장 중요한 이슈다. 분절적인 돌봄 체계가 어떤 관리 주체와 연결되는지는 물리적 통합과 정책적 통합까지 끌어낼 수 있거나 아니면 갈등의 요인이 될 수 있기 때문이다. 이에 대하여 아래와 같이 현 대통령 공약에 드러난 돌봄의 관심은 주목할 만하며 컨트롤타워로서의 기능을 할 수 있는 조정과 수요자 중심의 접근이 필요하다.

- 아동 돌봄 관련 대통령 맞춤 공약
  - ① 국가가 함께 키우는 아이돌봄서비스 강화
  - ② 돌봄서비스 통합 시플랫폼 구축 (즉각적 수요 공급 대응, 돌봄 접근성 높임)
  - ③ 초등전일제 교육 시행 및 초등돌봄 저녁 8시까지 확대
  - ④ 선생님 업무 부담 경감, 아이들 학습권 보장
  - ⑤ 다문화 가족 아동에 대한 교육 및 돌봄 강화
  - ⑥ 돌봄서비스 제공인력의 근로환경 및 처우개선  
(인건비 가이드라인 단일화 개선)
  - ⑦ 방과후학교와 초등돌봄교실의 연계 운영
  - ⑧ 기존 돌봄에서 벗어나 1인 1기, 특기 적성, 특별활동 중심의 에듀케어 운영

- ⑨ 교육청과 지방자치단체가 운영 주체, 교사는 운영에서 제외
- ⑩ 모든 초등학교는 정규수업 후 오후 5시까지 방과후학교 운영, 희망에 따라 5시 이후 운영 가능
- ⑪ 거주지 중심 정보제공과 방학과 여행 등 아동 이동 시 해당 지역 돌봄 정보의 접근이 가능한 전국 정보망 구축

## 2) 서비스의 통합과 연계 조정

기존 운영되고 있는 돌봄 체계 간 통합이 요구된다. 지역아동센터와 다함께돌봄센터에 대한 통합은 공급자 중심의 선별주의에서 비롯된 것으로 마을 돌봄을 하나로 통합하고 그 기능과 내용을 세분화하여 지역의 특색과 상황에 따라 유기적으로 운영되도록 하는 방안이다. 일시 돌봄이라는 특성(일반아동 대상과 일시적 시간) 외에는 대개 유사한 정책목표와 기준에 근거하고 있다.

다함께돌봄센터는 초기 계획 시 '22년까지 1,817개소를 목표로 하였으나 2022년 현재 798개로 기한 내 달성이 이미 어렵다. 제기되어왔던 중복투자의 가능성을 배제하더라도 지역아동센터 포함 마을돌봄은 6,000개 소에 육박하는데 출생아 수 감소와 사교육 참여율(83.5%, 2019)을 고려할 때 확대 일변 정책보다는 통합적 운영이 요구된다(p.10). 또한 정부가 일반아동을, 민간이 대상 아동을 돌보는 모양은 결국 낙인효과를 우려하지 않을 수 없다. 따라서 두 체계의 통합 운영과 함께 명칭 또한 가칭 '아이돌봄센터'로 통합하고 지역과 수요자의 특성에 따라 기능별로 구분해 이용에 유연성을 보장하는 체계의 전환이 필요하다.

두 번째로 학교돌봄과 마을돌봄의 두 축을 유지하는 안을 제시한다. 돌봄 시설·서비스 간 완전 통합은 사실상 불가능하며 개별화되어 설치·운영되는 것은 비효율적이고 공급자 중심적이다. 결과적으로 명칭 통합, 서비스 통합과 함께 중요하게 대두되는 것은 다른 돌봄서비스 체계와 연계 협력을 조정, 연계하는 방식이다.

결론적으로 현재 운영되고 있는 기존 방식의 돌봄 시스템은 유지하면서 부처 간 칸막이를 넘어 통합 관리하는 방식(정익중 외, 2014)으로 학교돌봄과 마을돌봄을

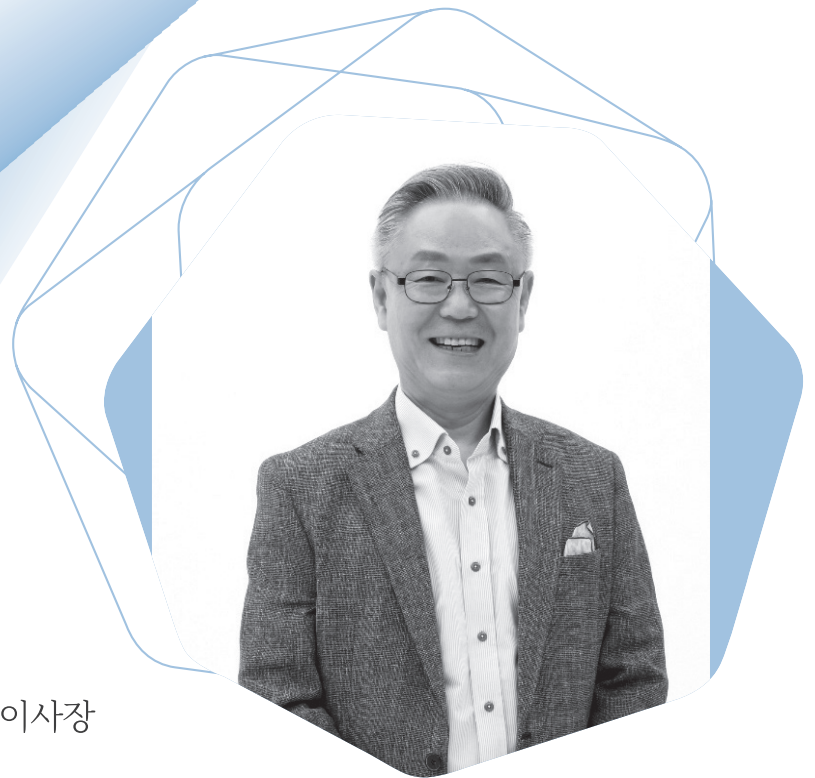
명확히 하고 그 기능들을 컨트롤하는 중앙 관리방식이 제시되고 있다. 아동 돌봄 체계가 부처별 산재 된 상황에서는 어느 하나가 주도하기보다 중앙에서 통합적인 컨트롤타워를 세워 각 사업의 기능과 서비스를 통합·조정하고 상호 연계하는 것이 가장 실현 가능성이 커 보인다. 그 방식에는 수요자들의 욕구에 근거해 돌봄 기능에 더 많은 투자와 지원이 이루어져야 한다. 궁극적으로 '아이 키우기 좋은 도시'라는 국민들이 생각하는 돌봄의 이미지와 그 갭을 줄여나가는 브랜드로 자리 잡게 될 것이다.



NATIONAL ASSEMBLY FORUM

[ 발표 4 ]

# 아동돌봄정책 입법과 가정의 역할



박희철 이사장

- (사)함께하는 가정운동본부 이사장
- (사)함께하는 사랑밭 이사장
- 햇불트리니티신학대학원(평교) 교수
- 전 한국가정사역협회장
- 전 건강가정다출산범국민본부공동대표

## 발표 4

아동돌봄정책 입법과 가정의 역할

# 아동돌봄정책 입법과 가정의 역할

## 1. 서론

### 1. 저출산 고령사회 위원회와 과거 정책 사례 및 결과

#### 1) 저출산 고령사회 위원회

저출산 고령사회 위원회는 대통령이 위원장을 맡은 직속기구로 정부가 추진하는 저출산 고령화 관련 정책을 총괄하는 컨트롤 타워(총괄기구) 2006년부터 저출산, 고령화 기본 계획에 따라 저출산 분야에 1차~3차(2020년)차에 걸쳐 74조 3천억원 정부 예산 사용 (자료출처: 저출산고령사회위원회)

#### 2) 최근 과거의 주요 정책

“저출산 극복 인식개선을 위해 종교계, 지역사회, 시민사회, 정부가 함께 머리 맞댄다” <초저출산 탈피를 위한 저출산 극복 사회 연대회의 출범>

인식, 문화 개선, 전사회적 메시지와 전략, 관련 소통과 공유, 새로운 가족문화 만드는 사회 운동전개, 사회적 공감대 형성과 개인의 인식변화, 2016년 Key message, ‘새로운 가족문화’을 통한 저출산 극복 3가지 목표. 첫째, 두 사람의 사랑이 결혼의 충분조건으로 결혼 확산, 둘째, 부부가 함께하는 가사, 육아 문화, 일과 가정의 균형 일상화 문화 확산, 세 번째 조부모, 부부, 자녀가 위계가 아닌 서로 존중하고 사랑하는 분위기 조성을 통해 가족 간의 애정회복

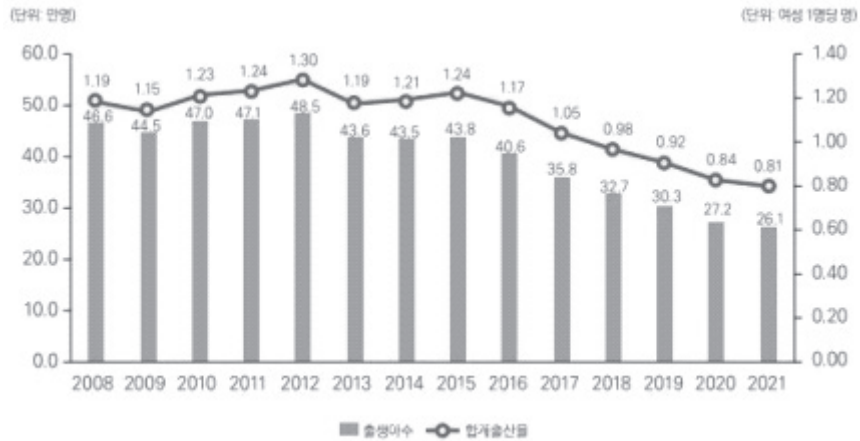
(자료출처: 2016년 4월19일 보건복지부 보도 자료)

#### 3) 정책에 대한 결과

지난 12년간 저출산,고령화 해결 위해 약 225조 투입했으나 가시적인 효과 없었음” (자료출처: 국회위원 민병두 2017년 국정감사 보도자료, 2017.10.12.(목) 국무조정실, 국무총리비서실 작성)

#### 4) 출산율

2016년 합계출산율 1.17명, 2017년 합계출산율 1.05, 2018년 0.98, 2019년 0.92, 2020년 0.84, 2021년 0.81명



\* 출처 KOSIS(통계청, 인구동향조사)

- 정부가 많은 예산을 투입하였으나 출산율은 계속 떨어짐.
- 외형적인 지원만 했기 때문, 의식주에 대한 즉, 출산장려금, 신혼 주택, 각종 유상 지원 혜택 맞벌이에 대한 경제활동, 국민소득의 상승으로 인한 경제 상황에 대한 어려움으로 출산과 자녀 양육에 대한 어려움, 아이돌봄서비스, 육아휴직 제도 등.

#### 2. 아동돌봄정책에 대한 이해

현장 목소리(출처: 현 서울자치구 및 경기도 가족 센터장)

- 2007년 시범사업을 통하여 작은 봉사 활동으로만 전개
- 2008년 공식적으로 실시하면서 서울시 자치구를 비롯하여 전국으로 확대한 자치구 가족센터나 건강가정다문화 지원센터 에 약 120명, 전국에 200여 군데 이상 운영함으로 아이돌모미 사업 확장.
- 80주간의 아이돌모미 정규 교육, 주로 50-60세가 많이 참여
- 국가사업으로 방대하게 실시하고 있으나 관리체계 미흡(여가부), 노사 단체

협의체 구성으로 자치구 센터와 노사 문제의 관리 필요

- 현장에서 사업 자체는 매우 좋은 것으로 평가
- 아이돌보미의 아동 학대 사례가 다소 발생, 지속적인 아이돌보미 보수 교육 실시하고 있음.
- 영유아기, 아동기 자녀들의 부모 대상으로 3~4회기로 분기별 부모교육을 실시하지만 주로 부모와 자녀, 아빠와 자녀들 위주의 교육. 참여도 저조

### 3. 스웨덴 보육정책의 성공사례

- 스칸디나비아학회, 서울연구원, 한겨레경제사회연구원 토론회

2017,11.27 한겨레신문사 청암홀

“성평등 관점으로 다진 ‘국가책임’ 스웨덴 보육정책의 성공비결”

성공비결 Key Message는 세 가지 첫째, 영유아(0~5세) 대상 집중으로 보육기관의 80%가 국공립으로 운영, 둘째, 보육교육과 교사의 질 높임, 즉, 유보통합(유아 교육, 보육의 일원화), 셋째, 부모 모두 쓰게한 육아휴직은 출산을 견인한다. 육아휴직은 아빠와 자녀의 친밀도가 높아졌음으로 평가

### 4. 육아휴직 제도의 부연 설명

육아 휴직 제도에 대하여는 정부에서도 시행하고 있으며, 정부기관과 기업에서도 적용하고 있으며 본인이 이사장으로 속해 있는 비영리 공익법인 NGO인 ‘함께하는 사랑밭’에서도 워라벨 데이와 함께 적극적으로 운영

## II. 본론

### 1. 가족과 가정에 대한 이해와 역할

#### 1) 가족

한 남성(여성)이 한 여성(남성)과의 만남을 통하여 사랑으로 결혼(동거)함으로 부부가 되고 부부를 중심으로 구성되고 자녀가 잉태되고 출산, 양육되는 과정으로 최소단위의 핵가족의 형성 (부부의 날: 5월21일 ; 둘(2)이 하나(1) 되는 운동)

## 2) 가정

가족구성원들의 각자의 책임, 역할, 의무, 권리를 바탕으로 문화를 형성 '한 아이는 남성인 남편과 여성인 아내의 성생활을 통하여 임신이 되고 출생되는데, 즉, 가족의 구성으로 가정의 문화를 통하여 출생하고, 자라며, 가정 안에서 인생을 마감한다. 한 인간은 가족과 가정이라는 공동체를 떠나서는 존재 할 수가 없다. 그 가족과 가정의 기본적인 구성원은 남편과 아내, 부모와 자녀인데, 남편과 아내가 자녀를 낳을 때 비로서 부모, 즉, 아버지와 어머니가 된다. 자녀를 출산함으로써 부모와 자녀의 관계가 성립된다.

## 2. 부모정서교육 5개년 계획 수립과 실천

### 1) 필요성에 대한 인식(문제제기)

- 부모가 어린 자녀를 아이돌보미에게 맡기고 부모는 자치구에서 실시하는 부모교육에는 참여가 저조 한 것은 '직무유기'와 '무임승차' 양육 자체를 아이돌보미에게 의지하는 경향이 문제로 노출되었다고 자가 진단.
- 아이돌봄 정책은 육아휴직의 활성화를 통한 부모와 아이돌보미가 상호 교육을 실시해야 효과가 극대화
- 국가의 경제성장(새마을 운동)과 정서성장(스웨덴의 기본 가정 문화)의 불균형

### 2) 경제개발 5개년 계획(새마을 운동)

대한민국은 가난에서 벗어나 잘 살아보자는 새마을 운동이 주축이 되어 1962년부터 1986년, 24년간 제1차~ 5차에 걸쳐 경제개발 5개년 계획을 진행했고, 국민 일인당 국민 소득이 3만 5천달러에 이르는 세계 경제 10위권에 있는 경제 부강의 나라로 도약

(출처" 네이버 통합, 네이버 지식백과, 한국근현대사 사전과 두산백과")

### 3) 저출산에서 다출산으로의 해결방안 제시

- 부모의 교육에 대한 부모에 참여를 높이기 위해서 선제적으로 부부의 '신뢰와 친밀감과 소통을 증진시키는 교육이 실시되어야 함, 즉 부모정서 교육 프로그램 개발과 계몽운동을 국가적인 차원에서 실시

\* 결혼 적령기, 결혼 예비부부, 신혼부부, 중년부부, 노년기 부부에게 “부부 관계에서 제일 중요한 것이 무엇인가” 라고 질문하면 거의 대부분 “신뢰”라고 답한다, 친밀감, 소통도 상위권 (20년간 현장에서 부부와 부모교육을 실제 하면서 경험한 내용을 바탕으로 기술)

### 3. '6하 원칙' 관점에서 부모정서교육 5개년 계획에 대한 필요성과 가치

- 1) 부모정서교육, 왜 국가적인 차원에서 실시되어야 하는가?
- 2) 부모정서교육, 무엇을 할 것인가.
- 3) 부모정서교육, 누가 할 것인가.
- 4) 부모정서교육, 언제부터 할 것인가.
- 5) 부모정서교육, 어디서부터 할 것인가
- 6) 부부 교육, 어떻게 할 것인가.

#### 1) 부모정서 교육, 왜 국가적인 차원에서 실시되어야 하는가?

- 부부의 신뢰와 친밀감, 소통을 강화 시키는 것은 아이돌봄 정책에 효과를 극대화 하고 저 출산을 다 출산으로의 기초, 기본, 근본적인 대책임.

- 선택과 아닌 필수로 진행되어야 참여율이 증대, 면허제도 도입 검토. 현재 서울과 지방 지자체에서 자율적인 모집으로 진행되고 있으나 참여율이 매우 저조함.

자치구 자체(한국건강 가정진흥원) 도 필수 교육으로 인식하지 않음

- 결혼할(후) 부부는 대부분 “행복하길 원하고 행복하고 건강한 가정을 만들고 싶다” 고 한다. 그런데, 결혼전(후)에 부부, 부모에 관련된 교육을 받는 사람이 있다고 질문하면 거의 없음을 발견 (20년 동안 종교단체와 정부 교육기관인 가족학교에서 실제 경험)

- 가정에서 남편, 아내, 부모, 자녀의 역할이 중요, 모든 사회 공동체에는 역할, 책임, 의무, 권리가 있을 교육하고 인식개선과 계몽운동

- 운전 면허 제도(자동차 운전을 위한 허가제도)와 같이 가정 면허 제도로 점차적 승격 \* 2017년부터 서울시 건강가정지원센터를 통해 서울 25개 자치구 가족센터와 지방 건가원에 약 20여년 간 개신교에서 부부강사로서 부부와 부모교육을 개최하여 현장 경험

“ 결혼전, 또는 결혼 후에 남편, 아내 역할, 차이에 대한 이해, 자라온 환경, 부모의 역할, 자녀교육 방법 등에 대하여 배운 사람들 손들어 보라고 하면 10 커플 중에서 한 커플 중, 노년층은 하나도 없음”

## 2) 부모정서교육, 무엇을 할 것인가.

1차 계획, 가정(부부와 부모)에 대한 기본원리 중심으로

### (1) 차이를 이해하기(남녀, 성격, 자라온 환경)

개인의 타고난 기질과 장점, 약점을 발견하고 자신과 배우자를 이해하고 차이점과 유사점을 바탕으로 취미와 신뢰, 친밀감, 소통 강화

### (2) 분노의 원인과 처리기술

자신과 배우자의 분노의 원인을 발견하고 처리 기술을 배움, 이는 아이 돌봄에 대한 부모의 학대에 원인을 발견하며, 아이 돌보미의 학대에 대한 문제를 예측하고 미연에 방지할 수 있는 교육

### (3) 건강한 가정 기초 세우기

가정의 구성원들의 각자의 역할(가정의 원리와 목적), 긍정적/부정적 현상 발견과 변화 시도. 부모의 유전자와 성장환경에 따른 자녀 돌봄의 무의식적인 양육에 현실을 발견. 아동 돌보미와의 양육에 대한 눈높이를 효과적으로 공유와 조율 가능

### (4) 건강한 대화하기

부부가 일상 생활에서 건강한 대화의 걸림돌을 발견하고 변화를 시도, 이는 부모가 자녀에게 성장의 모델임(자녀는 가르친대로 보다는 본대로 부모를 따라한다)

(5) 자녀 양육 방법

자녀를 건강하게 자존감이 높게 양육하는 방법을 부모와 아이돌보미가 상호 공유가능

(6) 다시하는 결혼식(리마인드 웨딩)

소박한 결혼식을 통한 부부의 신뢰, 친밀감, 소통을 회복, 강화, 아동 돌봄에 시너지 효과

3) 부모정서 교육, 누가 할 것인가.

- 저출산고령화사회위원회의 내부 조직에 부모정서교육 분과를 세워 정기교육을 통한 강사 훈련을 교육자는 국가 공무원 또는 서울, 또는 지방 자치구 가족센터나 건강가정 다문화 지원센터에서 위탁, 면허제도 실시(선택이 아닌 필수 교육 제도화)

4) 부모정서 교육, 언제부터 할 것인가.

- 1차년도 기본교육과 계몽운동, 3년간(2023년~ 2025년)
- 점차적으로 정기적으로 면허 제도를 실시(필기와 실기)

5) 부모정서 교육, 어디서부터 할 것인가

- 성년이후 남녀 누구나
- 결혼예비(결혼 날짜를 잡은 커플)
- 결혼 후 자녀가 0~5세 영유아기, 유년기 부모 대상

6) 부부 교육, 어떻게 할 것인가.

- 과목당 4시간(실습 포함), 5과목 20시간, 리마인드 웨딩 2시간, 총 22시간
- 정부가 주도하여 교육이수에 따른 면허 제도를 실시하고 면허를 취득한 자들에게 국가적인 인센티브 제도를 제공

(예: 결혼 시 필요한 가전제품, 자동차, 주택에 대한 가산점 또는 할인적용)



\* 청년들에게 무상 지원 보다는 국가적인 차원에서 정책적으로 건전한 인센티브 제도를 다양하게 운용 할 수 있다. 대학교 등록금을 할인 혜택을 준다든지, 군대의 복무시간을 혜택

### III. 결론

1. 지난 16년간 저출산고령사회위원회가 발족되어 많은 국가적인 재정을 투입했으나 계속적으로 출산율은 떨어지고 있다는 것이 명확한데 스웨덴의 국가 보육서비스의 성공사례를 기본 바탕으로 경제 성장대비 정서 성장에 대한 미흡으로의 궤리현상을 보완한다면, 국가주도중심, 아이돌봄 정책, 육아 휴식 제도에 부모정서교육을 도입하여 부모정서 교육(부모정서 개발) 5개년 계획을 계몽 활동과 함께 1~5차(3년 주기에 15년, 2037년 까지) 기초단계부터 고급 단계까지 실시

2. 아동 돌봄에 필요성은 날로 확장되어 조직의 규모가 방대해 지는 반면, 아이돌봄에 대한 양적 팽창 대비, 질적 효과는 상대적으로 저조해질 것으로 보며, 학대와 부정적인 문제, 부모와 아이돌보미와의 소통부재가 문제로 발생하는 사례가 증가할 것으로 예상된다.

3. 가정에서 부부의 신뢰와 친밀감, 소통을 강화 시킴으로 아동돌보미와의 역량을 강화하고 효과를 극대화 하는데 반드시 도움이 된다고 예견한다. 맞벌이 부모의 시간과 공간에 따른 역할 분담이 순조롭게 진행 될 것으로 예측한다.

4. 부모 정서 교육은 선택이 아닌 필수 교육으로 국가가 주관하여 면허제도로 운영되어야 하며 대상을 성인 남녀 부터 실시하며 면허를 득한 자는 국가적인 인센티브제도 운용하고 청년들에게 무상지원제도를 순기능으로 활용 (자동차, 주택, 가전제품, 식료품 구입가, 취업, 군대 혜택 등, 다양한 정부 주도 보상제도)



## 대한민국의 미래를 위한 국회포럼

: 저출생시대 정부와  
지방자치단체의 역할과  
아동돌봄정책  
입법의 필요성

발행일 2022년 11월 15일

발행인 이채익, 감경철

발행처 이채익국회의원실 | 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 국회 본관 447호

저출생대책국민운동본부 | 서울특별시 동작구 노량진로 100 (주)기독교텔레비전

제작부서 CTS다음세대운동본부 TEL \_ 02.6333.2502

디자인·인쇄 우성프린테크 TEL \_ 02.2278.9259-60

© 2022 CTS다음세대운동본부

< 대한민국의 미래를 위한 국회포럼 자료집 >에 수록된 모든 사진과 그림자료는 저작권자와의 사전 협의를 거쳤습니다. 필자의 저작물이 아닌 경우 출처 및 저작권자를 찾아  
명기하였으며, 정상적인 절차를 밟아 사용하기 위해 최선을 다했습니다. 본 책자의 글과 사진의 무단복제 및 재편집 출판, 상업적 활용을 금지하고 있습니다.

이 자료집에 수록된 원고는 저자들의 개인의견을 서술한 것이므로, 저출생대책국민운동본부의 입장과는 다를 수 있습니다.



이채익국회의원실  
저출생대책국민운동본부

TEL\_02.784.1358  
TEL\_02.6333.2502