

요약

‘서울시 온종일 돌봄 지원센터’ 설치하고 조례 제정·돌봄협의회 확대 운영 필요

온종일 돌봄 정책, 보편적 돌봄 위해 학교·지역사회 적극 협력 촉구

그동안 방과후돌봄은 초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미를 주축으로 운영되었다. 우리나라 학령기 아동 대상의 공적 돌봄 비율(12.5%)은 OECD 국가 평균(29.0%)에 비해 낮은 편이어서, 맞벌이 학부모라도 이용하기가 쉽지 않았다. 자녀를 안심하고 맡길 수 있는 방과후돌봄의 공공성 강화에 대한 요구는 점점 커지고 있다. 이러한 사회적 배경 속에서 초등 학교 전 학년 대상으로 2022년까지 20만 명의 초등학생에게 돌봄서비스를 추가 확대하고 운영시간도 단계적으로 연장하겠다는 온종일 돌봄 정책목표가 수립되었다.

온종일 돌봄 정책은 주로 가정과 민간에 맡겨져 있던 학령기 아동의 돌봄에 대한 국가의 입장을 확립하고 주요 선진국 수준으로 공적 돌봄의 양적 확대를 추진한다는 점에서 주목된다. 또한 현행 제도로 대응하기 어려운 돌봄 사각지대와 다양한 돌봄 수요에 대응하기 위해 새로운 주체로서 지방자치단체와 지역사회의 돌봄 역할을 요청하여 지역사회가 함께하는 탄력적이고 촘촘한 지역돌봄 체계 구축을 꾀하고 있다. 이로써 학교돌봄, 마을돌봄이 각자 따로 갈 수 없고, 마을돌봄을 포괄하는 성격으로 초등 방과후돌봄을 규정하면서 학교-지역사회의 적극적 협력을 촉구하고 있다.

우리동네키움센터 4개소 시범운영...2022년까지 400개소로 확대 예정

서울시 역시 ‘민선 7기 시정 4개년 계획’에서 ‘초등 온종일 돌봄서비스의 전면 확대’와 ‘하루 24시간 촘촘한 온마을돌봄 체계 구축’을 핵심과제로 설정하였다. 서울시는 온종일 돌봄체계를 구축하기 위한 핵심 사업으로 ‘우리동네키움센터 지정·운영’과 ‘공립형지역아동센터 확대’를 추진하고 있다. 우리동네키움센터는 2018년 4개소를 시범사업으로 운영하고 있으며, 2022년까지 400개소로 확대할 예정이다. 서울시교육청도 2022년까지 초등돌봄교실 500실을 늘릴 계획이다.

이외에도 마을을 중심으로 다양한 방과후 자체 사업들이 시도되고 있다. 그러나 공적 돌봄 서비스나 학원을 이용하더라도 학부모의 퇴근 전까지 자녀를 안전하게 봐줄 돌봄 기관이 적어 저녁돌봄 공백이 발생하고 있다. 방학, 일시돌봄과 같이 특정 시기나 긴급상황 등 다양한 돌봄 수요에 대해 탄력적으로 대응하기도 어려운 상황이다. 학교와 지역사회 간 협력이 원활하게 이루어진다면, 저녁돌봄 공백을 줄이고 다양한 돌봄을 제공하기가 보다 수월해질 것이다.

이에 이 연구는 방과후돌봄이 활성화될 수 있도록 지역사회가 협력할 수 있는 전략과 방안을 마련하는 것을 목적으로 하며, 지역사회 내 방과후돌봄 체계 구축과 공적 지원 강화를 위한 서울시의 지원전략과 과제를 제시하고자 한다.

서울시 초등학생 대상 공적 방과후돌봄 이용률은 약 11%로 추정

서울 초등학생 대상의 공적 돌봄 비율은 약 11% 수준으로 추정된다(서울교육통계, 2017). 2017년 기준 초등돌봄교실 1,453개실이 574개교에서 운영되고 있어, 학교당 평균 2.5개실이 운영되는 것으로 나타났다. 이용 학생수로 보면, 31,196명이다(서울시교육청 내부자료, 2018).

지역내 대표적 돌봄 기관인 지역아동센터는 2016년 기준 414개소가 운영되고 있으며, 이곳을 이용하는 초등학생은 7,764명으로 주로 저소득층 자녀가 이용하고 있다. 이외에 청소년방과후 아카데미 이용 아동수는 2017년 기준 593명(초등학교 4~6학년)으로, 이용 아동수가 극히 적은 편이다.

이러한 공적 돌봄의 낮은 이용 비율은 면담조사에서도 잘 드러났다. 방과후돌봄 관계자들은 공급 확대의 필요성에 대해 공감하였다. 가구소득이 지원기준 소득보다 다소 높거나, 학부모가 임시·일용직으로 근로하여 맞벌이임을 증빙하기 어려워 해당 시점에 자격조건에 부합하지 못하는 등의 사유로 공적 방과후돌봄을 이용하지 못하는 아동이 많다는 것이다. 또한 우선 보호대상이라도 학부모가 잘 모르거나 신청하지 않아 지역내 공적 돌봄을 이용하지 못하는 아동이 꽤 있다고 보았다. 한 초등돌봄전담사는 학생 수는 감소함에도 돌봄교실 이용아동 수가 증가하는 현상에 대해 급·간식 및 방학돌봄을 이용하려고 자녀를 돌봄교실에 남아있게 하거나, 무상보육 경험세대인 학부모의 양육관으로 인해 공적 돌봄에 대한 수요는 줄지 않을 것이라고 보았다.

무엇보다도 지역 특색과 돌봄 유형에 대한 학부모 수요를 파악하고 이에 따른 공급이 필요하다는 의견이 다수였다. 도시 개발로 돌봄 수요가 크거나 돌봄 기관이 다른 지역에 비해 적거나 없는 지역에 우선으로 확충하되, 상시·일시돌봄 등에 대한 학부모 요구를 반영하여 공급 배분 및 재설계가 필요하다는 의견이었다.

지역사회의 주요 돌봄 기관인 지역아동센터나 청소년방과후아카데미에서는 이용 아동의 낙인감이 커서 이를 어떻게 해소할 수 있을지에 대한 고민이 컸다. 새로운 돌봄체계 구축 시 기존 돌봄 체계와의 관계 및 지원방향을 정립해나갈 때 우선순위 아동에 대한 돌봄이 정책적으로 배제되지 않도록 세심하게 고려할 필요가 있다는 의견도 피력하였다.

학교-지역사회 협력 미흡해 저녁·일시 돌봄 공백...협의회 활동 형식적

방과후돌봄 관계자로 구성된 간담회와 면담을 통해 학교와 지역사회 간 연계 협력을 살펴본 결과, 학교와 지역사회 간 연계협력은 미흡한 것으로 나타났다. 학교와의 연계는 주로 학교 내 지역사회교육전문가를 통해 아동을 소개받거나 아동과 관련 정보를 공유하는 것으로 나타났다. 아동 연계는 주로 초등돌봄교실에 정원이 차거나, 해당 아동의 학년 진급으로 초등돌봄교실을 이용하지 못하는 사유로 발생하였다. 연계가 발생하더라도 지역아동센터가 이미 포화 상태이거나 자격조건에 맞지 않는 등의 이유로 실제 연계는 미흡했다.

프로그램과 관련하여 강사 연계가 가장 활발한 편이었다. 돌봄 기관 간 연계보다는 공공민간 기업 단체로부터 아이들에게 제공할 교육서비스 중심으로 연계되고 있었다. 지역사회 돌봄 기관에서는 돌봄 기관 형태에 따라 공간/시설 편차가 크다 보니, 유휴교실이나 운동장, 실내외 놀이공간에 대한 연계 욕구가 가장 컸다. 특히 학교 운동장 사용에 대한 요구가 가장 많았으나, 안전사고 등의 이유로 학교 운동장을 사용하기가 어렵다는 의견이 많았다. 이처럼 학교와의 연계가 어려운 이유로 학교의 폐쇄적·보수적 운영, 연계 필요성에 대한 학교의 인식 저조, 지역 사회 돌봄 기관에 대한 낮은 인지도와 신뢰관계 형성이 미흡하다는 점을 들었다.

학부모 상황이나 지역여건에 따라 다를 수 있긴 하나, 현재 운영방식은 대체로 학교나 기관 여건을 고려하여 운영시간, 요일 등을 자율적으로 선택할 수 있는 구조여서 사실상 저녁돌봄 공급이 적은 편이다. 학교와 지역아동센터 모두 소수 인원을 대상으로 저녁돌봄을 제공하는

데 부담을 갖고 있었다. 저녁돌봄 운영은 예산 및 안전 문제와 직결된 사안이고, 서로 각각의 예산과 사업으로 운영되다 보니 협력이 힘들다고 보았다. 저녁돌봄에 대한 협력은 단위 학교나 기관 차원에서 합의하기는 쉽지 않은 실정이다.

교육지원청 주관으로 돌봄협의회가 2013년부터 연 2~4회 정도 운영되고 있다. 돌봄협의회의 실질적 운영을 도모하기 위해 각 기관의 고유 역할이나 권한을 지정하고, 여기서 학교와 지역사회 연계내용 및 방법, 서로에 대한 이해를 높이기 위한 자체 연수 및 공동체 활동을 확대할 필요가 있다. 학교와 지역사회의 연계협력은 단위학교와 지역기관이 직접 실행하더라도 이들이 연계협력을 잘 할 수 있도록 공식적인 채널을 확보해야 한다. 돌봄협의회의 기능을 활성화하기 위한 제도적 지원이 뒷받침되지 않는다면 지속성을 담보하기가 어려울 것이다.

성북·노원구, 구청 적극 지원·민간네트워킹 활성화 토대로 선도적 추진

방과후돌봄이 비교적 잘 운영되는 지역으로 성북구와 노원구 사례를 살펴보았다. 지역 여건이나 학교 현황이 다르고 방과후돌봄 운영 및 새로운 돌봄 체계 구축운영 방향에 있어 다른 모습을 보였지만, 잘 운영되고 있다는 공통된 특징을 가지고 있었다.

첫째, 자치구청의 아동청소년에 대한 관심과 적극적인 지원이 있었다. 두 곳 모두 아동친화도시로 지정되어 방과후돌봄 영역뿐만 아니라 다양한 아동청소년 관련 사업을 지원하고 있었다. 특히, 전담조직인 성북아동청소년센터나 노원아동복지관은 관내 아동청소년 지원체계로서 아동청소년 복지와 교육이 긴밀히 연계하는 거점 및 노드 역할을 수행하고 있다. 둘째, 지역사회 내 아동청소년 네트워킹, 마을공동체 활동이 활발하게 이뤄지는 지역으로, 이러한 민의 활동력이 관과 협력하여 시너지를 창출하고 있다. 끝으로, 온종일 돌봄 지원체계 구축운영 발표 이전부터 자체 사업을 통해 방과후돌봄을 지원해왔다는 점이다.

노원구는 지역아동센터 대부분을 구립지역아동센터로 전환 및 확대하고 ‘행복발전소’라는 복합시설 안에 센터를 배치하거나 다양한 교육인프라 확충을 통해 자원 연계가 수월한 환경을 조성하였다. 아울러 지역아동센터 내 ‘독서돌봄 마을학교’ 지원사업을 실시하여 단시간 돌봄도 지원해왔다. 성북구 역시 성북아동청소년통합망 구축, 찾아가는 돌봄서비스 내 아동청소년복지플래너를 활용하여 아동을 발굴하는 등 이용자의 접근성을 높이고 돌봄 사각지대를 줄이고

자 노력하는 한편, 작은도서관 등 지역 기관을 활용해 ‘안전한 마을품 틈새돌봄’ 사업으로 일시 돌봄을 제공해왔다.

지역사회 돌봄 기관 운영사례로는 ‘불암골 지역아동센터’와 ‘별별재미난 교실’ 사례를 제시하였다. 두 사례의 세부 운영방식은 달랐지만, 크게 2가지 공통점이 있었다. 학교 인근에 위치하여 접근성이 높았고, 공공시설이나 민간시설을 리모델링한 단독건물을 사용하여 보다 쾌적하고 안락한 돌봄공간을 제공하고 있었다. 더불어 커뮤니티 복합모델이나 지역일자리 창출 등 도시 재생, 사회적경제 사업과 연계한 융합 모델로 추진되었으며 궁극적으로는 ‘우리 모두의 아이’라는 마을교육공동체를 지향하고 있었다.

컨트롤타워로 ‘서울시 온종일 돌봄 지원센터’ 설치 등 5개 해법 제안

서울시 방과후돌봄 현황과 실태 분석 결과를 토대로 서울시 방과후돌봄 체계 구축 전략을 크게 5개의 정책과제로 제시하였다. 첫째, 방과후돌봄 지원 기반 마련으로 ‘(가칭)서울시 온종일 돌봄 지원센터’와 권역별 24시간 거점형 방과후돌봄관을 설치하고 운영한다. 자치구마다 지역 및 학교 현상이 다르고 방과후돌봄 체계를 둘러싼 상황도 다르기 때문에 방과후돌봄과 관련하여 종합적인 기능을 지원하는 컨트롤타워로서 (가칭)서울시 온종일 돌봄 지원센터 설치를 제안한다. 본 센터는 우리동네키움센터 매뉴얼 개발, 돌봄 기관 관리, 방과후돌봄 전담인력 관리 및 보수교육 등을 지원하며, 자치구 단위 방과후돌봄 체계와도 네트워크 중개를 담당할 수 있다.

방과후돌봄 허브 기관과 자치구 단위의 거점형 돌봄관을 운영할 필요가 있다. 현재 방과후돌봄 체계는 지역별 돌봄 수요에 비례하여 분포하지 않아 불균등한 상황이며, 돌봄 기관마다 각자 지침에 의해 상시돌봄 형태로 제공되고 있어 저녁, 주말, 긴급 등 탄력적 수요에 대응하기 어려운 실정이다.

둘째, 방과후돌봄의 법·제도적 기반 마련으로 ‘(가칭)서울시 온종일 돌봄 지원을 위한 조례’ 제정과 돌봄협의회 확대 운영 2가지를 제시하였다. 현재 지역아동센터로는 우리동네키움센터를 지원할 근거가 불충분하다. 서울시에서 ‘서울시 아이돌봄 지원 조례(안)’을 추진하고 있어, 온종일 돌봄의 주요 예산, 중장기 기본계획 수립 등의 내용을 담아 조례를 내실있게 제정할 것을

제안한다.

현재 돌봄권역별 협의회 내 주요 돌봄기관 외에도 우리동네키움센터, 다함께돌봄센터 등 마을 돌봄 기관의 참여를 보장한다. 협의회는 돌봄대상자 파악 및 조정 기능에서 더 나아가 보다 구체적인 돌봄 수요조사를 실시하고, 돌봄 운영계획 수립과 평가의 역할을 수행하도록 한다.

셋째, 서울시 방과후돌봄 협력 모델 운영이다. 방과후 협력모델 구상 시 대상, 시간, 공간/시설이라는 세 가지 요소를 고려하였고, 보조적으로 협력을 매개할 공식적인 소통채널 확보를 강조하였다. 방과후 협력모델은 학교 직영형, 지역협력형, 지역사회형 등 3가지로 제시하였다. 지역협력형은 지역사회 기관이 학교에서 돌봄을 제공하는 방식으로 정의할 수 있으며, 학교시설을 돌봄 공간으로 활용함으로써 안전성과 접근성, 공간 확보, 아동 모집 및 지원, 프로그램 관련 협력 및 정보 교류가 용이하다는 강점을 갖고 있다. 시범사업을 실시한 뒤 이를 점차 확대해 나가고, 우리동네키움센터 중 일부를 지역협력형으로 운영할 것을 제안한다.

넷째, 방과후돌봄 시설 간 연계체계 구축으로 필요아동에게 돌봄 시간을 연장하여 돌봄서비스를 제공함으로써 저녁돌봄 공백을 줄이거나 틈새돌봄 등의 요구에 탄력적으로 대응할 수 있다. 이와 관련하여 1차 돌봄기관에서 2차 돌봄기관으로 이동 시 안전문제 등을 줄일 수 있도록 이동도우미 지원사업을 실시한다. 이동도우미는 경력단절여성이나 노인을 활용하여 지역 일자리로 연계함으로써 일자리 창출 및 지역경제 활성화에 이바지할 수 있다.

다섯째, 방과후돌봄 프로그램 지원과 관리로, 방과후돌봄 지역 자원 지도 작성 및 온라인 플랫폼 구축, 급간식의 공공급식 채널 확보, 프로그램 질 관리와 모니터링, 종사 인력 교육 등 매뉴얼 마련의 세 가지 방안을 제시하였다.

서울시가 방과후돌봄을 체계화, 일상화, 보편화한다는 기본 방향에서 이상의 5가지 과제를 추진하여 서울시의 방과후돌봄 체계를 구축하여야 할 것이다.