
방과후 아동보육서비스 전달체계 효율성 제고에 관한 연구

김미숙*

세계적인 저출산 현상과 가족해체증가, 맞벌이 가족의 증가 등 사회적 환경의 변화는 방과후 아동보호의 수요를 증가시키고 있다. 이러한 상황에서 부처별로 산발적으로 제공되고 있는 방과후 보육서비스의 근거법, 예산지원 현황, 부처별 전달체계 구조, 프로그램 내용, 이용대상자의 유형 등을 고찰하였다. 이를 통해서 방과후 보육서비스 전달체계가 효율성을 갖추도록 자원의 낭비없이 서비스가 전달되고 있는지를 살펴보았다. 아울러 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 전달체계를 고찰하여, 우리나라에 주는 시사점을 도출하였다.

방과후 아동복지서비스를 제공하는 기관으로는 중앙의 보건복지부 아동복지과, 여성가족부 보육지원팀, 교육인적자원부 학교정책추진단, 청소년위원회 복지지원팀 등이 있고, 부처별로 제공되는 서비스나 수혜대상자에 있어서 커다란 차이가 없다. 아울러 표준화된 감독체계, 교사양성제도 등도 없어서 서비스의 전문성이 문제가 되고 있다. 반면 외국에서는 단일 행정부에서 방과후 보육서비스를 제공하고 있어 서비스의 전문성, 접근성, 질적 수준 등이 담보되고 있다.

이에 본 연구에서는 정책적 대안으로 우리나라에서 동시다발적으로 제공하고 있는 부처간 연계체계가 필요하고, 각 서비스의 기능과 역할을 명확히 하여 서비스의 중복이나 이용상의 혼란을 최소화 해야 하고, 방과후 관련 단독법 제정이 필요하며, 각종 방과후 서비스를 총괄할 수 있는 기구의 설치 필요함을 제안하였다.

주요용어: 저출산, 방과후 아동보육, 방과후 교실, 지역아동센터, 청소년 공부방, 청소년 방과후 아카데미

* 한국보건사회연구원 연구위원

I. 서론

한국사회는 합계출산율 1.08이라는 극저출산¹⁾과 이로 인해 급속히 증가하는 노인인구비로 인해서 총체적인 사회적 위기에 직면해 있다. 경제성장, 여성의 결혼 및 출산 기피 혹은 지연, 기혼여성의 사회진출 증가(즉, 맞벌이 가구의 증가), 여성의 교육수준 상승, 핵가족화, 해체가족의 증가 등과 함께 한국사회의 고유한 현상인 고비용의 아동양육비, 교육비의 상승(특히 사교육비) 등은 저출산 문제의 주요 원인이 된다. 이와 같은 한국사회의 독특한 사회적 특성으로 인해 저출산 및 인구고령화 문제는 완화되기가 쉽지 않은 상황이다.

정부 각 부처에서는 이러한 사회문제를 해결하기 위해서 다각적인 사회정책을 고안하고 있다. 대통령 직속으로 '저출산고령화본부'를 두고 범정부 차원에서 사회의 위기를 극복하고자 주력하고 있다. 그럼에도 불구하고 학계와 언론계에서는 정부의 저출산 및 인구고령화 대책의 유용성에 대해서 비판하고 있고, 우리 사회의 구조적인 문제를 해결하지 못하는 한 출산율은 제고되지 못할 것이라는 비관적인 예측을 하고 있다.

우리보다 먼저 이러한 사회문제를 경험했던 선진 제국에서는 여성지원정책과 아동보육정책을 중심으로 저출산 문제에 대응한 사회정책을 펴나갔다. 저출산의 원인을 여성의 가정과 일의 양립의 어려움에 있음을 직시하여, 가족친화적인 사회정책을 전개해 나간 것이다. 선진국의 경험을 토대로 우리 사회에서도 각 계에서 가족친화적 정책을 고안하고 있다. 그런데 지금까지 보육정책은 주로 학동기 이전의 영유아에만 초점을 두었고,

부모나 성인의 보호를 필요로 하는 학동기아동의 방과후 보호에 대해서는 사회적인 관심이 상대적으로 적었다.

부모가 모두 경제활동을 하는 초등학생은 방과후 방치되어 학력 저하의 가능성이 높은 뿐 아니라, 특히 저소득층 한부모가족 자녀의 경우는 비행, 탈선예의 접촉기회가 많아지게 되어 올바른 성장을 하기 어렵게 된다. 즉, 학동기 아동에 대한 방과후 아동보육정책은 저출산 및 인구고령화 시대의 문제를 완화하는데 주요한 기여를 할 수 있을 뿐 아니라, 아동의 건전한 성장과 빈곤세습 탈피 등을 위해서도 핵심적인 정책이 된다.

우리나라의 경우는 방과후 아동보육서비스²⁾가 아직까지는 매우 소규모로 실시되고 있는데, 방과후 아동보육서비스를 제공하고 있는 부처와 서비스 제공기관은 보건복지부의 지역아동센터와 종합사회복지관, 교육인적자원부의 초등학교 방과후 교실(혹은 방과후 학교), 국가청소년위원회의 청소년 방과후 아카데미, 청소년 공부방, 그리고 여성가족부의 방과후 보육시설 등이다.

최근에 이르러서 빈곤아동의 지원과 가족친화적 정책의 일환, 그리고 사교육비 경감 등 다목적의 가지고 방과후 아동보육서비스가 급속하게 증가하는 기미를 보이고 있다. 보건복지부는 지역마다 지역아동센터를 증설할 계획이고, 교육인적자원부에서는 방과후 학교를 대폭 유치할 계획에 있다. 이와 더불어 국가청소년위원회도 청소년 수련관에 두고 있는 방과후 아카데미를 대폭 확충할 계획에 있다.

그런데 부처별로 다양하게 제공되고 있는 방과후 아동보육서비스는 서비스의 차별성이 부족하고, 중앙부처간의 연계성이나 민간 간의 협력체계 등도 결여되고 있어 방과후 아동보육서비스 전달체계가 효율적으로 운영되지 못한다는 비판을 받고 있다. 부처별로 산발적으로 방과후 보육서비스를 제공하고 있어 소비자는 어떠한 서비스를 이용할 것인가에 있어서 혼

1) 합계출산율(Total Fertility Rate: TFR)이란 15~49세에 이르는 가입여성 1인이 일생 동안 출산하는 평균자녀수인데, TFR이 적어도 2.01이 되어야 인구대체수준이 될 수 있다.

2) 방과후 아동보육서비스는 방과후 아동지도, 방과후 아동보호 등의 개념과 혼용되어 사용된다. 최근에는 방과후 아동지도의 개념이 보편적으로 사용되고 있지만, 본 고에서는 용어의 의미를 보다 정확하게 전달하고자 '방과후 아동보육서비스'라는 용어를 사용하였다.

란을 겪을 수 있다. 아울러 각 서비스의 제공형태에 대한 명확한 구분이 없기 때문에 서비스가 소기의 목적을 달성하기 어려운 한계에 있다. 방과후 보육서비스가 주요 대상으로 삼는 집단과 서비스 내용을 명확히 하여 소기의 목적을 달성할 수 있어야 할 것이다. 이를 통해 소비자인 아동 및 가족이 혼란없이 원하는 서비스를 이용할 수 있게 될 것이다.

이에 본 고에서는 우리나라의 방과후 아동보육서비스의 전달체계에 대해서 고찰해 보았다. 특히 근거법, 정부의 예산지원 현황, 부처별 전달체계 구조, 프로그램 내용, 이용대상자의 유형 등을 고찰하여, 전달체계가 효율성을 갖추므로써 자원의 낭비없이 서비스가 전달되고 있는지를 살펴보았다. 아울러 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 전달체계를 고찰하여, 우리나라에 주는 시사점을 도출하였다. 여기서 효율성의 측정은 자료의 한계로 인해서 정량적인 평가가 아니라 정성적인 평가를 실시하였다. 연구자의 판단에 의해 전달체계의 체계, 대상과 프로그램의 배타성(Exclusiveness), 서비스 제공주체간의 연계성 등을 통해서 이를 살펴보았다. 따라서 보다 객관성을 담보할 수 있는 정량적 평가는 실시하지 못한 한계가 있다. 이에 대해서는 향후의 연구과제로 남겨 놓는다.

본 연구를 통해서 향후 급증하게 될 방과후 아동보육서비스 전달체계 구축에 있어서 자원의 낭비없이 그리고 보다 효과적으로 서비스를 제공함으로써 우리 사회의 위기를 완화하는데 기여할 수 있게 될 것으로 기대한다.

II. 사회복지 전달체계와 방과후 보육서비스에 대한 이론적 고찰

1. 사회복지 전달체계의 특성

가. 전달체계의 개념

사회복지(서비스) 전달체계(Social Welfare Delivery System)의 개념은 복잡적이고 다양하기 때문에 학자마다 다양하게 정의되고 있다(박차상, 2000). Gilbert와 Specht(1974), 그리고 Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계란 '지역사회적 맥락에서 사회복지 급여를 공급하는 자들 간의 조직적인 연계 및 공급자와 소비자들 간의 조직적 연결'이라고 정의하였다. Freidlander와 Apte(1980)는 사회복지 전달체계란 중앙에서 지방 일선에 이르는 모든 공·사적 복지기관과 이들 기관의 서비스 전달망으로 정의하고 있다.

우리나라의 경우, 이정호(1987)는 사회복지 전달체계를 사회복지 대상자 또는 욕구를 찾아내고 그 욕구에 상응하는 서비스를 공급해주는 조직과 기관으로 정의하고 있다. 최일섭(1989)은 정부에 의해 제공되는 공공서비스의 전달체계 뿐 아니라 사회복지사업의 조직적 환경을 모두 포괄하는 개념으로 정의하고 있다. 여기서 조직적 환경이란 사회복지기관, 시설, 중앙 및 지방의 모든 공사 조직을 말한다. 김영중(2004)은 전달체계는 단일한 조직에 의한 활동이 아니라 조직과 조직들이 혹은 조직과 클라이언트들이 상호연관 되어서 서비스가 창출·공급되는 체계라고 하였다.

이상의 사회복지 전달체계에 대한 정의들을 종합해 볼 때, 사회복지 전달체계란 정부의 서비스 정책이나 민간의 서비스 프로그램을 현실화하기

위한 실현과정으로, 사회복지 대상자의 선정, 자격요건의 판정, 급여내용의 성격에 관한 정책들이 실질적으로 이루어지는 통로이다. 이때 다수의 조직과 행위자들로 서로 연계되어 있다. 효과적인 전달체계가 되기 위해서는 제반 서비스 전달체계가 통합되고 접근이 쉬워야 하며 책임의 소재가 분명해야 한다(현외성, 2003). 방과후 아동보육서비스 전달체계란 서비스를 공급하는 주체인 정부와 담당기관과 서비스의 이용자인 아동과 부모가 만나는 접합점으로써 서비스의 대상, 전문성, 접근성, 다양한 서비스 간의 통합성 등이 요구된다고 할 수 있다.

나. 전달체계의 원칙

사회복지의 목표가 대상자에게 가장 적합한 서비스를 가장 효율적으로 제공하는 것이므로 이를 실천하기 위해 사회복지 전달체계를 구성하는데 필요한 원칙들이 있다. 이를 행정적 측면과 서비스 제공의 측면으로 나누어 볼 수 있는데, 본 고에서는 최성재·남기민(2001)이 제시한 서비스 제공에 필요한 전달체계의 원칙에 국한하여서 논의하고자 한다.

사회복지 전달체계의 첫 번째 원칙으로 기능분담 체계성의 원칙을 들고 있다. 행정의 효과성을 고려할 때 복지기관의 행정상의 위치에 따라 각각의 주 기능이 달라진다. 전달체계의 상위체계인 중앙정부는 정책결정과 관련된 계획 및 통제기능이 주 기능이 되고 서비스 대상자를 직접 접촉하는 하위체계는 서비스 제공기능을 주로 담당하게 된다. 이상적인 전달체계는 상부에서 하부로 연결되는 기능상의 분담이 일관적이어야 한다.

둘째, 전문성에 따른 업무 분담의 원칙이다. 복지서비스 제공과 관련하여 업무 특성상 전문성을 요구하는 것과 그렇지 않은 것으로 구별하는 업무분담이 필요하며, 전문가의 전문성이 발휘될 수 있는 전달체계를 마련하여 전문가의 권위와 자율성을 보장하는 것이 필요하다.

셋째, 접근용이성의 원칙이다. 복지충족은 수혜대상자가 서비스의 필요성을 느낄 때 전달체계에 쉽게 접근할 수 있어야한다. 다시 말해서 복지서

비스를 필요로 하는 사람이 필요한 시기에 편리한 곳에서 서비스를 받을 수 있는가는 현실적으로 중요한 문제이다.

넷째, 통합조정 원칙이다. 사회복지서비스를 필요로 하는 수혜 대상자들은 대개 한 두 가지의 서비스로 문제가 해결되기 어려운 복합적인 여건을 가진다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 다양한 서비스를 통합하여 관리할 수 있는 책임기관이나 전문가를 선정하여 업무를 수행할 때 관계기관 및 실무담당자간의 협조 조정이 원활하게 이루어 질 수 있는 전달체계를 만들어야 한다.

다섯째, 지역참여의 원칙이다. 현대사회의 사회복지문제는 공식적인 사회복지체계만으로 해결되기에는 양과 질 면에서 부족하다. 현대사회가 가지는 복합적인 사회복지문제들을 해결하기 위해서는 공식적인 체계이외에도 비공식적인 기관의 참여를 유도하고 활용하여야 한다. 이를 위해서 지역사회 여러 단체들의 광범위한 참여가 필요하다.

마지막으로 조사 및 연구의 원칙이다. 사회복지 기관이나 조직의 주요 기능중의 하나인 계획 및 통제기능을 수행하기 위해서는 조사 및 연구가 요구된다. 조사와 연구의 기능을 활성화시키기 위해서는 자체 전문 인력의 개발과 동시에 산학협동체제 구축이 필요하다.

다. 전달체계 유형

전달체계 유형의 논의는 사회복지공급 주체에 관한 논의이다. 일반적으로 사회복지정책 주체가 국가라고 생각하기 쉽다. 그런데 국가가 복지공급의 주체가 되어야 한다는 생각은 복지다원주의의 등장으로 바뀌었다(Alcock and May, 2003) 이는 국가에 기초한 복지 개념을 넘어서야 함을 말하는 것이다. Alcock과 May(2003)는 국가가 제공하는 공적서비스들 뿐 아니라 복지서비스를 제공하는 다양한 공급 주체들과 국가와 공급 주체간의 역할 분담에 관한 복지복합체 관점에서 복지공급유형을 판단해야 한다고 지적하고 있다.

1970년대 중반 복지국가의 위기시와 1980년대 이후 복지전달체계에 대한 새로운 모색들이 등장하였고 이 과정에서 다양한 사회복지정책 전달체계에 대한 논의들이 나타나게 되었다. 최근에는 사회복지정책에 대한 시장원리의 도입과 비공식부문에 대한 새로운 인식 등으로 사회복지 공급주체에 대한 논의는 다양화되고 있다(현외성, 2003).

송근원과 김태성(2004)은 사회복지 전달체계의 유형을 사회복지재화나 서비스를 전달하는 두 축인 정부와 민간 간의 역할 분담형태에 따라 분류하고 있다. 분류기준은 재원을 누가 부담하는가, 재화나 서비스는 누가 제공하는가, 누가 조정하는가이다. 이에 따라 사회복지 전달체계를 완전중앙정부, 완전지방정부, 중앙정부와 지방정부의 혼합체계, 정부와 민간부문의 혼합형태, 완전민간부문으로 분류하였다(송근원·김태성, 2004).

Walker(2005)는 사회복지 전달체계를 다섯 유형으로 분류하고 있다. 첫째, 중앙 정부가 주도하는 유형, 둘째, 지방정부와 실행기관에 의한 유형, 셋째, '사회적 파트너십' 조직 유형, 넷째, 민간보험 및 연금제공 기관, 다섯째, 정부계약에 의해 특정 기관이 의뢰를 받아 사회복지서비스를 전달하는 계약기관 등이다. 우리나라에서 방과후 보육서비스를 제공하는 기관들은 민간기관이지만 정부의 지원을 받고 있기 때문에 다섯 번째인 정부의 계약에 의해 사회복지서비스를 제공하는 기관으로 분류할 수 있다.

2. 전달체계의 효율성(Efficiency)

사회복지의 목표를 대상자에게 가장 적합한 서비스를 가장 효율적으로 제공하는 것이라고 할 때 사회복지 전달체계의 적합성과 효율성의 문제는 중요하다. 사회복지에 관한 정책을 수립하고 사회복지 대상자에게 필요한 전문적인 서비스를 마련함에 있어 고려해야 할 사항으로 Gilbert와 Terrell(2005)은 다음과 같은 점을 지적하였다.

(1) 행정적으로 중앙집권화 할 것인가, 아니면 분권화 할 것인가; (2) 여러 가지 서비스를 결합시켜 제공할 것인가, 분리할 것인가; (3) 서비스

제공 시설들을 한 곳에 함께 배치할 것인가, 분산시킬 것인가; (4) 서비스 제공 노력을 협력할 것인가, 협력 노력을 포기할 것인가; (5) 서비스 집행을 전문가에게 맡길 것인가, 소비자나 준전문가에게 맡길 것인가; (6) 서비스 집행 권한을 전문가에게 집중할 것인가, 서비스 소비자에게 줄 것인가 등이다. 이러한 선택 차원은 서비스의 통합성, 접근성, 전문성, 협력성을 중심으로 한 것이며, 이러한 원칙이 충족된 사회복지 전달체계가 효율성이 극대화된 체계라고 할 수 있다.

한편, Walker(2005)는 복지서비스 사용자의 입장에서 효율성이란 규칙과 절차의 단순화를 통한 최소의 노력으로 최적의 서비스를 받는 것을 의미한다고 하였다. 그는 전달체계가 효율적이기 위해서는 고려해야 될 사항에 대해서 다음과 같이 지적하였다(Walker, 2005). 복지 대상자의 입장에서 처리 과정에 걸리는 시간이 가능한 한 짧아야 하고 신청에 대한 신속한 대응이 있어야 한다. 그리고 서비스 전달과 혜택에서 수혜자에게 정확하고 적절한 보상을 함으로서 서비스를 받은 후 만족감을 충족시킬 수 있어야 한다.

아울러 그는 복지서비스 전달체계에 대한 접근성을 높이기 위해서 실무 담당자와 복지 대상자간에 의사소통이 지속되어야 한다고 하였다(Walker, 2005). 이를 위해 복지서비스를 담당하는 일선 종사자는 상업조직과 같이 최선의 서비스를 제공하기 위해 서비스의 질을 높여야 한다. 또한 사회복지서비스의 효율적인 전달을 위해서 실무 담당자를 채용하고 배치하는 문제도 중요하다. 사회복지행정의 효율성을 확보하기 위해서는 실무자에 대한 훈련 뿐 아니라 적합한 인원을 어떻게 적재적소에 배치할 것인가도 중요하기 때문이다.

이상의 논의를 살펴볼 때 사회복지 전달체계 상에서의 효율성을 극대화하기 위해서는 적절한 중앙과 지방, 그리고 민간간의 관계가 중요하고, 아울러 이를 담당하고 있는 사회복지인력의 적절한 배치 및 역할의 전문화도 중요하다.

사회복지 전달체계는 다양한 구조가 얽혀있기 때문에 효율성을 잃어버

리기 쉽다. Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계에서 나타날 수 있는 문제점으로 분절성(fragmentation), 비연속성, 무책임성, 비접근성으로 지적하고 있다. 분절성은 일련의 사회복지서비스를 전달하는 조직간의 상호관계가 통합되어 있지 않아서 수혜자가 제한적인 서비스를 제공받는 것을 말한다. 비연속성은 수혜자가 서비스를 지속적으로 이용하는데 있어 장애요인을 의미한다. 이러한 문제는 수혜자와 서비스 실무 담당자간의 충분한 의사소통 결여에서 발생한다. 무책임성은 사회복지서비스 전달조직의 의사결정자가 수혜자의 욕구와 이익에 대해 민감하지 않고 관료적인 태도에서 초래되는 것이다. 비접근성은 수혜자가 소득, 연령, 성공 잠재성과 같은 요소가 실무 담당자의 관료적인 선택에 의해 서비스 전달체계를 이용하는 데서 제외되는 것을 말한다.

이러한 전달체계에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 Gilbert와 Terrell(2005)은 여섯 가지 전략을 제시하였다. 그들은 이러한 전략에는 조정과 시민참여(권한과 통제를 재구조화하기 위한 전략), 역할연결과 관료조직으로부터의 이탈(업무배치를 재조직하기 위한 전략), 개별화된 접근과 의도적 서비스 중복(전달체계의 구성[수와 유형]을 바꾸기 위한 전략) 등이 있다고 하였다(Gilbert and Terrell, 2005). 이러한 전략을 통해서 전달체계의 위협요인이 제거되어 효율성이 제고될 수 있게 될 것이다. 다음에서는 방과후 아동보육서비스의 전달체계에 대해서 살펴보기로 하겠다.

3. 방과후 보육서비스 전달체계에 대한 이론적 고찰

가. 방과후 아동보육서비스의 개념과 수요

방과후 아동보육은 방과후 아동지도(after school care) 혹은 아동보호(child care)의 개념과 혼용되어 사용된다. 방과후 아동보육(혹은 복지)은 아동을 복지적 차원에서 보호해야 한다는 점이 강조되고 있는 반면, 아동지도는 보호적 서비스보다는 교육적 지도를 강조하고 있다(김재인 외,

2002). 본 고에서는 교육적 차원보다는 복지적 차원을 중심으로 논하고 있으므로 ‘아동보육’의 개념을 사용하기로 한다. 방과후 아동보육은 학령기 아동을 대상으로 정규교육 기관에서의 일과 이외의 시간동안(학교수업을 마친후, 방학중, 학교시작 전, 휴일)에 아동을 안전하게 보호하고 연령에 적합한 활동을 제공하여 아동의 정서적·사회적·인지적 발달을 도모하는 아동복지서비스라고 정의 내려진다(김재인, 1996; 서영숙·박영애·허정경, 2000; 이옥·노성향, 1996). 그런데 실제로는 방과후에만 아동을 보호하는 것이 아니라 방과전이나 공휴일, 방학동안에도 보호와 교육을 동시에 제공하고 있다. 서비스의 대상도 취업부모를 둔 학생 뿐 아니라 비취업부모도 대상이 되며, 아동의 연령에 있어서도 학령전 아동과 중등학교 청소년들도 포함될 수 있는 광범위한 서비스라고 할 수 있다(이옥, 1998).

비용면에서도 수익자 비용지불로 운영되는 방과후 보육서비스에서부터 정부 및 지방자치 단체의 재정지원으로 운영되는 방과후 아동보육, 학교 재단 등 공공단체의 재정지원으로 운영되는 방과후 보육 등 다양한 형태가 존재한다.

방과후 아동보육은 아동을 안전하게 보호하고 전인적 발달을 도모하는 데에 주 목적을 두고 있다(김재인·이향란, 2004). 아동을 안전하게 보호할 책임은 일차적으로는 부모에게 있지만 부모가 여러 가지 여건 상 아동을 보호할 수 없을 때 사회가 이에 대한 책임을 져야 한다. 이는 아동양육에 부모와 사회가 연대책임을 지는 것이다(김재인·이향란, 2004).

특히 방과후 아동보육서비스는 최근 맞벌이 부부의 증가와 이혼의 급증으로 인한 한부모 가족의 증가로 인해서 학교생활 이외의 시간대에 아동지도의 필요성이 대두되면서 아동의 안전한 보호와 건전한 발달을 도모하는 서비스의 필요성이 증대되면서 더욱 활성화하였다. 청소년위원회(2004)에 의하면 아동의 36.3%(맞벌이 가장 자녀의 57.1%)가 방과후 혼자 방치되어 있고, 월평균 가구소득 100만원 미만 저소득층 자녀의 52.1%가 특별한 방과후 활동없이 생활하고 있어 아동은 범죄에 노출되어 있고, 학습 부진 등을 초래하여 빈곤의 대물림으로 이어질 위험성이 큰 상황이

다. 김미숙(2006)에 의하면 빈곤아동, 저소득층 한부모가족 아동 및 맞벌이가정의 열쇠아동(Latchkey child) 등이 총 3백여만명에 달하는데, 이러한 아동들이 방과후 보육서비스의 잠재 수요자가 된다.

나. 방과후 보육서비스 전달체계 관련 선행연구

방과후 아동보육서비스를 제공 기관이 증가하고 이에 대한 수요가 급증함에 따라서 방과후 보육서비스에 대한 연구도 활발해 지기 시작하였다. 그런데 연구의 주요 주제는 방과후 아동보육 프로그램의 아동발달에의 효과성, 외국의 방과후 아동보육 프로그램, 방과후 아동보육 프로그램 유형 등이 주류를 이루고 있지 전달체계를 초점으로 하고 있는 연구는 드물다. 즉, 여러 부처에서 동시다발적으로 운영되고 있는 방과후 보육서비스의 역할과 기능, 그리고 대상자 및 기관간 연계방안에 대한 연구는 소수에 불과한 실정이다.

김재인 외(2004)는 외국의 방과후 아동보육제도를 비교하면서 전달체계에 대한 분석을 실시하였다. 사회민주국가인 스웨덴, 조합주의 국가인 독일과 자유주의적 국가인 미국과 일본의 방과후 보육제도의 개념 및 기능, 발전과정, 법 및 행정체계, 정책 발달과정, 관련시설, 프로그램, 교사 등을 비교하였다. 이 중 외국의 방과후 보육제도 행정체계에 의하면 4개국 모두에 있어서 방과후 보육서비스는 단일 행정기구에서 제공하고 있는 것으로 판명되었다. 국가마다 담당부처는 다르지만(독일과 일본은 복지부, 미국과 스웨덴은 교육부에서 담당) 우리나라에서와 같이 다양한 부처에서 보육서비스를 제공하고 있는 경우는 없었다. 이 연구에서는 한국에 주는 시사점을 제시하였을 뿐, 우리나라 방과후 보육제도 상의 현황과 문제점을 직접적으로 다루지는 않았다.

권윤희(2005)는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부 등 3부처에서 실시하고 있는 방과후 보육제도의 보육에 대한 접근성, 기능성, 효율성을 고찰하였다. 연구 결과 접근성 면에서는 방과후 아동보육서비스의 공급률

이 매우 저조하고, 각 부처에서 제각각으로 운영·관리하는 상황이어서 정확한 지역 통계 자료조차 확보하지 못한 실정임을 발견하였다. 기능성 면에서 시설 유형별로 교사의 전문성, 교사 양성·훈련과정, 표준 프로그램 내용, 관리 감독 및 평가 등에서 표준화된 규정이 없음을 발견하였고, 보건복지부를 제외하고는 방과후 보육서비스에 대한 법적 근거가 미약하여 서비스에 대한 책임성과 효과성이 저해되고 있다고 지적하였다. 그럼에도 이 연구에서도 방과후 보육서비스의 전달체계의 문제를 심층적으로 다루지는 않았다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지금까지 방과후 아동보육서비스의 문제점을 심층적으로 다룬 연구는 드문 실정이다. 아직까지 각 부처에서 방과후 보육사업을 핵심적인 사업으로 다루지 않고 있는 상황에서 방과후 보육서비스 분야는 정책적인 집중을 받지 못하고 있는 복지정책의 사각지대라고 하겠다.

Ⅲ. 한국의 방과후 아동보육서비스 전달체계 현황 및 문제점

1. 방과후 아동보육서비스 현황

우리나라에서 방과후 아동보육서비스 혹은 아동보육 프로그램을 제공하는 기관은 지역아동센터(보건복지부), 종합사회복지관(보건복지부), 어린이집(여성가족부), 청소년공부방, 청소년 방과후 아카데미(국가청소년위원회), 방과후 학교 혹은 교실(교육인적자원부), 민간공부방 등이 있다(표 1 참조). 총 3,600여개의 시설에서 17만여명의 아동을 보호하고 있으나, 보호를 필요로 하는 아동(300여만명)에 비해서 매우 부족한 상황이다(김인순 외, 2004). 더구나 여성특별위원회의 실태조사 결과 전업주부의 27.3%가

<표 1> 방과후 활동 운영현황

구분	보건복지부	청소년위원회		교육인적자원부		여성가족부
		지역아동센터	청소년방과후아카데미	청소년공부방	방과후교실	
사업명	지역아동센터	청소년방과후아카데미	청소년공부방	방과후교실	방과후학교	방과후보육
대상아동	지역사회 아동(18세 미만)	초(4~6년) 중(1~2년)생 (만9~13세)	저소득 중·고생 (만12~17세)	초등학생 (1~3학년) (만6~8세)	초·중·고생 (만6~17세)	초등학생 (1~6학년) (만6~12세)
수용규모	30명/개소	60명/개소	25~100석	18명/교실	30명/교실	15명/개소
수용현황	23,000명	2,350명	27,333명	15,538명	85,000명	20,159명
운영시간	8시간/일 (11~19시) (토요일 운영)	5시간/일 (15~22시) (토요일 운영)	15시간/일 (8~23시간) (토요일 운영)	4시간/일 (13~17시) (토요일 운영 안함)	자율적으로 운영 (토요일 운영 안함)	4시간 이상/일 (토요일 운영)
주요기능	학습지도 및 보호, 급식 등 종합서비스 제공	특기적성 교육, 보충학습, 급식 등 종합서비스 제공	학습공간 제공(독서실)	보육·교육 프로그램 제공	특기적성 교육·보충 학습, 방과후 교실 통합 운영	보육서비스 제공
시설현황	902개소	46개소	459개소	681개소 (875교실)	48개교	1,459개소
이용자 부담	무료	월160~178천원(저소득층은 무료)	월 300~500원	월5~7만원 (저소득층은 무료)	과약중	0~30만원 (저소득층은 무료)
지원현황	• 73억원(일반회계) • 월200만원(800개소) • 서울 20, 지방 50%	• 21억원(일반회계) • 월560만원(46개소) • 전액 국고(예비비)	• 16억원(균특) • 월 83만원(323개소) • 서울 0%, 지방 50%	• 84억(지방교육재정) *지방비 일부 포함 • 년 1,200만원(681개교)	• 10억(특별교부금) • 년2,000만원(48개교)	• 4억원(일반회계) • 교사 인건비 지원(100개소 지원)

자료: 여성가족부, 새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006~2010), p43

방과후 아동보육서비스 이용을 희망하고 있어서 향후 방과후 아동보육서비스에 대한 수요는 더욱 증가할 전망이다(여성특별위원회, 2000). 다음에서는 부처별로 방과후 아동보육서비스 현황과 문제점에 대해서 살펴보기로 한다.

가. 보건복지부의 지역아동센터, 종합사회복지관

보건복지부에서는 지역아동센터에서 저소득층 아동을 위한 방과후 보육 서비스를 제공하고 있다. 지역아동센터는 1980년대 빈곤지역 아동에 대한 교육을 위해 실시된 '공부방' 으로부터 출발한다. 공부방은 소외계층의 밀집지역인 빈민지역에서 빈민 주민과 아동·청소년을 대상으로 교육과 문화사업을 실시한 곳으로, 주요 목적은 지역주민과 아동들이 처한 현실과 문제를 올바르게 인식하고 이러한 문제들을 스스로 해결하여 빈민운동에 기여하는 것이다(이경립, 2003). 1990년대에는 대도시 외곽 빈민지역을 중심으로 공부방이 늘어나기 시작했고, 농어촌 지역에서는 방치된 아동을 돌보기 위해 생겨나기 시작했다(이태수, 2005).

IMF 이후에는 결식아동이 급증하면서 공부방은 더욱 증가하게 되었다. 민간이 중심이 되어 빈곤지역 아동의 교육 뿐 아니라, 가정의 문제, 지역사회문제를 해결하는 역할과 함께 아동보육서비스를 제공하는 역할을 담당하였다(이태수, 2005). 그러나 공부방에서는 아동에 국한하여 보호와 학습지도, 정서지원 서비스 등을 통해서 빈곤문제를 해결하고자 하였기 때문에, 빈곤가정의 근본적인 문제는 해결할 수가 없었다.

이에 정부는 2004년 1월 「아동복지법」을 개정하여 빈곤아동의 근본적인 문제인 빈곤의 세습을 단절하고자 '지역아동센터'를 설립하게 되었다(김미숙, 2006). 「아동복지법」제16조에 의하면 지역아동센터는 지역사회아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설로 되어 있다.

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

〈표 2〉 보건복지부 소관 지역아동센터의 재원별 분포

(단위: 개소, %)

시도	시설수	지원여부 (중복응답)				
		국고 보조	지자체 자체지원	공동 모금회	기타	지원 없음
총계	1,709	806	112	142	402	548

주: 일일 이용인원: 43,518명, 시설당 인원수: 25.5명
 자료: 보건복지부, 『내부자료』, 2006.

이와 더불어 보건복지부에서 인건비와 운영비를 일부 지원하는 종합사회복지관에서도 아동보육서비스를 제공하고 있다. 2000년 현재 전국 273개의 사회복지관에서 방과후 아동보육 프로그램을 운영하고 있다(이순형 외, 2005). 사회복지관들은 ‘아동 공부방’, ‘어린이 공부방’, ‘방과후 학교’, ‘초등학교 아동 교실’이라는 이름으로 아동을 모집하여, 15명에서 40명 정도의 아동들을 보육하고 있다(이옥·노성향, 1998).

사회복지관에서 운영하고 있는 방과후 보육시설은 주로 사회복지사 1인이 보육교사로 종사하고 있고, 대학생, 가정주부 등으로 구성된 자원봉사자나 사회복지실습생들이 아동들에게 각종 프로그램을 제공하고 있다. 주로 방과후 학습지도와 숙제지도, 생활지도, 자유놀이, 집단 활동 등으로 프로그램이 이루어진다(이옥·노성향, 1998). 프로그램의 주요 대상은 저

소득층이고 실비의 보육비를 받고 있다. 종합사회복지관의 아동보육서비스는 학동기 아동들에게 혜택이 돌아가기에는 수가 매우 부족하고 아동의 발달과 요구를 적극적으로 수용하는 프로그램이 개발되어 있지 못하다는 비판을 받고 있다(이옥·노성향, 1998).

나. 여성가족부의 보육시설

여성가족부가 지원하는 방과후 보육시설은 초등학생을 대상으로 방과후 보육서비스를 제공하는 시설인 영유아보육시설(일명 ‘어린이집’)을 말한다(여성가족부, 2006). 여성가족부는 2004년도 3월 이전에 지원이 지정된 국공립시설에 보육교사 인건비의 50%를 지급하고 있다. 방과후 보육시설 설치의 근거법으로 「영유아보육법」 제24조에 보육시설운영위원회를 두도록 하고 있고, 이 위원회에서 보육시간을 심의하도록 하고 있다(법제처 홈페이지: 영유아보육법 제24조 4호, 2005년 12. 29).³⁾ 법에 근거하여 기존의 영유아 보육시설에서 학령기 아동을 위한 방과후 보육 프로그램을 제공하도록 하고 있다.

방과후 보육은 만6세미만 취학전 아동을 대상으로 하는 영유아보육과는 달리 초등학생들을 대상으로 하는 것으로, 보육시설로서의 역할보다는 맞벌이부부 등 아동을 맡길 곳이 없는 가정을 우선적으로 하여 시설 정원 범위내에서 정원의 20%를 초과할 수 없도록 하고 있다(여성가족부, 2006). 초등학생 중에서도 초등학교 입학 전에 보육시설을 이용했던 2, 3학년 이하의 저학년이 주로 이용하고 있다. 방과후 보육시설은 2005년 12

3) ④ 보육시설운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <신설 2005.12.29>

1. 보육시설 운영규정의 제정 또는 개정에 관한 사항
2. 보육시설 예산 및 결산의 보고에 관한 사항
3. 영유아의 건강·영양 및 안전에 관한 사항
4. 보육시간·보육과정의 운영방법 등 보육시설의 운영에 관한 사항
5. 그 밖에 보육시설 운영에 대한 제안 및 건의사항

월 현재 1,415개소가 있고, 총 22,049명의 아동이 보호받고 있다(표 3 참조). 방과후 보육시설은 영유아 보육교사가 초등학생의 학습지도도 한다는 점에서 전문성이 낮다는 비판을 받고 있다.

〈표 3〉 여성가족부 소관 방과후 보육시설(어린이집) 현황

(단위: 개소, 명)

구분	총계	국공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설		가정 보육시설	직장 보육시설
				법인의외	민간개인		
시설수	1,415	118	122	210	895	68	2
아동정원	97,301	12,612	12,310	11,419	59,185	1,217	288
아동현원	22,049	2,358	2,476	5,353	11,286	547	29
종사자수	1,855	144	166	274	1,202	67	2

자료: 여성가족부, 『2006 보육사업안내』, 2006.

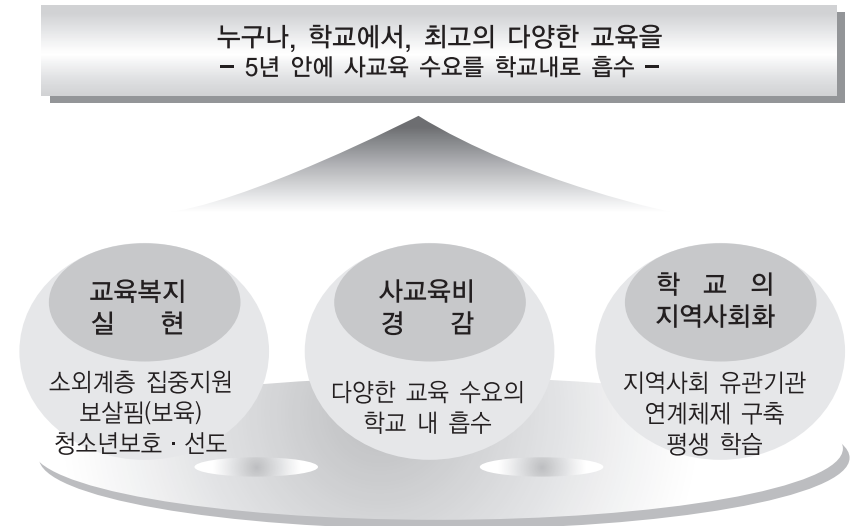
다. 교육인적자원부의 방과후 학교

교육인적자원부에서는 초등학교에 ‘방과후 학교’를 두고, 사회양극화 완화를 위한 교육격차 해소, 저출산·고령화 등 사회변화에 부응하는 교육서비스 제공(맞벌이 부부의 증가, 한부모가족 등 가족형태의 변화, 근로빈곤층의 증가로 인한 아동의 방치문제 심화가가능성에 대응한), 사교육비 경감을 위한 교육활동 개선을 도모하고 있다(교육인적자원부, 2006). 방과후 학교는 기존에는 특기·적성교육, 방과후 교실(초등학교), 수준별 보충학습(고등학교) 등으로 사용되었는데, 교육인적자원부(2006)에서는 2006년부터 「방과후 학교」라는 용어로 통합하였다. 2007년 방과후 학교를 위한 예산으로 2,034억원을 책정하였다(교육인적자원부, 2006).

방과후 학교의 비전은 (그림 1)에 제시되었듯이 교육복지의 실현, 사교육비 경감, 학교의 지역사회화이다. 운영시간을 탄력화하여 방학 및 토요일업일과 연계하여 운영할 계획에 있다. 방과후 학교 프로그램에는 초등보육 프로그램, 영재 교육 프로그램, 성인대상 평생학습 프로그램 등이 있는데, 초등보육 프로그램은 우선적으로는 수요자가 있고 여건이 갖추어진 학교

부터 저학년 위주로 운영하되, 필요에 따라 모든 학년으로 확대하도록 하였다. 주요 프로그램은 주로 학생 보살핌, 청소년 보호 및 선도, 자기주도적 학습력 신장, 인성·창의성·특기 계발 등에 두고 있고, 지역사회와 여건을 고려하되, 수요자인 학생 개개인의 선택권을 최대한 보장하도록 되어 있다.

〔그림 1〕 교육인적자원부의 방과후 학교 비전



자료: 교육인적자원부 학교정책추진단(방과후 학교기획팀), 『2006 방과후 학교 운영 계획』, 2006, p2.

방과후 학교는 2005년 현재 총 681개 학교에서 운영하고 있고, 참여하고 있는 학생은 15,538명(전체 초등학교 학생의 0.78%)이다(표 4 참조). 아직까지는 매우 소수의 학교만이 이를 실시하고 있는데, 방과후 학교의 이용희망율은 초등학생의 14.1%라는 조사결과를 볼 때 매우 부족한 실정임을 알 수 있다. 그러나 다른 한편에서는 대부분의 학생들이 방과후에 학교에 머물러 있어야 하는 현 제도에 대해서 많은 거부감을 갖고 있는 것으로 알려지고 있어, 방과후 학교가 수요자 중심의 제도인가에 대해서는 향후 보다 심층적인 연구가 필요하다.

〈표 4〉 교육인적자원부 소관 초등학교 방과후 학교 운영현황(2005년)

(단위: 개소, 명)

구분	운영학교수 (전체)	운영교실수	보조인력수	희망학생수 (전체)	참여학생수 (이용비율)	지정 시범학교수
계	681 (5,695)	875	778	19,439 (2,002,822)	15,538 (0.78%)	154

자료: 교육인적자원부, 「국정감사자료」, 2005.

라. 국가청소년위원회의 청소년공부방과 방과후 아카데미

청소년위원회에서는 「청소년기본법」 제8조 1항(국가 및 지방자치단체의 책임: ①국가 및 지방자치단체는 청소년활동의 지원, 청소년복지의 증진 및 청소년보호의 수행에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.), 「국가균형발전특별법」, 「보조금의예산및관리에관한법률」 등을 근거로 하여 ‘청소년공부방’을 두고 있다(청소년위원회, 2006). 청소년공부방의 목적은 학업환경이 열악한 저소득층 청소년에게 쾌적한 학습공간을 제공함으로써 면학적 분위기 조성 및 청소년의 건전육성에 기여하는 것이다(청소년보호위원회, 2006).

청소년공부방은 저소득층 지역 등 청소년 면학환경 취약지역에 우선 설치 및 지원하도록 되어 있고, 접근 용이성 및 다중이용 가능 지역에 우선적으로 설치하되, 잠재적 수요 등을 고려하여 지원대상을 선정하도록 하고 있다. 운영비로 1개소당 1백만원을 지원하되(국고[국가균형발전특별회계] 50%, 지방비 50%), 시설확보를 위한 최초 설치비는 지방비로 자체 충당하도록 하고 있다(청소년위원회, 2006). 2006년 현재 지원이 확정된 청소년 공부방의 수는 총 328개소이다. 총 청소년공부방의 수는 현재 파악이 되어있지 못하고, 청소년위원회에서 올해 안에 집계할 예정에 있다.

청소년공부방의 대상은 만 12세에서 중고등학교 학생까지이다. 청소년 공부방은 현재까지 실태조사 파악이 되지 못한 상황이어서, 효과성, 접근성, 프로그램 제공 상의 문제점 등에 대한 향후 연구가 필요하다.

아울러 국가청소년위원회에서는 청소년수련관이나 청소년문화의 집 등 청소년 수련시설에 방과후 아카데미를 두고 있다. 방과후 아카데미는 국가청소년위원회의 출범과 함께 4대 핵심 주요 정책과제 중의 하나로 채택된 것으로, 대상아동은 초등학교 4~6학년, 중 1~2년생이고, 주로 특기적성 교육과 보충학습, 급식 등 종합적인 서비스를 제공하고 있다(국가청소년위원회, 2006). 2006년 현재 전국 100개소에서 운영되고 있고, 유형에 따라 일반형, 지원형, 혼합형으로 나뉜다(국가청소년위원회, 2006). 일반형은 맞벌이 가정자녀를 중점 대상으로 하는 유형으로, 수익자부담으로 운영된다. 지원형은 기초생활 수급대상, 부모의 실직·파산 등으로 가정형편이 어려운 청소년을 중점 대상으로 하는 비행노출 예방 등의 기능을 하는 유형이다. 주로 기초생활보장 수급자가 많은 지역 및 교육복지투자우선 지역에 두도록 하고 있다. 혼합형은 유료참가 청소년과 무료참가 청소년이 혼합되어 운영되는 것으로 일반적으로 유료 참가 청소년의 비율은 50% 수준으로 하고 있다.

2. 방과후 아동보육서비스 전달체계 문제점

방과후 아동복지서비스를 제공하는 기관으로는 중앙의 보건복지부 아동복지과, 여성가족부 보육지원팀, 교육인적자원부 학교정책추진단, 청소년위원회 복지지원팀 등이 있고, 시도, 시군구, 읍면동에서는 교육인적자원부를 제외하고는 사회복지과, 여성복지과, 청소년체육과 등에서 담당하고 있다. 즉 우리나라의 중앙부처는 보건복지부, 여성가족부, 청소년위원회 등으로 분화되었는데, 지방에서는 이러한 구조와 일대일의 하부구조가 조직되어 있는 것이 아니라, 아동의 연령에 따라서 보육팀, 아동팀, 청소년팀 등으로 나누어서 업무를 담당하고 있다. 일선의 실시기관은 지역아동센터, 사회복지관, 어린이집, 초등학교, 청소년공부방, 청소년아카데미, 민간공부방 등이다.

이 기관들의 대상아동은 주로 저소득층 초등학생으로 중복되는 면이 있

다. 다만 청소년공부방의 경우는 중고등학생이 포함되고, 학교에서 실시되는 방과후 학교는 일반초등학생들에게도 서비스의 혜택이 제공된다. 어린이집의 경우는 저소득층이 아닌 중산층가정의 아동을 주 표적 집단으로 하고 있다는 점에서 차이가 난다.

그러나 전반적으로 보았을 때 각 기관의 대상은 소관 정부부처가 다르기는 하지만 프로그램의 내용면에서는 차별성이 별로 없고, 유사하게 학습지도, 급식지도 등을 중심으로 하고 있다. 따라서 수혜자가 어느 기관을 이용할 것인가에 대한 혼란이 빚어질 수 있고, 공급자의 입장에서는 서비스의 중복으로 인해 자원의 낭비를 초래할 수 있다.

다양한 부처와 기관에서 방과후 아동보육서비스를 제공하는 것이 문제가 되지 않는다는. 오히려 부처의 특성을 살려서 다양한 서비스를 제공할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 차별화된 방과후 아동보육서비스가 제공되기보다는 중복되는 서비스가 중심이 되고 있고, 전달체계도 분화되고 있고, 각 부처나 지방자치단체, 그리고 서비스 제공기관 간의 연계나 협력체계 혹은 각 기관을 아우르는 기관이 부재하여 서비스의 중복, 프로그램의 차별성, 기관설치 적절장소 등에 대한 협의가 없이 산발적으로 서비스가 제공되고 있다. 이로 인해서 자원의 낭비와 수혜자의 혼선 등 비효율적인 서비스 전달이 초래되고 있다. 이에 더하여 민간공부방까지 존재하고 있어서 서비스의 혼선을 더욱 가중되고 있다.

그럼에도 불구하고 빈곤아동, 저소득층 한부모가족 아동 및 맞벌이가정의 열쇠아동(Latchkey child) 등이 총 3백여만명에 달하는데(김미숙, 2006), 현재의 방과후 보육시설은 최대 약 17만여명만이 보호되고 있으므로 시설의 수가 턱없이 부족한 형편이다. 보건복지부와 교육인적자원부에서는 각기 방과후 아동보육시설을 대폭적으로 확충할 계획에 있는데, 이를 확대하기 이전에 다른 부처 시설과의 연계성, 중복성 등을 고려하여 한정된 자원을 최대한 효율적으로 사용할 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 과연 방과후 아동보육서비스를 모든 부처에서 산발적으로 제공하는 것이 바람직한 것인가에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 그렇다면 외국의 방과

후 아동보육서비스 전달체계는 어떻게 구성되어있는지를 다음에서 살펴본 후, 우리나라에 주는 시사점을 고찰해 보고자 한다.

IV. 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 전달체계

본 절에서는 외국의 아동보육서비스 관련법, 비용, 전달체계, 보육시설 유형 등을 살펴보았다. Esping-Andersen(1989)의 복지국가 유형분류를 기준으로 네 국가를 선정하였다. 사회민주주의 유형의 국가로 스웨덴을 선정하였고, 조합주의 국가로 독일, 자유주의적 유형의 국가로 미국과 일본을 선정하였다. 단 미국과 일본은 지역적으로 나뉘어져 있고, 일본은 아시아적인 특성을 보이기 때문에 두 국가는 나누어서 제시하였다.

1. 사회민주주의 국가: 스웨덴

스웨덴에서 방과후 아동보육은 교육법(Education Act)에 근거하여 실시되고 있다. 이 법에서는 학령기 아동을 위한 방과후 아동보육의 행태와 일을 하거나 학업중인 부모를 둔 학령기 아동에게 방과후 아동보육서비스를 제공하는 것은 지방정부의 책임임을 분명히 하고 있다(김재인·이향란, 2004). 의회와 정부는 학교 운영에 관한 법과 규정을 세우는 기능을 한다. 즉, 정부는 방과후 아동보육 활동, 시간표, 교육과정, 교육내용 등에 관한 목표를 세우고, 지방정부들은 이러한 목표 내에서 학교활동을 조직하고 수행한다. 이에 대한 예산은 대부분 지방세로 충당된다. 방과후 보육서비스의 대상은 모든 아동이다. 부모는 방과후 보육비의 일부를 부담하나 비용의 상한제를 실시하여, 부모의 부담을 줄이고 있다.

스웨덴에서 방과후 아동보육을 담당하고 있는 정부부처는 교육과학부이

다(The Ministry of Foreign Affairs, 2000). 이 부처에서 아동보육에 대한 전반적인 목적을 규정하고, 지방 정부는 이것을 실행하는 책임을 진다. 국립교육원은 이 양자를 관리 감독하는 기능을 한다. 특히 사후점검, 평가, 개발 연구와 감독 등을 통하여 방과후 아동보육의 목적이 국가적 수준을 달성하도록 보장하고, 이 부분의 발달을 도모한다(김재인·이향란, 2004).

스웨덴은 지방정부(총 289개)마다 교육을 책임지는 위원회를 두고 있는데, 방과후 아동보육을 담당하는 위원회는 지방의회와 긴밀한 협조하에 아동보육업무를 수행한다. 방과후 아동보육시설의 유형은 가정보육시설, 레저타임 센터, 개방형 레저타임 센터 등이다.

2. 조합주의 국가: 독일

독일에서는 1922년 「청소년 복지를 위한 제국법」을 제정하여 아동들이 수업시간 외에도 전인격적으로 유용한 존재가 되도록 하는 교육권을 보장하고 있다(김재인·이향란, 2004). 1952년에는 「유치원, 호르트 그리고 주간아동보호기관의 건립에 관한 규정」을 제정하여 방과후 아동보육시설에 관한 규정을 명시하였고, 여러 주에서 방과후 교육과 관련한 법령을 제정하였다. 여기서 호르트(Hort)란 독일의 6세~14세의 취학아동들을 위한 방과후 프로그램 전담기관을 말한다.

호르트 업무는 중앙에서는 청소년·가족·여성보건부에서 담당하고 있고, 주에서는 청소년부, 시에서는 청소년국이 담당하고 있다. 재정지원은 시의 청소년국이 담당한다. 예산은 운영자금의 12% 정도만을 부모에게 의존하고, 대부분의 예산은 시에서 지원받는 공립보육의 형태를 띠고 있다(김재인·이향란, 2004). 시에서 운영하는 아동보육시설 이외에 종교단체, 사회단체, 기업 등에서 운영하는 곳과 개인들이 운영하는 사립 시설들이 있는데 모두 대부분의 예산은 시로부터 지원받는다.

3. 자유주의 국가: 미국

미국의 학령아동에 대한 방과후 아동보육은 초등학교의 연장보육형태로 정부지원에 의해 처음으로 시작되었다(김재인·이향란, 2004). 미국의 방과후 아동보육 관련법으로는 「초중등교육법」(Elementary and Secondary Education Act)이 있고, 기타 세부 법률(각 주의 방과후 아동보육관련 규정)들이 있다. 예산은 정부와 부모가 공동으로 출자한다. 보육제공 기관에 따라서는 정부의 지원없이 부모의 비용에 전적으로 의존하는 곳도 있다.

미국의 교육부에서는 학교교육의 연장으로 방과후 아동보육을 실시하기 위하여 이에 대한 예산을 지원하고 있다. 방과후 아동보육의 프로그램은 연방정부가 제시하고, 예산은 주 교육기관과 민간기구에서 지원한다. 방과후 아동보육은 초중등학교 아동을 대상으로 하기 때문에 교육부의 초중등 교육실을 포괄하고 있다. 대상은 6세에서 14세까지이다. 한편, 미국은 지역 사회의 여러 민간단체나 조직, 기관들이 상호 협력하여 방과후 프로그램을 운영하는 경우가 많다.

방과후 아동보육시설 유형은 크게 공립과 사립으로 나뉘는데, 대다수는 민간에 의해서 설립되고 있다. 공립 초등학교가 설립한 방과후 아동보육시설은 전체의 23%정도이고, 나머지는 비영리 민간단체의 지원으로 설립되고 있고, 다른 한편으로 영리집단이나 기업에 의해서 운영되는 프로그램도 34%나 된다(김재인 외, 2002; 임선빈, 2002).

4. 자유주의 아시아 국가: 일본

일본의 방과후 아동보육서비스의 근거가 되는 법은 「아동복지법」이다. 특히 일본의 소자녀화 문제에 대한 대책으로서 아동보육서비스를 법적으로 규정하여 지원하고 있다. 아동보육서비스를 담당하는 중앙정부부처는 후생노동성 아동복지가정국이고, 도도부현, 시정촌이 이를 실시한다. 아동

복지가정국은 예산작성, 집행 및 지도, 감독의 역할을 하고, 도도부현은 보육소의 인가, 지도, 감독, 보모시험 관련 업무를 담당한다. 시정촌에서는 보육소의 일선 행정업무를 담당한다. 예산은 정부가 받을 부담하고, 보육료는 가족의 사회경제적 수준에 따라 차등적으로 부과하고 있다.

일본에서 방과후 아동보육서비스는 다양한 장소에서 제공되고 있는데, 학교, 아동관, 아동센터, 민간 및 아파트, 공적시설, 공유지전용시설, 보육소, 민유지전용시설, 유치원, 단지 집회실 등이다(김재인·이향란, 2004).

5. 요약 및 시사점

이상 사회복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 근거법, 예산, 전달체계, 실시 장소 등에 대해서 살펴보았다. 다음 <표 5>에서 이상의 내용에 대해서 종합하여 제시하였다. 네 국가의 방과후 아동보육서비스에 있어서 공통점과 차이점이 있다. 유사점은 네 국가 모두 방과후 아동보육서비스를 위해서 근거법을 규정하고 있고, 전달체계가 단일하다는데 있다. 하나의 정부부처에서 이를 관장하고 있는 통합된 전달체계 구조를 갖고 있다.

다만, 차이가 나는 점은 담당하는 부처가 스웨덴과 미국은 교육부이고, 독일과 일본은 보건복지부라는데 있다. 즉 방과후 아동보육서비스를 어떻게 보느냐의 입장에 따라서 소관부처도 차이가 있는 것이다. 스웨덴과 미국을 이를 교육의 연장선으로 보고 있는데 반해, 독일과 일본은 복지서비스의 일환으로 접근하고 있었다. 또 다른 차이점은 국가의 개입의 정도인데 사회민주주의 국가인 스웨덴에서는 국가의 개입이 매우 적극적이데 반해, 자유주의 국가인 미국에서는 국가의 개입은 미약하고 대신 민간의 역할이 매우 크다는데 있다. 독일과 일본은 중간 수준의 국가개입의 형태를 띠고 있다.

<표 5> 복지국가 유형별 방과후 아동보육서비스 관련법, 예산지원, 전달체계

구분	사회민주주의 국가 (스웨덴)	조합주의 국가 (독일)	자유주의 국가 1 (미국)	자유주의 국가 2 (일본)	
관련법	교육법	아동·청소년복지법 주별 방과후 아동 보육관련법	초중등교육법 주별방과후 아동 보육관련 규정	아동복지법	
정부예산지원	있음 극히 일부만 학부모 부담	있음 극히 일부만 학부모 부담	있음 받은 학부모부담	있음 일부 학부모 부담	
전달체계	중앙: 교육과학부(목적 규정, 지방정부 에 기금 배분) 지방: 교육위원회(아동 보육 실행 책임) 국립교육원(중앙 과 지방정부의 교육에 관한 업 무 관리)	중앙: 청소년·가족· 여성·보건부의 보건사회 정책국 지방: 주 청소년부 시 청소년국	중앙: 연방교육부프로 그램 주: 주교육부 민간조직: 협동운영조직, 전 문지원 및 연구 기관, 방과후 아 동 보육연맹, 학 교외 시간활용을 위한 국가기관	중앙: 후생노동성의 아 동복지가정국 지방: 도도부현(보육소 인가, 지도, 감 독), 시정촌 (보 육소 일선행정)	
	공통점	방과후 보육관련 전담부서는 통일되어 있음.			
	차이점	스웨덴, 미국: 교육부 담당 스웨덴: 국가의 개입이 가장 적극적		독일, 일본: 복지관련 부서 담당 미국: 민간의 개입이 가장 적극적	

자료: 김재인·이향란, 『외국의 방과후 아동보육제도 연구』, 한국여성개발원, 2004, p22~24에서 재구성

또 다른 점은 방과후 보육서비스를 제공하는 장소가 다르다는 점이다. <표 6>에 제시된 바와 같이 스웨덴은 주로 학교에서 서비스를 제공하는데 비해, 독일에서는 학교 뿐 아니라 호르트, 시민대학, 청소년 복지기관 등 다양한 장소에서 제공한다. 미국도 학교와 민간시설에서 서비스가 제공되고, 일본에서는 주로 보육시설이나 아동시설 등지에서 서비스가 제공된다.

〈표 6〉 외국의 방과후 아동보육시설

구분	사회민주주의 국가 (스웨덴)	조합주의 국가 (독일)	자유주의 국가 1 (미국)	자유주의 국가 2 (일본)
방과 후 보육 시설	주로 학교	호르트, 학교, 시민 대학, 청소년복지기 관, 청소년 사회교 육기관, 시 동호회	초등학교 각종 중 교기관 및 단체, 민 간기업, 비영리민간 단체, 민간인주도 시설	방과후 보육시설 방과후 아동 보육 시설, 시설(아동관, 학동보육 센터, 학 교부지 내 전용시 설, 민가 및 아파 트, 공익시설 및 공 유지 전용 시설, 보 육소, 민유지전용시 설, 유치원, 단지 집회실 등)

자료: 김재인 · 이향란, 『외국의 방과후 아동보육제도 연구』, 한국여성개발원, 2004, p24.

이상에서 살펴볼 때, 외국의 경우는 복지국가유형을 불문하고 방과후 아동보육서비스는 우리나라와는 달리 여러 부처에서 담당하는 것이 아니라 단일한 부처에서 담당하는 전달체계를 가지고 있다. 아울러 지방정부의 역할이 매우 크다. 중앙정부는 프로그램을 제시하는 기능을 담당할 뿐, 예산 배정, 감독, 인가 등은 모두 지방 정부에서 담당하고 있다.

반면 복지국가 유형별 차이를 보이는 점은 국가의 예산지원 수준과 민간의 참여정도에 있었다. 사회민주주의 국가와 조합주의 국가에서는 대부분의 예산을 국가가 제공하고 있었고 이용자인 학부모의 극히 일부만을 지불하는 형태를 띠고 있다. 반면, 자유주의 국가는 부모의 부담이 앞의 두 국가보다는 많은 편이었다. 자유주의 국가 중에서도 일본에서는 부모의 부담을 적게 하기 위해서 생활수준에 따른 차등보육료 부담제를 실시하고 있는 반면, 미국에서는 부모의 부담이 가장 많은 형태를 띠고 있다.

민간의 개입 정도는 사회민주주의 국가와 조합주의 국가는 거의 없는데 비해서, 자유주의 국가, 특히 미국에서는 민간의 개입이 매우 활발한 형태

를 띠고 있다. 일본은 자유주의 국가임에도 미국보다는 민간의 개입이 낮고 대신 국가에서는 민간에서 운영하고 있는 시설을 보육서비스 제공 장소로 활용하고 있다.

V. 결 론

급증하고 있는 방과후 아동보육서비스 욕구를 효율적으로 충족시키기 위해서는 현재와 같이 산발적으로 제공되고 있는 방과후 아동보육서비스 전달체계에 대한 재정비가 필요하다. 이를 본 고에서는 아래와 같은 몇 가지 전략을 제시하였다.

1. 중앙 부처간 역할 분담 및 연계체계 구축

우리나라의 방과후 아동보육서비스는 산발적으로 서비스가 제공되고 있음을 알 수 있었다. 전달체계는 체계적이지 않고, 다양한 부처에서 이를 관장하고 있어서 이용자에게 혼선과 불편함을 주고 있었고, 서비스가 중복되어 제공되고 있기 때문에 자원의 낭비 또한 상당하다고 판단된다.

최근의 부처간의 논의에 의하면 이러한 서비스의 중복과 혼선을 줄이기 위해서 그리고 여러 가지 검토를 통해서 여성가족부와 청소년위원회가 통합되어 방과후 아동보육서비스는 청소년위원회 산하 청소년수련관에서 일괄적으로 제공된다는 의견이 있다. 작은 정부, 공공과 민간의 협력체계인 거버넌스(Governance)를 지향하고, 일본의 후생노동성의 예에서 볼 수 있듯이 정부부처가 통합되고 있는 세계적인 추세에 비추어 볼 때 이러한 움직임은 필요한 것이라고 보아진다. 그러나 방과후 아동보육서비스 실정에 대한 보다 심층적인 검토를 통해서 이를 청소년수련관의 업무로 이관하는 것을 신중하게 논의해야 할 것이다.

또한 교육인적자원부에서 대대적으로 확충할 계획에 있는 '방과후 학교'도 재고의 여지가 많다고 본다. 특히 대다수의 초등학생들이 방과후 학교에 계속해서 남아있는 것에 대해 부정적인 입장이라는 일부 전문가의 견해를 귀담아 들을 필요가 있다. 초등학생의 방과후 학교에 대한 의식조사와 교사의 충원문제 등을 다각적으로 검토하여 이의 확충 방안을 신중하게 수립해 나가야 할 것으로 본다.

아울러 주로 저소득층 아동의 교육과 급식지원을 담당하고 있는 보건복지부는 다른 부처와 연계 하에 사업을 진행하여 수혜자의 혼란을 줄일 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 전달체계간의 연계는 범정부 차원에서 조직화하여 부처간 역할을 차별화하고, 연계체계를 구축하여 방과후 보육서비스가 보다 유기적으로 제공될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 각 부처간 중복 업무를 조정하고, 수혜자에게 적합한 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 총괄기구를 설치할 것을 검토하도록 한다.

2. 법적 근거 마련

우리나라의 방과후 보육제도는 별도의 법적 근거가 없이 기존의 법에 일부 삽입되어 있는 정도이다. 이로 인해서인지 방과후 보육서비스에 대한 관심이나 책임성이 미약하고 서비스가 산발적으로 비체계적으로 진행되고 있다. 따라서 이 사업의 시급성과 중요성을 인식하여 법의 구속력이 있도록 단독법이 제정되어야 할 것이다. 이를 통해 보다 구체적인 서비스의 제공방안에 대해서 제시함으로써 양질의 서비스가 제공될 수 있게 될 것이다.

3. 정부와 민간 간의 협력체계 구축

우리나라에서는 정부부처간 연계체계가 미흡할 뿐 아니라 정부와 민간

간의 연계체계도 미약한 실정이다. 우리나라에서 민간기관은 정부에서 담당하고 있지 못하는 사회복지를 보완하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 그럼에도 불구하고 민간기구들은 설비의 미흡이나 종사자 기준의 미달 등으로 정부의 지원을 제대로 받지 못한 채 미신고시설의 형태로 시설을 운영하고 있다.

우리나라 사회복지 전달체계의 일선에서 미신고시설들도 분명히 핵심적이고 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 정부에서는 이러한 미신고 방과후 아동보육시설에 대한 양성화 정책을 실시하고, 이 기관들과 유기적인 연계체계를 구축하여 부족한 서비스를 충당하도록 해야 할 것이다. 이때 지역복지협의체를 활용하여 공공과 민간의 연계를 원활히 할 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 연구의 한계 및 향후 연구과제

이상에서 저출산 인구고령화시대에 수요가 급증하고 있는 방과후 아동보육서비스 전달체계 현황과 문제점, 그리고 개선방안에 대해서 효율성을 중심으로 살펴보았다. 본 연구는 효율성의 측정에 있어서 질적인 분석을 중심으로 하였고, 양적인 분석은 하지 못한 한계가 있다. 아울러 전달체계의 분석에 있어서 자료의 한계로 인해서 중앙과 지방의 역할, 지원예산액 등에 대한 충분한 파악이 어려웠다. 따라서 향후의 연구에서는 양적인 효율성 측정이 필요하고, 서비스 공급주체별로 심층적인 분석을 통해서 보다 구조적인 역할 및 주체간의 관계분석이 필요하다. 이러한 과제들에 대해서는 향후의 연구주제로 남겨 놓는다.

참 고 문 헌

- 교육인적자원부 학교정책추진단(방과후 학교 기획팀), 「2006 방과후 학교 운영 계획」, 2006.
- 교육인적자원부, 「국정감사자료」, 2006.
- 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.
- _____, 『2006년도 청소년공부방 운영지침』, 2006. 2.
- 권윤희, 「방과후 아동보육제도 연구」, 이화여자대학교 석사학위 논문, 2005.
- 김미숙, 「지역사회 빈곤아동 지원정책 고찰: 지역아동센터 정책을 중심으로」, 『보건복지포럼』, 제114호, 2006. 4, pp.78~90.
- 김영중, 『사회복지행정』, 서울: 학지사, 2004.
- 김재인·서영숙·이옥·김민순·이향란, 『방과후 아동보육의 합리적 제도화 방안』, 보건복지부, 2002.
- 김재인·이향란, 『외국의 방과후 아동보육제도 연구』, 한국여성개발원, 2004.
- 박차상, 『한국사회복지 행정론』, 서울: 대학출판사, 2000.
- 보건복지부, 「내부자료」, 2006.
- _____, 『2006년도 아동복지사업 안내』, 2006.
- 서영숙·박영애·허정경, 「방과후 아동지도 시설유형별 교육환경 비교」, 『한국아동복지학』, 2004, 21권, 1호, 1998, pp.141~21.
- 송근원·김태성, 『사회복지정책론』, 서울: 나남출판, 2004.
- 여성가족부, 『2006년도 보육사업 안내』, 2006.
- 이경림, 「한국지역사회운동과 지역아동센터 공부방의 이해」, 제1회 빈곤가족 아동과 함께하는 지역사회복지사 기초교육 자료집, 서울: 부스려 기사랑 나눔회, 2003.
- 이순형·이소은·이완정·이혜승·이영미·성미영·권기남, 『21세기 방과후 아동보육』, 서울: 교문사, 2005.
- 이옥, 「방과후 아동지도의 이론적 기초」, 한국아동복지학회 학술대회 발표자료, 1998.
- 이옥·노성향, 『방과후 아동보육론』, 서울: 창지사, 1998.
- 이정호, 「한국사회복지 행정조직체계의 개선방안에 관한 연구」, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 1987.
- 이태수, 「지역아동센터의 역할과 활성화 방안」, 2005년도 한국아동복지학회 춘계학술대회발표논문, 2005.
- 임선빈, 「미국의 방과후 아동지도」, 방과후 아동지도사를 위한 워크샵, 한국방과후아동지도학회, 2002.
- 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 서울: 나남출판, 2001.
- 현의성, 『사회복지정책강론』, 서울: 양서원, 2003.
- Alcok, P., Erskine, A., and May, Margaret, *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell Publishing, 2003.
- Esping-Andersen, G Ø sta, "The Three Political Economies of the Welfare State," *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26(1), 1989, pp.10~36.
- Friedlander, W. A., and R. Z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, 5th ed., New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- Gilbert, Neil, and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Boston: Allyn and Bacon, 2005.
- Gilbert, Neil, and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 2nd(ed), Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974.
- The Ministry of Foreign Affairs, *The Swedish Government at Work*, 2000.
- Walker, Robert, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, Glasgow, UK: Open University Press, 2005.

Summary

The Efficient After School Child Care Delivery System

Meesook Kim

This study examines the delivery system of after school child care in Korea where demands for after school child care rise sharply due to the increase of married women's labor force participation, and the dissolution of the family. In particular, it investigates the legal measures, budgets, the structure of the delivery system, and the recipients of the services. It aims to detect whether the after school child care delivery system overly wastes resources, because similar services are provided by the several ministries simultaneously. Also by comparing four OECD countries' systems, it drew important policy implications from it.

This study suggests that we need to have the coordinating system which relates various after schools systematically, clarify each school's roles in order not to provide the overlapped services in different schools and to minimize complications in utilizing services, enact an individual after school child care service act, and set up a new administrative unit which is solely in charge of after school child care services.