

DOI: 10.23063/2026.06.7

독일의 초등 학령기 아동 전일제 돌봄 제도의 현황과 과제

Current Status and Challenges of the Full-Day Care System for Primary School-aged Children in Germany

정다은 (독일 레겐스부르크 대학교 법학 박사과정)
Chong, Da-Eun (Universität Regensburg)

독일은 초등 학령기 아동에 대한 전일제 지원을 연방법상 권리보장 체계로 편입하고, 최근에는 방학 기간 중 권리 실현의 방식도 보완하였다. 이에 따라 학교와 아동·청소년 복지 영역에서 분산적으로 운영되던 돌봄은 법적으로 보장되는 공적 지원체계로 재구성되었다. 이 글은 독일의 초등 학령기 아동에 대한 전일제 돌봄의 제공 유형과 운영 현황을 검토하고, 실제 운영에서 지역별 편차와 미충족 수요, 재정 및 인력 확보의 한계가 여전히 중요한 과제로 남아 있음을 확인한다. 독일 사례는 초등 학령기 아동에 대한 돌봄 정책이 단순한 서비스 확대의 문제가 아니라 권리 보장과 제공 체계의 정합성, 운영 기반의 안정성, 질적 기준의 확보를 함께 고려해야 하는 복합적 제도 영역임을 보여 준다.

1. 들어가며

2021년 9월 독일 연방의회는 「초등 학령기 아동의 전일제 지원에 관한 법률(Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter, 이하 '전일제지원법)」을 가결하여 초등 학령기 아동에 대한 전일제 지원 청구권을 도입하였다(Deutscher Bundestag, 2021a). 이는 법률 제정 이전부터 존재하던 전일제학교(Ganztagsschule), 아동·청소년 복지 영역의 돌봄시설(Tageseinrichtung) 등에서 이루어지던 전일제 교육·돌봄을 연방법상 권리 보장 체계로 전환하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 이후 연방의회는 이러한 법적 권리 도입에 그치지 않

고 부모의 돌봄 수요 증가와 공급 부족의 지속, 일·가정 양립이라는 가족정책적 요청을 배경으로 전일제 돌봄 제공 방식, 재정 지원 방식과 범위 등을 둘러싼 문제를 중심으로 추가적인 입법 논의를 이어 갔다. 특히 방학 기간에는 돌봄 제공 주체와 방식이 불안정할 수 있다는 점에서 방학 중 권리의 실질적 보장을 위해 2026년 3월 6일 「학교 방학 기간 중 전일제 돌봄에서의 청소년 활동 제공 강화를 위한 법률(Gesetz zur Stärkung der Angebote der Jugendarbeit im Ganzttag während der Schulferien, 이하 ‘방학 기간 전일제법’)」을 가결하였다(Deutscher Bundestag, 2026). 이처럼 독일의 초등 학령기 아동 전일제 돌봄은 단순한 방과후 돌봄서비스가 아니라 학교 교육, 아동·청소년 복지, 가족정책이 교차하는 복합적 제도 영역이다. 현재의 핵심 쟁점은 법적으로 보장된 권리를 어떠한 제공 체계와 운영 방식으로 실현할 것인가에 있다. 이하에서는 전일제지원법과 방학 기간 전일제법을 중심으로 독일 초등 학령기 아동의 전일제 돌봄 관련 법률의 제정 배경 및 주요 내용을 검토한 뒤 전일제 돌봄 제공 유형과 현황을 살펴보고, 제도적 과제를 파악한다.

2. 전일제지원법과 방학 기간 전일제법의 제정 배경 및 주요 내용

가. 전일제지원법

1) 제정 배경

2021년 제정된 전일제지원법은 사회법전 제8권 제24조에 제4항을 신설함으로써 초등 학령기 아동에 대한 전일제 지원의 법적 청구권을 도입하였다. 기존의 제24조 제4항이 “취학 의무 연령 아동에 대해서는 필요에 부합하는 돌봄시설 제공이 마련되어야 한다”고 규정함으로써 비교적 추상적인 공급 의무만을 두고 있었던 것과 달리 신설 조항은 초등 학령기 아동에게 구체적인 법적 청구권을 부여하는 방향으로 전환되었다. 이러한 청구권의 도입은 단순한 돌봄서비스 확충을 넘어 아동의 발달과 교육, 사회참여의 증진, 보호자의 일·가정 양립 지원, 남성과 여성의 동등한 노동시장 참여 촉진이라는 다양한 사회정책적 목표를 배경으로 추진되었다. 구체적으로는 초등 학령기 아동에 대한 전일제 교육·돌봄 제공이 모든 연방주에서 확대되어 왔음에도 여전히 수요를 충분히 충족하지 못하고 있다는 점, 그 결과 초등 학령기 아동의 참여 기회가 충분히 실현되지 못하고 취업 중이거나 구직 중 또는 직업교육을 받고 있는 보호자의 일·가정 양립에 상당한 부담이 발생한다는 점, 나아가 고용주 측에서도 전문인력 확보와 유지가 어려워진다는 점이 입법의 중요한 배경이 되었다. 아울러 전일제 교육·돌봄의 이용 가능성과 구체적

제공 형태가 연방주 및 기초자치단체별로 상당한 차이를 보이고 있다는 점 또한 초등 학령기 아동에 대한 전일제 지원을 지역의 재량적 공급에만 맡길 수 없다는 문제의식과 입법 추진으로 이어졌다(Deutscher Bundestag, 2021b).

2) 주요 내용

신설된 사회법전 제8권 제24조 제4항은 2026년 8월 1일부터 시행되며, 우선 2026/27학년도에 1학년에 입학하는 아동부터 적용된다(제1문). 이후 매년 한 학년씩 단계적으로 확대되어 2029/30학년도부터는 초등학교 1학년부터 4학년까지의 모든 아동에게 적용된다.¹⁾ 해당 아동은 취학 시점부터 5학년 전까지 아동·청소년 복지 영역의 돌봄시설에서 지원받을 권리를 가지는데, 그 범위는 평일 하루 8시간이다(제2문). 이 청구권은 개별적 필요의 입증과 무관하게 인정되지만, 학교 제도와 분리된 별도의 돌봄을 언제나 추가적으로 제공받을 권리로 구성되어 있는 것은 아니다. 오히려 정규 수업 시간과 전일제학교의 제공 시간에 해당하는 범위에서는 이미 지원 청구권이 충족된 것으로 본다(제3문). 예를 들어 초등학교 수업이 4시간인 경우 그 시간만큼은 권리가 이미 충족된 것으로 보고, 나머지 4시간에 대해서는 아동·청소년 복지 영역의 돌봄시설 제공을 통해 권리가 실현된다(Deutscher Bundestag, 2022). 즉 법문상 돌봄시설에서의 지원 청구권이라는 형태를 취하면서도 실제 제도 설계에서는 학교 수업, 전일제학교의 제공, 돌봄시설 제공이 결합하여 실현되도록 구성되어 있다.

이러한 전일제 지원 청구권의 도입에 따라 초등 학령기 아동에 대한 전일제 지원은 보다 구체적이고 권리 보장적인 구조로 재편되는 동시에 연방법상 보장된 공적 지원 체계로 재구성되었다. 이는 기존 운영 체계에도 영향을 미친다. 종전에는 돌봄시설이 주로 지역의 수요와 공급 여건에 따라 조직되었다면 개정 후에는 학교 수업 및 전일제학교의 돌봄 제공 시간과 돌봄시설형 제공이 하나의 권리 보장 체계 안에서 상호 연계되어야 한다. 따라서 공적 지원 체계는 학교와 아동·청소년복지 돌봄시설 간의 협력, 시설 확충, 인력 확보, 방학 및 수업 전후 시간대의 제공 방식 조정을 포함하는 방식으로 재구성되어야 한다(Deutscher Bundestag, 2023).

1) 독일의 초등교육은 일반적으로 4년제로 운영되나, 일부 연방주(베를린, 브란덴부르크)에서는 6년제로 운영된다.

나. 방학 기간 전일제법

방학 기간 전일제법의 제정은 2026년 8월 1일부터 시행될 사회법전 제8권 제24조 제4항으로는 학교 방학 중 돌봄을 충분히 제공하기 어렵다는 문제의식에 근거하여 추진되었다. 이 법은 사회법전 제8권 제24조 제4항을 개정하여 학교 방학 중에는 공공 아동·청소년 복지 주체 또는 공인된 자유 아동·청소년 복지 주체(freie Träger der Jugendhilfe)²⁾가 제공하는 사회법전 제8권 제11조상의 청소년 활동(Jugendarbeit)³⁾에 의해서도 전일제 지원 청구권이 충족된 것으로 규정하였다(제4문). 이에 따라 방학 기간에는 기존의 학교 또는 아동·청소년 복지 영역의 시설형 돌봄 제공 외에도 일정한 청소년 활동을 통해 전일제 지원 청구권이 실현될 수 있게 된다. 이 법은 전일제 지원 청구권의 기본 구조를 변경하기보다는 방학 기간에 한하여 이행 방식을 보완하는 규정으로 이해할 수 있다. 입법자는 이를 통해 방학 중 제공 기반을 확대하고, 나아가 지역사회에서 이미 운영되고 있는 청소년 활동 인프라를 전일제 지원 체계와 연계하여 적극적으로 활용하려는 방향을 제시하고 있다(Deutscher Bundestag, 2025).

3. 전일제 돌봄의 제공 유형

독일에서 초등 학령기 아동 대상 전일제 돌봄의 제공 형태는 크게 전일제학교, 학교와 외부 기관 간 협력에 의한 제공, 아동·청소년 복지 영역의 돌봄시설을 통한 제공 등으로 나뉜다. 먼저 전일제학교는 학교가 학생들에게 주당 최소 3일 이상, 하루 최소 7시간의 전일제 프로그램과 점심식사를 제공하는 경우 이에 해당한다(BMBFSFJ, 2026). 전일제학교는 많은 경우 지역의 협회나 단체와 협력하여 스포츠, 음악, 요리, 제빵, 만들기 활동 등과 같은 교육·돌봄 프로그램을 제공한다. 이 과정에서 다양한 전문인력으로 구성된 팀, 즉 교사, 돌봄 인력, 사회복지 전문 인력 등으로 구성된 팀이 함께 프로그램을 기획하고 운영한다. 나아가 이러한 학교 책임형 제공 외에도 학교와 외부 제공 기관이 공동의 교육적 개념에 기초하여 협력하고 학교장이 해당 제공에 대하여 적어도 공동 책임을 지는 경우에는 그러한 협력형 제공 역시 학교의 전일제 제공 형태로 간주된다(BMBFSFJ, 2026). 다음으로 돌봄시설을 통한 제공은 학교가 아니라 아동·

2) 자유 아동·청소년 복지 주체는 대체로 교회, 협회, 각종 이니셔티브 등 비영리 주체를 중심으로 하나, 영리 목적의 민간 주체도 포함될 수 있다.

3) 이러한 청소년 활동에는 일반·정치·사회·보건·문화·자연·기술 교육을 포함하는 학교 밖 청소년 교육, 스포츠, 놀이 및 사교 분야의 청소년 활동, 직업생활·학교·가족 관련 청소년 활동, 국제 청소년 활동, 아동·청소년 휴양, 청소년 상담이 포함된다.

청소년 복지 영역 돌봄시설의 책임하에 이루어지는 돌봄 형태로, 초등 학령기 아동만을 대상으로 하는 방과후 돌봄시설인 호르트(Hort)와 학령기 아동 외에 취학 전 아동도 함께 돌보는 연령 혼합형 돌봄시설로 구분된다(BMBFSFJ, 2026). 이러한 시설은 학교 건물이나 부지 내에 위치할 수도 있고, 학교와 떨어진 곳에 설치될 수도 있다.

한편 학교의 책임하에도, 아동·청소년 복지법에 근거한 돌봄시설의 책임 하에도 속하지 않는 기타 돌봄 형태 또한 존재한다. 예를 들어 이른바 ‘점심시간 이후 돌봄(Übermittagsbetreuung)’이 이에 해당하는데, 이러한 유형은 전일제학교나 돌봄시설에 의한 제공에 비해 시간적 범위가 더 짧은 경우가 많고, 운영이 보다 유연하며 접근 문턱도 낮다(BMBFSFJ, 2026).

표 1. 전일제 돌봄의 제공 유형

유형	내용
전일제학교	주당 최소 3일 이상, 하루 최소 7시간의 전일제 프로그램과 점심식사를 제공하는 학교
학교·외부 기관 간 협력형	학교와 외부 기관이 공동의 교육적 개념에 기초하여 협력하고, 학교가 공동 책임을 지는 전일제 제공 형태
돌봄시설형	호르트(Hort) 또는 연령 통합형 돌봄시설을 통해 제공되는 돌봄 형태
기타 유형	점심시간 이후 돌봄과 같이 전일제학교 및 돌봄시설의 책임 범위 밖에서 제공되는 돌봄 형태

출처: "Dritter Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder (BT-Drs. 21/3295)", Bundesregierung, 2025, pp. 21-22를 참조하여 저자가 구성.

4. 전일제 돌봄의 현황

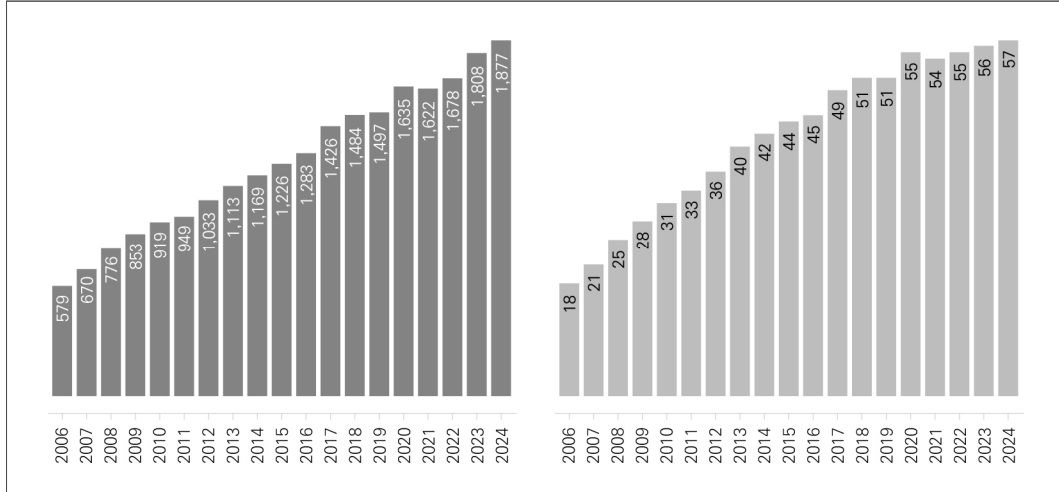
가. 이용률 및 운영 구조

연방정부의 2025년 ‘초등학생을 위한 전일제 교육 및 돌봄 제공의 확대 현황에 관한 제3차 보고서’에 따르면 2023/2024학년도 기준 약 190만 명의 초등 학령기 아동이 전일제학교 및 아동·청소년 복지 영역의 돌봄시설에서 제공되는 교육·돌봄을 이용하였다. 이는 6.5세부터 10.5세까지의 전체 아동 가운데 약 57%에 해당한다.⁴⁾ 전년 대비 이용 아동 수는 약 6만 9000명 증가하여 2006년 이후 이어져 온 증가 추세가 유지되고 있다(Bundesregierung, 2025).

4) 현재 전일제 돌봄과 관련한 독일의 전국 단위 공식 통계는 주로 전일제학교와 돌봄시설의 이용 현황을 중심으로 집계되고 있다. 이는 초등 학령기 아동에 대한 전일제 지원 확대와 관련한 통계 체계가 아직 완비되지 않아 현행 보고서가 여전히 독일 주교육장관회의(Kultusministerkonferenz)의 학교 통계와 사회법전 제8권에 근거한 아동·청소년 복지 통계(Kinder- und Jugendhilfestatistik)에 의존하고 있기 때문이다(Bundesregierung, 2025).

| 그림 1. 초등 학령기 아동 전일제학교·돌봄시설 제공 이용 규모 및 이용률(2006~2024년) |

(단위: 명, %)



주: 왼쪽은 전일제학교 및 돌봄시설 이용 아동 수의 합산·보정치(인원수: 천 명), 오른쪽은 6.5세 이상 10.5세 미만 전체 아동 대비 전일제학교 또는 돌봄시설의 이용률(%).

출처: "Dritter Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkindern (BT-Drs. 21/3295)", Bundesregierung, 2025, p. 24의 그래프.

다만 전일제 돌봄 확충의 정도와 방식은 동서 지역 간에 현저한 차이를 보인다. 같은 학년도 기준 동독 지역의 이용률은 84%인 반면 서독 지역은 51%에 그쳤고, 서독 지역에서는 인구 증가에 비해 전일제 돌봄 이용률의 증가 속도도 비교적 완만하게 나타난다.⁵⁾ 연방정부 보고서는 이러한 차이와 관련하여 동독 지역은 이미 높은 이용 수준에 도달해 있는 만큼 기존 체계의 질적 개선이 보다 중요한 과제로 제시되는 반면 서독 지역에서는 여전히 양적 확충이 중심 과제로 남아 있다고 평가한다(Bundesregierung, 2025). 또한 전일제 돌봄의 실제 운영 구조 역시 연방주별로 다르게 형성되어 있는데, 이러한 차이는 각 주의 확충 방식에도 반영되고 있다. 서독 지역 다수의 연방주는 학교 중심의 전일제 제공을 확대하는 한편 서독 지역의 일부 주는 전일제학교형, 돌봄시설형, 기타 돌봄 형태를 병행하는 보다 다양한 제공 구조를 취하고 있다. 예를 들어 바덴뷔르템베르크의 경우 전일제학교와 호르트 등 복수의 제공 형태가 병존하는 구조를 보여 준다. 이에 비해 동독 지역에서는 전통적으로 호르트를 중심으로 하거나 아동·청소년 복지 영역에 강하게 기반한 제공 방식이 중요한 위치를 차지해 왔다. 예를 들어 작센안할트에

5) 본문에서 '동독 지역'과 '서독 지역'은 각각 통일 이전 독일민주공화국 및 독일연방공화국에 속했던 지역을 가리키는 현재 독일 내 지역 구분으로 사용한다.

서는 아동·청소년복지 영역의 전일제 제공이 중요한 위치를 차지해 왔으며, 주 차원의 법적 권리 보장이 이미 오래전부터 존재해 왔다.⁶⁾ 이러한 차이는 독일의 초등 학령기 아동 전일제 돌봄이 연방법상 권리 보장 체계에 포함되어 있음에도 구체적인 제공 방식과 운영 구조는 여전히 각 연방주에 따라 상이하게 형성되어 있음을 보여 준다(Bundesregierung, 2025).

표 2. 독일 초등 학령기 아동 대상 전일제 돌봄의 지역별 특징과 운영 구조

지역	특징	운영 구조	대표 예시
서독	이용률이 상대적으로 낮고, 양적 확충이 중심 과제로 남아 있음	다수 연방주: 전일제학교 중심, 필요에 따라 학교와 아동·청소년 복지 영역 돌봄시설의 협력을 결합	노르트라인베스트팔렌, 니더작센, 쉐레스비히홀슈타인, 헤센
		일부 연방주: 전일제학교, 돌봄시설, 기타 전일제 돌봄 형태 등 보다 다양한 제공 형태를 병행	바덴뷔르템베르크, 바이에른
동독	이용 수준이 높고, 기존 체계의 유지 및 질적 개선이 주요 과제로 제시됨	호르트 중심 또는 아동·청소년복지 영역에 강하게 기반한 구조가 중요하며, 일부 주에서는 학교·호르트 협력형태도 나타남	메클렌부르크포어포메른, 브란덴부르크, 작센, 작센안할트

출처: "Dritter Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkindern (BT-Drs. 21/3295)", Bundesregierung, 2025, pp. 101-118을 참조하여 저자가 구성.

나. 부모의 돌봄 수요와 미충족 수요

전일제 돌봄 현황은 이용 규모 자체뿐 아니라 부모의 수요가 실제로 어느 정도 충족되고 있는가라는 측면에서도 살펴볼 필요가 있다. [그림 2]에 보이는 바와 같이 2024년 기준 초등 학령기 자녀를 둔 부모의 65%는 전일제학교, 돌봄시설 또는 그 외 전일제 형태의 교육·돌봄을 희망하였다. 이는 전년도보다 1%포인트 증가한 수치로, 다년간의 정체 이후 전일제 돌봄에 대한 수요가 다시 소폭 증가하였음을 보여 준다. 동시에 점심시간 이후 돌봄에 대한 수요도 2년 연속 1%씩 증가하였다. 이러한 돌봄 수요 또한 동서 지역 간 차이가 뚜렷하다. 동독 지역에서는 부모의 전일제 돌봄 수요가 89%에 달하는 반면 서독 지역에서는 59%에 그쳤다. 반대로 점심시간 이후 돌봄에 대한 수요는 서독 지역에서 더 높게 나타나 서독 지역 부모의 14%, 동독 지역 부

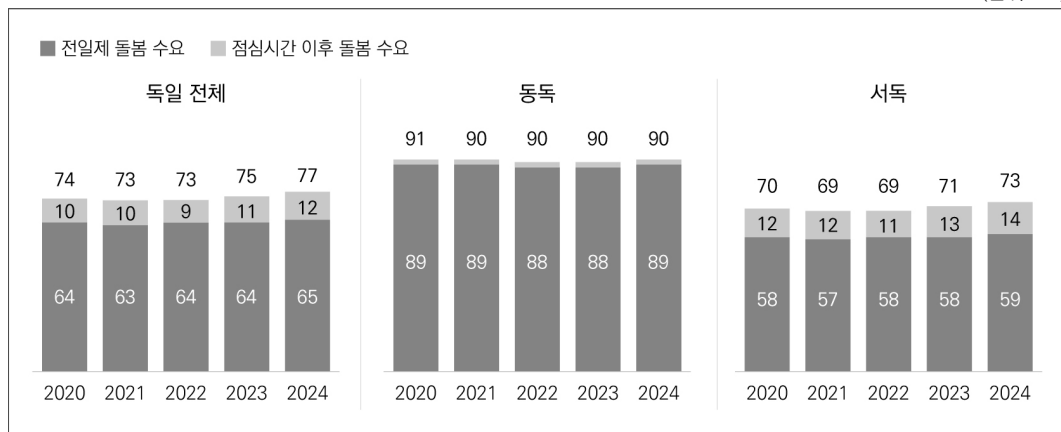
6) 동서 지역 간 전일제 교육·돌봄 제공의 이용률 및 제공 방식의 차이는 상이한 제도적 발전 경로에 기인한다. 구동독 지역에서는 사회주의 시기부터 여성의 전일제 노동 참여를 전제로 한 공공 돌봄 인프라가 광범위하게 구축되었고, 이에 따라 학교 외 시설형 돌봄, 특히 호르트를 중심으로 한 전일제 제공이 일찍부터 정착되었다. 반면 서독에서는 전통적으로 반일제 학교 체계(Halbtagschule)가 중심을 이루었고, 아동 돌봄은 주로 가족이 담당한다는 인식이 강하여 공적 전일제 제공은 상대적으로 제한적으로 발전해 왔다(Deutscher Bundestag, 2023, 2024).

모의 2%가 이를 희망한 것으로 조사되었다. 이는 동서 지역의 돌봄 전통과 기존 제공 체계의 차이가 부모의 선호에도 반영되고 있음을 보여 준다(Bundesregierung, 2025).

이러한 전일제 돌봄 수요의 증가와 앞서 살펴본 실제 이용률을 함께 고려하면 미충족 수요의 문제가 확인된다. 2023/2024학년도를 기준으로 미충족 수요는 서독 지역에서는 8%포인트, 동독 지역에서는 5%포인트로 나타난다. 즉 전일제 돌봄 이용은 확대되고 있으나, 부모의 수요 역시 완만하게 증가하고 있어 수요 공백 문제가 지속되고 있다. 이러한 미충족 수요는 학기 중 돌봄에만 국한되지 않고 방학 중 돌봄에서도 나타난다. 특히 서독 지역에서는 2022년 기준 초 등 학령기 아동 부모의 약 20%가 방학 중 돌봄을 원했음에도 적절한 서비스를 이용하지 못한 것으로 나타났다(Bundesregierung, 2025). 이러한 점은 2026년 방학 기간 전일제법의 입법 배경 중 하나가 되었다.

| 그림 2. 초등 학령기 아동 부모의 전일제 돌봄 수요(2020~2024년) |

(단위: %)



출처: "Dritter Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder (BT-Drs. 21/3295)", Bundesregierung, 2025, p. 33의 그래프.

한편 부모의 돌봄 수요는 단순히 돌봄 제공 여부 문제에 그치지 않고, 어떠한 제공 형태와 어느 정도의 이용 시간을 희망하는가와도 관련된다. 2024년 기준 동독 지역에서는 돌봄 제공을 희망하는 부모의 63%가 호르트를, 21%가 전일제학교를, 3%가 점심시간 이후 돌봄을 선호하였다. 서독 지역에서는 전일제학교를 선호하는 비율이 33%로 가장 높았고, 점심시간 이후 돌봄은 19%, 호르트는 16%로 나타났다. 또한 서독 지역에서 점심시간 이후 돌봄을 선호하는 부모

는 평균 주 30시간의 비교적 짧은 이용 시간을 희망한 반면 전일제학교나 호르트를 선호하는 부모는 각각 주 35시간 정도의 이용을 희망하였다. 이에 비해 동독 지역에서는 호르트와 전일제학교에 대한 희망 이용 시간이 모두 주 38시간으로, 서독 지역보다 상대적으로 길게 나타났다(Bundesregierung, 2025).⁷⁾

다. 재정 지원 및 인력 기반

전일제 돌봄의 실질적 확대와 안정적 운영은 재정 여건과 돌봄 인력에 크게 좌우된다. 연방은 지방의 전일제 돌봄 관련 인프라 확충을 지원하기 위해 2020년부터 2029년까지 총 35억 유로의 재정 지원을 제공하고 있다. 이는 2020년부터 2022년까지의 가속화 프로그램(Beschleunigungsprogramm)과 2023년부터 시행 중인 전일제 확충 투자 프로그램(Investitionsprogramm Ganztagsausbau)을 통하여 각 연방주에 전달된다. 후자의 프로그램은 2029년 말까지 지방 교육 인프라 신축, 개조, 증축, 에너지 효율 개선, 시설 및 설비 확충에 대한 투자를 지원하는 것을 내용으로 한다. 다만 2025년 8월 28일 기준 연방의 전일제 확충 투자 프로그램에서 전체 재정 지원의 49.5%만이 승인되었고, 실제 집행률은 8.2%에 머물러 있는 것으로 파악되었다. 이러한 집행 지연의 배경으로는 짧은 사업 기간, 대규모 건설사업 수행의 불확실성, 장기간의 계획·허가 절차, 일부 연방주 프로그램의 시행 지연 등이 지적된다(Bundesregierung, 2025). 한편 전일제 지원 청구권이 학년별로 단계적으로 도입됨에 따라 연방주의 운영비 부담이 증가한다는 점을 고려하여 연방은 2026년부터 2029년까지 총 24억 9000만 유로, 2030년부터는 매년 13억 유로 규모로 부가가치세 배분 비율을 조정함으로써 연방주의 재정 부담을 완화할 것을 계획하고 있다(BMBFSFJ, 2025).

돌봄 인력과 관련해서는 전일제학교의 현재 인력 수요가 완전히 또는 대체로 충족되고 있다고 평가한 주가 전체 16개 연방주에서 각각 7개로 나타났다. 아동·청소년 복지 영역의 돌봄시설 인력 수요와 관련해서는 6개 주가 완전히, 4개 주가 대체로 충족된다고 평가하였다. 다만 일부 연방주는 보다 비판적인 평가를 내렸는데, 예를 들어 노르트라인베스트팔렌은 현재 모든 제공 영역에서 인력 수요가 부분적으로만 충족되고 있다고 보았고, 브란덴부르크는 전일제학교와 돌봄시설 인력 상황을 더욱 부정적으로 평가하였다. 전일제 돌봄 인력의 자격 수준과 관련해서는 전일제학교 영역에서 10개 주가 현재 인력의 자격 수준이 충분하다고 평가하였고,

7) 각 돌봄 유형에 대한 희망 이용 시간은 학교 수업 시간을 포함한 것이다.

메클렌부르크포어포메른과 바덴뷔르템베르크는 평균 이상이라고 보았다. 돌봄시설과 관련해서는 8개 주가 자격 수준을 충분하다고 평가하였고, 메클렌부르크포어포메른과 작센은 평균 이상이라고 응답하였다(Bundesregierung, 2025). 전반적으로는 비교적 긍정적 평가가 우세하지만, 지역별·영역별 편차와 권리 시행 이후 인력 확보의 불확실성은 여전히 남아 있다고 볼 수 있다.

5. 나가며

독일의 초등 학령기 아동 전일제 돌봄 제도는 2021년 전일제지원법과 2026년 방학 기간 전일제법을 통해 초등 학령기 아동에 대한 전일제 지원을 연방법상 권리 보장 체계 안으로 편입시켰다는 점에서 중요한 제도적 전환을 보여 준다. 다만 독일 사례가 보여 주는 것은 권리의 도입 자체가 곧바로 균질한 제공이나 충분한 이용 보장을 의미하지는 않는다는 점이다. 실제 운영에서는 학교와 돌봄시설, 청소년 활동, 지역사회 인프라가 서로 다른 방식으로 결합하고 있으며, 구체적 제공 구조는 여전히 각 연방주의 전통, 교육행정과 아동·청소년복지 체계에 따라 상이하게 형성되고 있다. 이러한 점에서 독일의 전일제 돌봄은 보편적 권리 보장과 연방주의적 다양성이 긴장 속에서 병존하는 제도로 이해할 수 있다. 따라서 독일에서 초등 학령기 아동에 대한 전일제 돌봄의 핵심 과제는 법적으로 보장된 권리를 어떠한 제공 체계와 운영 기반을 통하여 실질화할 것인가에 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 부모의 수요와 실제 이용 사이에는 여전히 간극이 존재하고, 동서 지역 간 이용률과 운영 구조의 차이도 크다. 재정 집행의 지연과 인력 확보의 불확실성도 지속되고 있다. 여기에 최근 독일 언론에서는 2026년 권리 시행을 앞두고 특히 서독 지역의 돌봄 자리 부족, 학교 공간과 전문인력의 부족, 그리고 양적 확대에 치우친 나머지 교육·돌봄의 질이 약화될 수 있다는 점이 집중적으로 비판되고 있다(DIE ZEIT, 2025; Thomsen, 2026).⁸⁾ 이는 2025년 연방정부 보고서가 제시한 확충 수요, 재정 집행 지연, 인력 문제를 보다 현실적이고 비판적인 시각에서 재확인하게 한다.

이러한 독일의 논의는 한국의 초등 학령기 아동 전일제 돌봄 정책을 살펴보는 데에도 일정한 시사점을 제공한다. 무엇보다 독일 사례는 돌봄의 확대가 단순한 공급량 확충 문제에 그치지

8) 특히 돌봄 자리와 인력 부족 문제가 지속적으로 지적된다. 2026/27학년도에 전일제 지원 청구권이 처음 적용되는 1학년 집단만을 기준으로 약 3만~6만 5000개, 2029/30학년도에는 최대 33만 9000개의 추가 돌봄 자리가 필요할 것으로 추산된다. 또한 2028년까지 전국적으로 약 3만 개의 돌봄 인력 일자리가 충원되지 못할 수 있다는 전망도 제시되고 있다.

않고 학교 중심 제공, 지역사회 연계형 제공, 복지 영역과의 협력 등 다양한 제공 유형을 제도적으로 어떻게 조정할 것인지와 긴밀히 연결되어 있음을 보여 준다. 또한 학기 중 돌봄뿐 아니라 방학 중, 수업 전후, 지역 간 접근성의 차이까지 포괄하는 관점에서 제도를 설계하지 않으면 형식적 이용 가능성과 실제 이용 가능성 사이의 간극이 지속될 수 있음을 시사한다. 나아가 초등 돌봄의 안정적 운영을 위해서는 시설 확충 못지않게 돌봄 인력의 확보, 자격 체계의 정비, 다양한 전문인력으로 구성된 팀 구조의 구축이 중요하다는 점 역시 중요한 참고 지점이 된다. 결국 독일 사례는 초등 학령기 아동 전일제 돌봄을 단순한 서비스 확대 차원이 아니라 제공 체계의 정합성, 지역 간 형평성, 운영 기반의 안정성, 그리고 질적 기준의 확보라는 복합적 관점에서 이해할 필요가 있음을 보여 준다.

| Abstract |

Germany has incorporated full-day care for primary school-aged children into a federally guaranteed legal framework and has further supplemented the means of realizing this entitlement during school holidays. As a result, care that was previously provided in a fragmented manner across schools and the child-and-youth welfare sector has been restructured into a legally guaranteed system of public support. This article examines the types and current conditions of full-day care in Germany and finds that regional disparities, unmet demand, and constraints in financial and human resources remain significant challenges in practice. The German case demonstrates that care policy for primary school-aged children is not merely a matter of expanding services, but a complex policy field that requires careful consideration of legal entitlement, the coherence of delivery structures, the stability of operational foundations, and the maintenance of quality standards.



참고문헌

- BMBFSFJ. (2025). *Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)*. <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/ministerium/gesetze/gesetz-rechtsanspruch-ganztagsbetreuung-grundschulen-178966>
- BMBFSFJ. (2026). *Formen der Ganztagsbetreuung*. <https://www.recht-auf-ganzttag.de/gb/kommunen/formen-der-ganztagsbetreuung>
- Bundesregierung. (2025). *Dritter Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder* (BT-Drs. 21/3295). <https://dserver.bundestag.de/btd/21/032/2103295.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2021a). *Bundestag billigt Vermittlungsergebnis zum Ganztagsförderungs-gesetz*. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw36-de-ganztagsfoerderungsgesetz-858308>
- Deutscher Bundestag. (2021b). *Entwurf eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)* (BT-Drucks. 19/29764). <https://dserver.bundestag.de/btd/19/297/1929764.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2022). *Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter. § 24 Abs. 4 SGB VIII neue Fassung* (WD 9 – 3000 – 113/21). <https://www.bundestag.de/resource/blob/889224/8efa4365e619817cfa1d48bf4b243d0/WD-9-113-21-pdf-data.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2023). *Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder* (BT-Drucks. 20/9750). https://dserver.bundestag.de/btd/20/097/2009750.pdf?utm_source
- Deutscher Bundestag. (2024). *Zweiter Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschul Kinder* (BT-Drucks. 20/14115). <https://dserver.bundestag.de/btd/20/141/2014115.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2025). *Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Angebote der Jugendarbeit im Ganzttag während der Schulferien* (BT-Drucks. 21/3193). <https://dserver.bundestag.de/btd/21/031/2103193.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2026). *Ja zu Ganztagsangeboten in Schulen auch während der Ferien*. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw10-de-jugendarbeit-1150526>
- DIE ZEIT. (2025, December 3). *Baldiger Rechtsanspruch: An Grundschulen fehlen Zehntausende Ganztagsplätze*. *ZEIT Online*. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-12/ganztagsbetreuung-grundschule-deutschland-schulbildung>
- Thomsen, B. (2026, February 25). *Rechtsanspruch auf Ganzttag: Grundschulen fehlt es noch an Plätzen und Personal*. *Deutschlandfunk*. <https://www.deutschlandfunk.de/ganztagsbetreuung-rechtsanspruch-grundschule-probleme-100.html>