



불행한 방과 후, 외국은 무엇이 다른가?

2014.11.21 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

핀란드는 아이들의 행복을 중심에 두는 교육 방향에서 방과 후 시간을 어떻게 보내게 할 것인가를 고민한다. 미국은 ‘방과 후3시간’이라는 장기적인 연구를 토대로 공감대를 넓혀가고 있다. 일본은 ‘정부-지역사회-부모-학교’가 아동의 방과 후 계획에 참여하는 모델을 법으로 명시하고 있다. 협소한 재정 안에서 이뤄지는 우리 아이들의 불행한 방과 후와는 차이가 크다.

우리의 아동 방과 후 정책

학령기 아동에게 ‘방과 후’는 학교 정규 수업이 끝난 이후의 시간들을 어떻게 보내는가와 관련이 있다. 한국에서는 방과 후에 아이들은 간식을 챙겨먹고 교육활동이나 바깥놀이를 하면서 오후 시간을 보낸다. 그 과정에서 아이들을 돌봐줄 사람의 유무와 활동 프로그램이 학령기 아동의 방과 후 생활에 상당한 영향을 주고 있다. 맞벌이 가정에서 불가피하게 부모의 퇴근시간까지 아이들을 사교육 학원에 맡기는 풍경도 이 문제와 연결되어 있다.

아이들의 방과 후 돌봄 때문에 대다수 여성들이 경제활동을 할 수 없거나, 맞벌이를 하더라도 돌봄공백으로 인해 사교육 학원을 전전하거나, 나 홀로 아동이 늘어나는 문제가 사회적으로 대두되면서 학교 안에서는 ‘방과후학교’와 초등학교의 경우는 ‘초등돌봄교실’이라는 정책이 제안되어 현재 운영되고 있다.

‘방과후학교’는 방과 후에 학교 안에서 아이들이 영어나 수학 등의 과외교육을 받거나 원하는 취미활동을 할 수 있으며, 이는 아이들의 선택사항으로 일정한 비용이 든다. ‘초등돌봄교실’은 가정과도 같은 역할을 담당하며 기본적으로 먹을거리를 챙겨주고, 방과 후 활동을 별도로 운영하거나 학교 안 방과 후 프로그램을 이용하도록 지원하고 있으며, 이 또한 별도의 비용이 든다.

사실 많은 아동이 ‘방과 후’ 시간을 자연스럽게 학교 안에서 보내게 되기까지 여러 과정들이 있었다. 지금의 ‘방과 후학교’는 1995년 교육개혁위원회의 제안으로 시작



되어, 방과 후 교육활동이 도입되었다. 1996년 '방과 후 교육활동 활성화 방안'이라는 구체적인 사업을 통해 학교에서 시행되면서 이전까지 의무적으로 해오던 보충수업을 폐지하고 학교 밖 과외를 학교 안에서 저렴하게 시행할 목적으로 운영되었다. 그러나 시행과정에서 특기적성 계발보다는 사교육 경감에 강조점을 두면서 교과활동 위주로 전개되는 문제가 발생하면서 1999년 '특기적성교육 활동'으로 명칭을 변경했다. 그러나 현실에서는 또다시 사교육비 부담이 사회적인 이슈로 제기되면서 2004년 사교육 수요를 공교육으로 흡수하는 주요 대책으로, 교과 보충학습을 다시 적극적으로 도입하게 되고, 초등학교에서 방과 후 보육 프로그램 도입이 제안되었다. 당시 '보충자율학습'을 썼으나 대통령 보고 과정에서 '방과후학교'로 바뀌어 오늘의 형태로 운영되고 있다.

학교 안에서 돌봄 기능이 들어온 것은 2004년부터다. 이때 방과후교실을 시범적으로 도입해 초등보육교실을 운영하다, 2009년 야간시간으로 확대해 종일돌봄교실로 개편, 2010년 초등돌봄교실로 명칭을 변경하고 확대하였다. 2013년에는 오후와 저녁 돌봄으로 나뉘, 초등1~2학년 저소득층과 맞벌이 가정을 대상으로 시행하다, 2014년 전체 1~2학년으로 확대했다.

이처럼 우리의 '방과 후' 활동이나 돌봄은 사교육의 대안으로 제안되고 발전해온 측면이 강하다. 그렇다보니 활동의 방향이나 내용이 '학습'이 큰 부분을 차지한다. 발전과정에서 아이들의 다양한 교육활동 욕구를 충족시키고 저소득 계층이나 맞벌이 가정을 지원한다는 중요성도 커지고 있다.

방과 후, '학습 중심 활동, 돌봄 환경 열악'

방과후학교는 초중고 대다수 학교에서 진행하고 있다. 방과후학교 프로그램에 참여하는 학생 수는 매년 증가하는 추세다. 특히 2013년 방과후학교 참여 학생 비율은 초등학생이 73.3%로 가장 높고, 중학생 65.8%, 고등학생 76.6%로 초중고 전체 72.2%로, 2009년 57.6%에 비해 14.6%p 증가했다.

표1. 2013년 방과 후 학교 운영학교 및 참여 학생 현황

구 분	초	중	고	계	과년도 현황			
					2012	2011	2010	2009
운영 학교수(교)	5,906	3,172	2,319	11,397	11,361	11,307	11,226	11,149
비율(%)	100	100	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9
참여학생 수(천명)	2,035	1,186	1,447	4,678	4,840	4,559	4,573	4,276
비율(%)	73.3	65.8	76.6	72.2	71.9	65.2	63.3	57.6

출처: 교육부, "2013년 방과후학교 운영 현황".



방과후학교의 발전과정에 나오듯, 사교육을 공교육 안으로 흡수한다는 취지가 컸다. 그 때문에 2013년 교과 중심의 프로그램이 56.8%로 주를 이루고, 특기적성 프로그램이 43.2%다. 초등 과정에서는 교과와 특기적성의 비율이 32:68로 특기적성이 2배 이상 높은 반면, 중고등 과정에서는 교과 프로그램이 2배 이상 높은 특징을 보인다.

표2. 2013년 프로그램 운영 현황

구분	초	중	고	계	과년도 현황				
					2012	2011	2010	2009	
교과	수(개)	80,291	87,876	155,721	323,888	367,025	355,158	338,891	161,348
	비율(%)	32	65.2	84.5	56.8	60.9	66.9	68.5	56.4
특기적성	수(개)	170,901	46,926	28,606	246,433	235,605	175,492	156,074	124,581
	비율(%)	68	34.8	15.5	43.2	39.1	33.1	31.5	43.6
계	수(개)	251,192	134,802	184,327	570,321	602,630	530,650	494,965	285,929

출처: 교육부, "2013년 방과후학교 운영 현황".

현재 대다수 학교에서는 초등돌봄교실을 운영하고 있으나, 초등 저학년으로 확대되는 2013년과 2014년 사이에 오히려 돌봄 환경이 더 나빠진 것을 확인할 수 있다. 2009년 당시 돌봄교실은 한 학교 당 1.1교실에 불과했으나, 2014년 현재 1.8교실로 양적으로 늘었다. 그러나 한 교실 당 학생 수는 2009년 16.7명인데 반해, 2014년에는 20.2명으로 많아져, 돌봄 공간은 오히려 협소해졌다.

표3. 2014년 초등돌봄교실 운영 현황(2014.6)

구분	2014 (오후돌봄)	2013	2012	2011	2010	2009
운영학교수(비율)	5,938(100)	5,784(97.3)	5,652(96.0)	5,430(92.4)	5,177(88.5)	4,146(71.2)
운영교실 수	10,966	7,395	7,086	6,639	6,200	4,622
참여학생 수	221,310	159,737	159,248	124,013	104,496	77,155
학교 당 평균 운영교실 수	1.8	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1
교실 당 평균 학생수	20.2	22.5	18.7	16.9	16.7	16.7

출처: 교육부 보도자료, "2014년 2학기 초등돌봄교실 운영 개선 지원", 2014.8.26.; 교육부, "2013년 방과 후학교 운영 현황".

실질적으로 2013년과 2014년의 초등돌봄교실을 비교했을 때, 돌봄교실이 증가했으나 아동과 부모, 돌봄교사들이 느끼는 학교 환경은 더 후퇴되었다는 비판이 크다. 1년 사이에 한 교실 당 아동 수는 25명으로 5명이상 많아졌다. 한 학교당 전담 돌봄교사도 1명으로 정해지면서, 지난해 대비해 전담교사의 행정업무도 3~4배는 늘었다. 이 같은 여건에서 아이들의 체험활동이 어려워진데다, 부모의 비용 부담은 이전보다 나아진 것



이 없다는 평가다.¹⁾ 즉, 좋은 돌봄 환경과는 더 멀어지고 있는 셈이다.

돌봄교실의 질을 개선하기 위해서는 내년에 예산이 더 필요하다. 그러나 정부는 내년에 초등돌봄교실에 배정할 예산이 없다며 못 박고 있다. 게다가 박근혜 정부가 3~4학년으로 돌봄 대상을 확대한다는 내년도 대선 공약도 헛구호가 될 모양새다.

외국 아동 방과 후 정책의 흐름

외국에서도 아동의 방과 후 활동이나 돌봄의 중요성에는 크게 공감하고 있다. 우리와 마찬가지로 맞벌이 가정이 확대되면서 생겨나는 돌봄 공백이 아동의 방과 후 돌봄에 대한 관심으로 이어지고 있다. 아동 방과 후 돌봄은 부모의 경제활동을 지원하면서 동시에, 빈곤층 자녀들에 대한 안전망이면서 교육 성취를 높이는 과정으로써 의미가 더해지고 있다. 그러나 영유아기의 돌봄 이슈와 비교해서는 상대적으로 관심도는 낮다.

최근 유럽 국가별로 정리된 아동 방과 후 연구²⁾를 보면, 전반적으로 아동 방과 후 활동에 대한 공적 지원이나 책임 수준은 높지 않으며, 아동 방과 후 돌봄에 대한 기준도 명확히 세우지 못하는 문제가 지적되고 있다. 아이들의 상당수는 시간제 돌봄에 맡겨져 있고, 방과 후 돌봄의 질을 담보할 아동 대 교사의 수, 적절한 교실 규모, 교사의 전문성 등에 대한 명확한 기준이 없는 것으로 조사되고 있다.

같은 조사에서, 영국은 예산 제약으로 방과 후 돌봄이 개인의 책임으로 돌려져 있다. 한편, 노르웨이나 핀란드는 최근 방과 후 돌봄에 지원을 확대하고 있기도 하다. 독일은 방과 후 돌봄을 지원하는 대신, 학교 시간을 늘리는 정책을 취하고 있으며, 스페인은 교육과 돌봄을 잘 조합시킨 사례로 소개되고 있다.

이 같은 유럽 국가들의 흐름 안에서 방과 후 정책에 세 가지 쟁점이 제기되고 있다. 하나는 방과 후 돌봄의 질적 수준과 관련해서다. 두 번째는 방과 후 돌봄 시간이 부모의 일 시간대와 맞지 않아 이용이 제한되는 문제다. 세 번째는 대다수 방과 후 돌봄이 저학년 중심으로, 고학년 아동이 홀로 지내는 문제가 남아있다.

아직 유럽에서도 방과 후 돌봄에 대한 관심과 지원은 최근의 일로, 방과 후 돌봄의 수준을 평가하기는 매우 제한적이라고 말한다. 그럼에도 국가가 아동과 부모 지원에 얼마나 관심을 갖고 있는지, 젠더평등의 관점에서 여성의 경제활동참여를 독려하는가의 맥락에서 아동 방과 후 정책과의 관련성은 매우 높을 수밖에 없다.

1) 김형태 의원 보도자료, "도대체 누구를 위한 초등돌봄교실인가?", 2014.4.

2) Janneke Plantenga & Chantal Remery, "childcare services for school age children", 2013.



돌봄의 사회적 책임 수준과 돌봄과 모성의 관계를 어떻게 인식하는가에 따라 국가별로 차이를 보이고 있다³⁾. 돌봄을 사회적 책임으로 보는 대표적인 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등에서는 아동 돌봄에 대한 국가적인 지원이 높고 돌봄 부담은 낮으며, 돌봄을 공적인 영역의 문제로 파악해 사회적으로 어떻게 분담할 것인가에 대한 의지가 높다, 이 때문에 이들 나라에서 젠더 평등이나 모의 고용률이 높게 나타나고 있다. 다른 형태는 모성 중심의 돌봄을 지원하는 유형으로 핀란드, 프랑스, 독일은 사회적 돌봄 유형과 유사하게 아동 양육 지원이나 양육부담 수준은 비슷하나, 모성을 중심으로 지원하다보니, 젠더 불평등이나 성역할이 고착화되는 문제가 나타나고 있다. 가족 책임의 돌봄 유형은 미국, 영국으로 아동 돌봄에 대한 부모의 부담 정도도 높고, 부모의 경제력에 따라 돌봄서비스의 선택이 달라지면서 계층화의 문제도 야기되고 있다.

구체적인 외국 사례

가. 핀란드: 아동의 행복과 공동체 사회 방향과 일치⁴⁾

핀란드의 방과 후 활동이 단순 돌봄이나 일방적인 교육활동에만 머물지 않고, 아동의 행복과 정서생활과 사회발달에 목적을 두고, 핀란드 기본교육 가치를 활동의 주 내용으로 삼고 있다.

핀란드의 방과 후 활동은 기본교육법에 명시되어 있으며, 재정 지원과 활동에서 지방정부의 역할이 지대하다. 핀란드의 기본교육법에는 초등1~2학년 학생이나 특별한 요구가 있는 학생들의 방과 후 활동들(before-school and after-school activities)이 명시되어 있으며, 이에 대해 지방정부가 책임권을 가진다. 방과 후 활동은 학교와 가정과 연계된 교육적 역할을 담당하고, 아동에게 안전한 환경을 지원할 목적으로 제공되고 있으나, 아동들이 방과 후 활동에 참여해야할 법적인 의무가 있는 것은 아니다.

핀란드의 방과 후 돌봄은 아동의 행복, 정서적 생활, 사회발달 지원 등을 목적으로 하고 있다. 아동이 친구들을 받아들이고, 함께하면서 사회적 상호성에 필요한 기술들을 습득한다. 다양한 감정들을 받아들이는 훈련을 하고, 자신의 행동을 어느 정도 통제할 수 있도록 지원한다. 이와 같은 활동은 기본교육의 가치에 기반하고 있는데, 이 가치들은 인권, 평등, 민주주의, 환경보호, 다문화 이해 등이다. 방과 후 돌봄에 대한 사회적 약속은 개별 아동들이 안전한 성장환경을 제공하는데 있으며, 교육면에서 가정과 학

3) 윤승희, “돌봄을 통해 본 복지국가 유형화 연구: 돌봄의 제도와 문화를 중심으로”, 한국가족복지학, 2012.

4) Finnish national board of education, “national framework for before-and after school activities in basic education”2011.



교를 지원한다. 다시 말해 핀란드의 방과 후 활동은 아동의 여가활동 지도, 아동의 성장과 발달 지원, 아동의 학교 출석과 배움을 지지, 초기 개입과 사회적 역량강화 등의 목적으로 운영되고 있다.

핀란드의 방과 후 돌봄 프로그램은 초저학년 대상의 '방과 후 활동' 과 고학년 대상의 '방과 후 클럽' 으로 구분하고 있다.⁵⁾ '방과 후 활동'은 초등학교를 갓 들어온 1, 2학년을 대상으로 아침과 오후 시간에 운영되며, 사회복지사가 담당. 학교 교과과정 이외의 돌봄과 과제를 봐주는 활동이 이뤄진다. 방과 후 활동 내용은 앞서의 설명대로 아동의 복지지원, 정서와 사회성 발달을 목적으로 진행하고 있다. 이의 활동은 학부모의 부담이 있으나, 사회보장보험공단에서 보조금을 지원받을 수 있다. 방과 후 활동은 지자체가 자체적으로 운영하거나 다른 공공이나 민간 서비스 제공자로부터 프로그램을 구매할 수도 있다. 핀란드의 '방과 후 클럽'은 초등학교 고학년에서 중학생까지를 대상으로 하며, 여가시간을 보내는 활동 방법들과 청소년 스스로 자긍심을 가질 수 있는 성찰과 변화에 목적을 두고 지원한다. 주로 학교 밖에서 이뤄지며, 1주일에 1회 정도로 운영되며, 시간은 12시부터 저녁7시까지 다르기도 하다. 학부모가 비용 부담을 대부분 담당하고 있으며, 지방정부나 비정부기구에 의해 운영된다.

핀란드도 경제위기의 여파로 지자체 예산이 삭감되면서 교내 프로그램은 대부분 사라졌으나, 학교 밖 비정부기구들이 지자체, 교사, 학부모와 긴밀히 협력해 아동의 방과 후 활동을 지원하고 운영하고 있다. 대표적으로 가정교육 지원을 목적으로 설립된 '핀란드 학부모 협회'가 있으며, 이는 지역사회, 교사와 협력해 재정과 운영 지원을 아끼지 않는다. 만네르헤임 아동복지연맹은 전국 9만 여명 이상의 회원을 둔 비정부기구로 지자체, 학부모 협회와 연계해 전 연령대별 아동의 복지와 가족 지원을 수행한다. 정부와 지자체에서 운영하는 청소년 센터는 13세 이상의 청소년들을 위한 프로그램 운영한다. 아홀라 후원 협회는 팜페레에 설립된 지역주민을 위한 사립후원기관으로 80여년 이상의 역사를 갖고 있으며, 90여개의 서로 다른 지역의 취학 전 아동, 취학아동, 성인들의 교육까지 담당해 지역주민의 참여기회를 제공한다. 세플레멘띠 협회는 서로 다른 세대의 학습과 복지 활동을 지원하고 있으며, 아동 청소년 방과 후 활동을 대학과 연계해 운영하며, 이민자 자녀들을 위한 특별 프로그램도 운영된다.

종합적으로, 핀란드 아동의 방과 후 활동은 돌봄의 사회적 필요를 충족할 뿐 아니라, 아동의 행복과 사회성 발달에 기초해 평등이나 민주주의 등의 중요한 교육의 가치들을 공유하는 시간으로 활동 프로그램을 구성된다. 이는 또한 중앙정부, 지자체, 지역사회, 학부모와 한마음으로 협력해 다양한 프로그램과 체험 학습활동을 만들어가고 있다. 초등 저학년들을 대상으로는 학교 안에서 이뤄지고 있으나, 학교 밖에서 고학년 대상의 프로그램이 비정부기구들을 통해 다양하게 운영되고 있다. 핀란드 방과 후 활동의 특징

5) 교육정책네트워크 정보센터 해외교육동향



은 비정부기구들이 개별적으로 움직이기 보다는 지자체와 학부모와 협력해 지역과 부모, 아동의 요구들을 반영하고 있다. 또한 방과 후 활동의 상당의 책임을 갖고 있는 지자체는 중앙정부와 담당 부서, 청소년 기관들이 모여 4년마다 청소년정책의 방향과 그에 맞는 프로그램을 합의하는 시간을 가진다.

표4. 핀란드 방과 후 활동 현황

프로그램	특징	종합
방과 후 활동	<ul style="list-style-type: none"> 초등1-2학년 대상으로 돌봄과 과제 지도, 사회복지사가 담당 다른 공공이나 사립으로부터 프로그램을 구매해 이용가능 	<ul style="list-style-type: none"> 교사와 학부모, 지역사회에 기반을 둔 비정부기구가 주체가 되어, 학습 보다는 체험과 활동을 중심으로 '내가 과연 공동체를 위해 무엇을 할 수 있는지' 성찰 유도 중앙 정부 부처 간 협력, 지자체 및 청소년 관련 기관들이 4년마다 청소년정책의 목표를 설정, 프로그램 실행 지자체 지방세의 80%를 이용, 의사결정권한도 가짐
방과 후 클럽	<ul style="list-style-type: none"> 초등 3~9학년 대상으로 여가시간을 보내는 의미와 방법들 지원 2010년 이후 교내 프로그램은 사라지고, 지자체나 지방협회, 비정부기구들이 담당 주1회 이상, 평일 12시~17시 혹은 17시~19시 운영 경비는 학부모 부담, 일부 지자체나 비정부기구 부담 스포츠, 문화예술, 취미활동 	
교내외 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> 주로 교사와 학부모 협회나 지자체가 협력해 교내에 장소를 임대해 운영, 교사가 교과과정 이외 시간에 추가 수당을 받고 진행 종류는 학부모 협회(학교와 가정 간 모임), 만네르헤임 아동복지연맹(학부모 하협회와 긴밀, 지역연합 활동), 청소년 센터(13세 이상 아동, 체험활동), 아홀라 후원협회(취학전 아동에서 성인 동아리 활동), 청소년 카페(14~19세 레크레이션), 세플레멘띠 협회(학습, 다문화, 복지 활동), 스포츠 협회 등 다양 	

출처: 교육정책네트워크 정보센터 해외교육동향 기획기사

나. 미국: 장기적인 방과 후 연구 통해 정책 공감대 확장

미국에서 2004년부터 '방과 후 3시간'에 문제의식을 갖고, 방과 후 연합(Afterschool Alliance)을 결성해 아이들이 방과 후 시간을 어떻게 보내는지에 대한 깊이 있는 연구를 진행해오고 있다. 2014년 연구⁶⁾는 지난 10년간 아이들의 오후3시부터 6시까지 어떻게 보내는지를 조사하고, 이와 함께 프로그램에 대한 부모의 만족도, 참여를 하는데 어려움, 그리고 수입이나 인종, 공동체형태에 따른 어려움 등도 짚어내고 있

6) Afterschool Alliance, "America after 3pm", 2014 report.
홈페이지 참조 <http://www.afterschoolalliance.org/>



다. 또한 아이들의 신체 활동과 먹거리는 물론, 학업성취도의 효과에도 주목하고 있다. 미국의 '방과 후 3시간' 이라는 2014년 보고서에는 미국 방과 후 현황이 정리되어 있다. 지난 10년간 방과 후 프로그램 참여는 거의 200만명 이상 증가했다. 2014년에는 가족의 1/4과 18% 아동이 방과 후 프로그램에 참여해 안전한 환경에서 지내고, 학습지원을 받고 있다. 그럼에도 여전히 5명의 아이 중 1명인 1130만명의 아이들은 방과 후 '나홀로 아동'으로 남아있다.

미국 방과 후 프로그램 참여가 증가하고 있으나, 방과 후에 대한 요구는 충분하지 않은 상황이다. 5명 중 2명 이상인 1940만명의 미국 아이들이 프로그램 참여를 희망하고 있다. 이처럼 참여가 늘고 있고, 미충족 욕구도 크다는 사실에서 전 연령대 아동의 절반에 대한 방과 후 프로그램 마련이 필요한 실정이다. 경기가 회복되면서 방과 후 프로그램은 일하는 부모들에게는 중요한 지원으로 자리하고 있다. 부모의 소득수준과 민족성에 따른 방과 후 참여에 확연히 다르다. 비교적 저소득가구에서 방과 후 요구가 많으며, 아프리카미국계와 히스패닉 아동들에서 요구가 많다. 비용과 방과 후 집을 오가는 안전한 방법의 부족 등이 방과 후 참여의 장벽으로 존재하고 있으며, 아프리카미국계와 히스패닉 가족들은 방과 후에 계속 참여하려고 노력 중이다.

이처럼 전반적으로 미국 부모들의 방과 후 만족도는 예전에 비해 월등히 높으며, 이의 효과에 대해서도 긍정적이다. 부모들은 방과 후 프로그램이 안전한 환경에만 만족하지 않고, 다양한 활동과 아이들의 학습기회를 넓히는 기회이기를 바란다. 방과 후 프로그램이 전통적인 학교시간의 연장선상에 있으나, 여름방학 학습지원도 추가하면서 관련 프로그램도 증가하고 있다. 이에 따라 부모들은 이에 대한 공적 지원을 요구하고 있다. 부모들은 인종과 민족 등 정치적 선호와 상관없이 공적지원이 이뤄지기를 강력하게 바라고 있다.

연구 결과를 종합해 보면, 미국에서도 방과 후 활동에 대한 요구는 계속 증가하고 있으나, 미충족되는 아동도 상당수에 이르고, 부모들의 만족도를 통해 보면 방과 후 프로그램의 내용이 안전한 공간에 대한 요구를 넘어 다양한 활동과 학습지원에 대한 요구도 높음을 확인할 수 있다. 미국 전체 아동의 1/5은 방과 후 프로그램에 참여하고 있으나, 또 한편 1/5 정도의 아동은 '나홀로' 지내고 있고, 2/5의 아동은 방과 후 활동이 충족되지 못하고 있다. 지난 10년 동안 방과 후 아동의 생활에 대한 데이터를 축적해오고 있고, 부모의 만족도 조사가 이뤄지고, 방과 후 프로그램의 효과와 이로 인한 사회 계층 간 격차의 문제도 조사하고 있다.

미국은 학교 안에서보다는 학교 밖에서 방과 후 활동이 주로 이뤄지고 있다.⁷⁾ 미국 정부나 지방정부의 지원은 저소득 소외계층 아동에 대한 지원이 주를 이루고 있어, 학부

7) 교육정책네트워크 정보센터 해외교육동향.



모의 부담도 크고, 프로그램이 많지는 않은 실정이다. YMCA와 YWCA 등의 비영리단체가 운영하는 프로그램이 많이 있으며, 클린턴 대통령 시절부터 시작된 21세기 지역학습센터가 대표적이다. 정부의 대표적인 재정지원 프로그램이나 정책은 CCDF(Child Care and Development Fund, 아동보육발달기금), TANF(Temporary Assistance for Needy Families, 빈곤가족 한시 지원), 21stCCLC(21st Century Community Learning Centers, 21세기 지역사회학습센터), ESEA Title I(Elementary and Secondary Education Act Title I, 초·중등교육법 제1장 초·중등학교 교육기회 균등화 관련 내용) 등이 있다. 이 프로그램의 대부분은 저소득 아동들에 대한 방과 후 지원 프로그램이다.

미국의 21stCCLC는 연방정부가 직접 방과 후 학교를 활성화하고 지원하기 위해 마련한 프로그램으로 그 근거는 초·중등교육법에 명시되어 있다. 21stCCLC로부터 지원받은 단체나 기관은 지역사회 아동 및 청소년들의 보호와 육성을 위해 다양한 방과 후 프로그램을 운영한다. 많은 주와 학교에서는 이 프로그램의 재정을 이용하여 소외계층 학생들의 방과 후 학교를 지원한다.

종합해 보면, 미국은 경제활동에 참여하는 맞벌이 가구들이 늘면서 방과 후 아동 프로그램에 대한 요구는 많아지고 있으나, 공적 지원의 한계로 양적으로 많이 확대되고 있지는 못하다. 다만 방과 후 활동의 효과나 필요성에 대한 장기적인 연구가 계속되면서 이에 대한 공감대나 공적지원에 대한 요구는 늘어나고 있다.

표5. 미국 방과 후 활동 현황

프로그램	특징	종합
학교 내 방과 후	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예체능에서 영어 수학 등 학업 성취 관련 프로그램 등 다양 ○ 공립학교에서 앞다퉀 방과 후 프로그램 운영 ○ 보육 보다는 학생들의 특기 및 학업 신장 프로그램이 대부분 ○ 다만 장소가 협소하고, 종류도 제한적 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 미국 학생의 26%(1500만명) 이상이 방과 후 혼자 지내고 있으나, 방과후학교에 참여하는 학생은 전체 학생의 15%에 불과 ○ 정부는 CCDF(아동보육발달기금), TANF(빈곤가족 한시 지원), 21stCCLC(21세기지역사회학습센터), ESEA Title 1(초중등교육법 제1장 초중등학교 교육기회 균등화 관련 내용) 등 정책을 통해 지원하나, 지원대상이 저소득이나 소외계층 가정의 학생 지원으로 제한적
학교 외 방과 후	<ul style="list-style-type: none"> ○ YMCA, YWCA, 21세기 지역학습센터, 종교기관 및 종교단체 등 다양한 주체들이 ○ 돌봄, 숙제, 책임기 등 제공 	

출처: 교육정책네트워크 정보센터 해외교육동향 기획기사



다. 일본: 한국과 유사하나, 지역 사회 자원 연계 강조

일본에서는 맞벌이 가정이 늘면서 '열쇠아동'이 급증하고 이에 대한 범죄가 사회 문제로 확대되면서 아동들이 방과 후 안전하게 머물고 지원받아야 한다는 논의가 방과 후 아동 활동에 대한 요구로 이어지고 있다. 이 같은 사회적 요구로 2006년 일본에서는 교육 기본법에 관한 법률개정이 이루어진다. 이 개정 내용에는 '모든 이해관계자-학교, 가정, 지역사회 간에 아이들을 교육시키는 일이 상호협력 하도록 노력하여야 한다'는 새 조항을 담았다.

일본의 방과 후 활동은 초등학교 대상의 방과 후 아동교실과 방과 후 아동클럽이 있으며, 중고교 대상의 방과 후 부활동이 있다.⁸⁾ 2007년 방과 후 아동사업이 시작되었는데, 문부과학성의 '방과 후 아동교실 사업과 후생노동성의 '방과 후 아동 클럽'사업이라는 두 개의 사업으로 구성된다. 방과 후 아동 프로그램 초등학교를 대상으로, 초등학교 내 빈 교실을 활용하고 있으나, 운영은 학교가 책임지지 않는다.

2011년도 문부과학성의 '방과 후 아동교실' 현황을 살펴보면,⁹⁾ 전 초등학교의 71.8%인 6993개소에서 실시하고, 아동교실의 상당이 학습지원을 주로 하고 있다. 이 활동의 일환으로 5157백만엔이 교육지원활동촉진사업에 따라 지원이 이뤄졌다. 도도부현에 추진 위원회를 설치해, 아동 플랜의 실시방침, 지도자 연수 기획, 사업의 사후 검증과 평가 등 종합적인 면을 검토하고 있다. 시정촌 단위에서 운영위원회를 설치하고, 코디네이터를 뒤 학교와 관계기관, 활동프로그램 작성, 인재확보 등의 역할을 담당한다. 또한 관리 위원회에를 두고 있는데, 이에 행정 담당자와 지역사회 구성원, 복지 전문가들이 참여해 프로그램 계획을 수립하고 자원봉사자를 확보하는 일을 담당한다. 이 교실 이용에 부모 부담은 없다.

후생노동성의 방과 후 아동 건전육성사업인 '방과 후 아동 클럽'은 맞벌이 가정의 초등 1~3학년을 대상으로 실시한다. 평일, 토요일이나 방학기간, 학교 휴업일에 대비해 8시간 이상 운영하고 있다. 2012년 기준으로 2만1805곳에서 실시하고, 학교 안에서 실시하는 곳은 이의 절반에 이른다. 운영주체는 공립공영이 40.3%, 공립민영이 43%, 사립민영이 16.7%를 차지. 보통은 저녁6~7시까지 운영한다.

일본의 방과 후 아동교실은 우리와 비교해서 몇 가지 시사점이 있다.¹⁰⁾ 아동의 안전한 돌봄의 목적과 더불어 어른들과의 소통을 확대하고, 이에 지역사회의 역할을 강조하며

8) 교육정책네트워크 정보센터 해외교육동향.

9) 김수동·양애경, "한국의 방과 후 돌봄교실과 일본의 방과 후 아동교실 정책의 비교 분석과 한국의 방과 후 돌봄교실에 주는 시사점", 한국일본교육학연구, 2014.

10) 김수동 외(2014).



교육기본법에 명시하고 있다. 학교 안의 빈 공간을 활용해 운영하고 있으며, 시나 구와 동 단위의 '추진위원회-운영위원회-코디네이터'가 연계되어 정부나 지방정부-지역사회-학부모 등이 계획을 세우고 자원봉사자나 지역의 자원을 최대한 활용한다. 지역과 지자체 예산이 허락되는 대로 무료로 운영하려고 한다. 교과보다는 인성과 생활 습관을 중시하며, 신체활동을 통해 건강 향상에도 신경을 쓰고 있다.

일본에서는 중앙정부나 지자체를 중심으로 아동의 방과 후 대책을 마련하고 있으나, 민간의 한 한 축에서는 일본의 'NPO(비영리기관) 방과 후'¹¹⁾가 호응을 얻고 있다. NPO 방과 후는 2005년에 만들어져, 초등학교 대상의 저비용으로 안전하고 편안한 방과 후 프로그램을 제공을 목적으로 하고 있다. 일본의 NPO방과 후는 '시민-학교-NPO'가 세 축으로 구성되어, 방과 후 활동에 효과를 확대하고 있다. 현재 학교와 파트너십을 맺고 영역을 확장하고 있으며, 장기적으로는 부모의 비용부담을 낮추는 계획도 세우고 있다. 학교 시설을 이용하고 있으며, 여러 분야로 300개 이상의 프로그램을 운영한다. 집짓기, 요리, 스포츠, 음악, 조각, 창의예술, 일본문화 등 다분야로, 이 분야 전문가나 지역주민이 선생님이 참여하고 있다. NPO 회원들은 아이 돌봄과 활동 지원에 참여하기도 한다. 이처럼 일본의 NPO방과 후는 일하는 부모를 돕는 목적도 있으나, 아이의 잠재력을 확장하는 데도 주요 목적을 두고 있다.

표6. 일본의 방과 후 활동 현황

프로그램	특징	종합
지역 어린이 교실	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문부과학성 주관 ○ 시내의 모든 초등학교에서 실시하나, 1회 2시간 ○ 문화활동을 중심으로 참가비는 무료 ○ 연간 평균 118.8일인데다, 절반 이상이 학습 중심으로 운영. 이외는 다양한 체험, 문화, 놀이활동 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방과 후 어린이 플랜 사업은 문부과학성의 방과 후 어린이 교실 추진사업과 후생노동성의 방과 후 아동건강육성사업, 시정촌의 방과 후 대책사업 ○ 2006년부터 방과 후 아동 플랜으로 연대 실시 ○ 재정은 문부과학성과 후생노동성, 시도부현, 시정촌이 각 1/3씩 담당 ○ 시정촌에는 방과 후 관계자와 지역 주민으로 구성된 운영위원회를 설치하고 프로그램 기획, 검증 및 평가 ○ 정부 부처의 연대는 긍정적, 그러나 방과 후 어린이 교실보다는 방과 후 아동클럽 선호도가 높으나, 정원을 제한하고 이에 지원규제가 있어 다양한 운영주체에 따라 부모 부담이 증가
방과 후 아동 클럽	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일하는 부모를 둔 초등 1-2학년 대상, 원이 필요한 초등4학년 이상 ○ 정원은 40명 정도, 최대 70명까지, 하루 8시간 운영 ○ 2012년 기준 21,085곳 실시, 학교 내 실시 51.6%, 나머지는 아동관이나 공민관 등 지역 시설 이용 ○ 운영주체는 공립공영 40.3%, 공립민영 43%, 사립민영 16.7% ○ 학교와의 연대 부문에서 정보교환 98.1%, 학교 시설 이용 65.6%, 방과 후 어린이 교실 27.4% 	

11) Misato Sato · Junko Eda, "Protecting Japanese Kids After School- After-School Activities in Japan", JFS Newsletter No.141, 2014.



출처: 교육정책네트워크 정보센터 해외교육동향 기획기사

돌보고 배우는 공동체 안에서 ‘방과 후’ 가능할까?

우리의 방과 후 활동들은 아동의 교육과 보육의 중간적 위치에 있다. 학습 활동이 대부분인데다, 기본적인 교육 시간 이외의 시간에 아동이 안전하게 머물 수 있는 환경을 제공하는 목적 이상을 넘어서지 못하고 있다.

외국사례에서처럼 핀란드는 공동체 사회를 지향하는 국가 방향과 아이의 행복을 중심에 두는 교육과의 연계 안에서 아이들의 나머지 시간을 어떻게 보내게 할 것인가에 대해 깊이 고민하고 있다. 미국은 저소득층 중심의 방과 후 프로그램을 제공하고 있으나, ‘방과 후3시간’이라는 장기적인 연구를 토대로 공감대를 넓혀가면서 학교 6시간보다 더 나은 방과 후 활동과 공적지원 요구가 높다. 일본은 방과 후 활동에 대한 요구의 시작은 우리와 유사하나, 방과 후 활동을 위한 추진위원회와 시정촌 단위의 운영위원회를 뒤 ‘정부-지역사회-부모-학교’가 아동의 ‘방과 후’ 계획에 참여하는 모델을 만들어 우리의 방과 후 정책에 여러 시사점을 준다.

조한혜정 외(2006)¹²⁾ 공동체가 무너지고 개인 간에도 단절된 지금 이 시대에 돌봄을 중심으로 사회가 재편되려면, 돌보고 배우는 가정과 학교 모델이 국가와 공동체 사회로 넓어져야한다고 말한다. 배우고 돌보는 학교에서는 일방적인 돌봄의 관계가 이뤄지는 것이 아니라, 상호적이며 타인과의 차이를 인정하고, 기다려주고, 배려해주는 과정으로써 교육활동이 중요하다.

그러나 현재 학교 안팎에서 이뤄지는 ‘아동의 방과 후 돌봄’은 배우고, 가르치고, 돌보는 과정이 연계되지 못하고 있다. 지금까지는 잔여적인 돌봄 복지 관점에서 국가는 저소득층 자녀들에게 정규수업 이외의 시간에 아동 돌봄을 지원해온 정도다. 아동 돌봄이 비단 소외계층만의 문제가 아니라 맞벌이 등 광범위한 가정의 문제로 일반화된 것은 최근의 일이며, 아동 방과 후 돌봄에 대한 국민적 요구와 대선이 맞물리면서 2014년부터 학교 안에서 초등 저학년을 중심으로 한 ‘초등 방과 후 교실’이 양적으로 늘어난 수준이다.

돌봄이 사회보다는 가정과 개인의 책임으로 전가되어온 것처럼, 아이들의 방과 후 활동 역시 협소한 재정 안에서의 제도로 자리하고 있다. 학교 안 방과 후 돌봄교실에서는 ‘단순 돌봄’ 이상의 활동이 어려운 상황이다. 돌보는 교사와 아이들 간 상호 소통하는 활동이나 과정이 어렵다보니, 아이들이 해야 할 활동을 정해주는 일쭤며, 돌봄교사는 쉴 시간 없이 학교 행정을 처리하기 바쁜 게 현실이다.

12) 조한혜정 외, 『가족에서 학교로 학교에서 마을로: 돌봄과 배움의 공동체』, 또 하나의 문화, 2006.



배움과 돌봄이 있는 학교 공동체, 그 안에서의 이상적인 돌봄은 지금의 현실 안에서는 이뤄지기가 쉽지 않다. 그러나 마포 지역에서는 작은 실험들을 통해 성공모델을 만든 경험이 있다. 마포 성미산학교가 대표적인 예이다. 돌봄을 중시하는 부모들이 모여 공동육아를 시작하고, 마을 지키기 운동과 생활협동조합 활동의 연장선상에서 성미산 학교를 만들어냈다. 이처럼 성미산 마을에서는 지역 공동체 안에서 서로가 서로를 돌보고 배려하는 가치를 배워갈 수 있고, 크고 작은 사업들을 실천하면서 학교, 문화, 복지, 가정, 지역, 정치, 경제가 어우러진 통합모델을 시도해오면서 주목을 받는다.

이 실험은 국가정책과 그 안에서의 협소한 지원에서 가능한 우리 아이들의 ‘방과 후’ 모습과는 크게 대비된다. 그러나 전체 교육의 방향과 연계되고, 학교와 학부모, 지역사회와 지자체, 정부가 협력해 만들어가는 이상적인 모델로, 그 안에서 아이들의 행복에 무게 중심을 두는 ‘방과 후’ 를 더 상상하게 만든다. 🌟



2014년 새사연의 ‘이슈진단’ 목록

2014년 11월 21일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
세계경제	1/15	지뢰밭 속 순항?	정태인
한국경제①	1/16	스스로 지뢰밭을 만들고 있는 박근혜 정부	정태인
한국경제②	1/17	747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스	여경훈
복지①	1/20	박근혜 정부식 보건의료, 민영화 폭탄	이은경
돌봄	1/21	진정한 ‘국가 책임 보육’ 이 되려면	최정은
주거	1/24	주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까	강세진
노동	1/28	사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들	김수현
복지②	1/29	노인, 대학생, 취약계층 복지 정책 실종	이은경
노동	4/14	청년일자리정책, 새 방향에 답 있다.	김수현,강세진,최정은
노동	4/17	청년들이 원하는 ‘좋은 일자리’ 는 무엇인가?	김수현,강세진,최정은
노동	4/21	서울 청년일자리정책 새 방향 제안	김수현,강세진,최정은
주거	5/12	노인복지의 주요 이슈, 주거	강세진
경제	5/19	피케티의 “21세기 자본”, 그리고 한국 경제 ①	정태인
정치	5/22	민주주의의 수호자는 누구인가	이은경
경제	5/26	피케티의 “21세기 자본”, 그리고 한국 경제 ②	정태인
노동	6/2	노동자를 위한 나라는 없다	이은경
경제	6/5	도시가계의 지출구조 진단 ①	강세진
경제	6/16	도시가계의 지출구조 진단 ②	강세진
복지	6/17	박근혜 2기 개각, 복지축소와 민영화의 신호탄?	이은경
경제	6/19	대기업 지원정책으로 전략한 중소기업 적합업종제도	이상호
의료	6/23	박근혜 정부의 독주에 브레이크를	이은경
의료	6/26	이제 그런 핑계 대지마	이은경
복지	7/10	돌봄서비스의 현주소와 발전방향 제언	최정은
노동	7/14	여성 노동시장에 대한 질적 개선 정책도 추진되어야	김수현
경제	7/29	소득 불평등 지표 개선, 앞으로도 계속 될까?	김수현
사회적경제	8/4	해외협동조합실패사례(1) : 사업이 번창해도 실패한다	이수연
사회적경제	8/5	해외협동조합실패사례(2) : 치열한 시장경쟁에서 살아남지 못하다	이수연
사회적경제	8/8	해외협동조합실패사례(3): 무리한 확장과 무관심이 발목을 잡다	이수연
경제	8/22	여전히 심각한 빈곤문제, 더욱 악화된 중고령층 빈곤	김수현
주거	8/25	마을계획 : 주민들의 일상적 사고와 활동의 순환과정	강세진
경제	9/2	MB정부보다 더 강화된 풀뿌리 관광육성정책 파괴	정란수
보건복지	9/5	보건복지부의 답변은 틀렸다	이은경
보건복지	9/11	9시 등교, 과학적 근거로 접근해보자	이은경
고용	9/12	2014년 8월 노동시장 분석	김수현
의료	9/15	민영화를 민영화로 돌려막는 박근혜 정부	이은경
주거	9/16	주택구매 수요계층 전환기, 값이 떨어져야 시장이 살아난다	강세진
주거	9/22	80년대 이후 주택가격추세 분석	강세진

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



사회적경제	9/25	지역화폐의 이해와 유형 분석	이수연
보건복지	9/26	표류하는 공무원 연금	이은경
노동	9/30	증가추세의 사회복지서비스 일자리, 질적 측면 제고해야	김수현
사회적경제	10/10	유럽의 여섯 가지 지역화폐 실험 소개	이수연
복지	10/14	건강보험 부과체계 논쟁, 소득·자산 의미 없다	이은경
노동	10/16	2014년 9월 노동시장 분석	김수현
주거	10/20	주택의 사회적·경제적 속성, 그리고 사회주택	강세진
복지	10/21	공무원 연금 개악, 대대적 복지 축소로 이어질 것	이은경
정치일반	10/30	제19대 국회 입법활동현황 : 국회의원들의 '실적주의' 그림자	이상동
주거	11/3	매점된 주택의 비극 <끝없는 전세가 상승>	강세진
주거	11/5	사회주택과 사회적 경제주체 활성화	강세진
노동	11/13	월간 노동시장 모니터 : 2014년 10월 노동시장 분석	김수현
사회적경제	11/17	지역화폐와 지역경제 발전	이수연
돌봄	11/21	불행한 방과 후, 외국은 무엇이 다른가?	최정은