



‘나 홀로 아동’ 대책은 없나?

2013.02.22 | 최정은_ 새사연 연구원 | jechoi06@naver.com

전국 맞벌이가구가 43.5%에 달하고, 그 가운데 초등학생 자녀를 둔 맞벌이가구가 138만 명이나 된다. 맞벌이 부모들 상당은 돌봄의 공백을 메우려고 자녀들을 사교육 학원에 내맡기고 있다. 하루 몇 시간씩 보호자 없이 지내는 ‘나 홀로 아동’도 전국 100만 명 규모에 달해, 공교육 안에서의 대응이 필요하다.

‘나 홀로 아동’ 100만 명

신학기 준비로 분주한 요즘, 학령기(초등1~6학년) 자녀를 둔 부모들은 또 다른 고민에 빠졌다. 초등학생 자녀의 일과가 부모들의 근로시간보다 짧다보니 초등학교 입학 을 앞두고 부모들이 대거 휴직을 하거나, 여의치 않은 경우 부모 한쪽이 일을 그만두는 경우가 생긴다. 일하는 여성들은 초등학생 시기 자녀 돌봄이 가장 어렵다고 말할 정도다. 영유아기에 비해 상대적으로 돌봄 서비스를 받기가 쉽지 않기 때문이다. 기혼여성의 20.3%(197만 명)가 결혼, 임신과 출산, 육아, 자녀교육 등의 이유로 경력단절을 겪은 것으로 나타나고 있다(통계청, 2012).

그동안 학령기 아동의 돌봄은 공교육 안에서도 중요하게 다뤄지지 않았다. 영유아기는 일하는 부모들을 위해 종일반, 시간제, 야간반, 24시간 반 등을 도입해 많은 개선이 이뤄지고 있다. 그러나 학령기 아동을 둔 전일제 맞벌이가구가 학교 안팎에서 돌봄의 공백 없이 이용할만한 돌봄 서비스를 찾기는 매우 어렵다.

현재 전국 대다수 초등학교에서 돌봄 교실이 운영되고 있지만, 이용 아동 수는 많지 않다. 방과 후 돌봄 교실에 참여하는 학생은 2012년 현재 15.9만 명으로 전체의 5.4%에 불과하다. 저소득층과 맞벌이를 위해 이른 아침과 저녁 돌봄 교실까지 운영하는 학

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요..



교는 전체 학교의 24%로 이용 아동은 전체의 0.74%로 극소수다. 실질적으로 저소득층과 맞벌이가구를 지원할 ‘엄마 품 온종일 돌봄’ (운영시간 6시30분부터 저녁 10시)은 올해 전국 3000교실 확대계획에 그쳐, 필요한 수요에 비해 그 수가 절대적으로 빈약하다. 전국 초등학생 자녀를 둔 맞벌이가구는 138만 명(2005년 인구총조사로 추정, 김영란·황정임, 2011)으로, 현재 여러 가지 돌봄 서비스를 이용하는 30만 여명에 감안하더라도 인프라 확대가 필요하다.

[표1] 초등학교 돌봄 교실 운영 현황

시기별		운영시간	학교 수 · 교실 수	참여 학생 수
주중	일반 돌봄	방과 후~18:00	5652교, 7086실(96%)	15.9만 명(5.4%)
	엄마품온종일돌봄	6:30~22:00	1411교, 1700실	2.2만 명
토요 돌봄		오전	4328교	3.8만 명
방학 중 돌봄		종일	5473교, 6940실	12.4만 명

자료: 교육과학기술부, 2012.

중고등학생과 달리 초등학생 시기는 여전히 보호와 안전을 위해 돌봄의 손길이 필요하다. 아이들이 보호자 없이 지낼 경우 안전이나 심리적 안정의 문제로 위협에 처할 수 있다. 최근 여성가족부의 조사에 따르면 ‘나 홀로 아동’이 전국적으로 97만 명에 이르고 있다고 한다. 이는 전체 초등학생의 1/3에 해당될 정도로 큰 규모다.

‘나 홀로 아동’은 하루에 1시간 이상 혼자 또는 초등학생 이하의 아동끼리만 집에 있는 13세미만의 아동과 청소년을 이르는 용어로, 그야말로 ‘자기보호아동’인 셈이다. 이들 아동은 하루에 3~5시간 보호자 없이 지내는 경우가 24.2%이며, 5시간이상도 23.5%에 달해 장시간 방치되는 경우도 많다고 한다. 무엇보다도 학령기 아동들은 기본적인 안전에 둔감하고, ‘자기보호아동’은 부모의 보호 아래 있는 아동에 비해 폭력물에 노출되거나, 폭력피해 경험도 많은 것으로 조사된다(여성가족부, 2011).

정부의 ‘자녀 돌봄 서비스’ 정책 평가

현재 정부의 3개 부처에서 각기 다른 이름으로 학령기 아동들을 위한 돌봄 서비스 사업을 시행하고 있다. 우선 학교 안에서는 방과 후 학교가 운영되고 있다. 이는 교육과학기술부가 주관해 현재 전국 학교 대부분이 방과 후 학교의 체계 안에서 방과 후 학교를 시행하고 있으며, 돌봄 서비스의 일환으로 ‘초등 돌봄 교실’과 ‘엄마 품 온종일 돌봄 교실’이 확대되고 있다. 학교 밖에서는 보건복지부 주관으로 영유아보육시설을 이용한 방과후보육과 저소득 자녀들을 위한 지역아동센터가 운영되고 있다. 여성가족부에서는 아이돌보미 사업을 통해 어린 자녀들의 등하원이나 급간식 등 시간제 보육을 지

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요..



원하고 있다.

정부가 현재 시행하고 있는 자녀 돌봄 서비스는 교과학습이나 특기적성 프로그램 등 유사한 서비스를 제공하고 있으며, 주 대상은 저소득층과 맞벌이 자녀들이다. 그러나 이들 서비스의 주된 대상자인 저소득층이나 맞벌이가 이용할 만큼 충분한 인프라가 없어, 저소득 일부 자녀들을 제외한 대부분은 비용 부담이 큰 사교육 학원이나 조부모나 친인척 돌봄, 사교육 학원에 의존하고 있다.

[표2] 자녀 돌봄 지원 서비스 현황

사업명	교육과학기술부		보건복지부		여성가족부	
	방과 후 교실	방과 후 돌봄	방과 후 보육	지역아동센터	아이돌보미	청소년 방과 후 아카데미
실시년도	2006	2009	2006	2004	2007	2005
근거법	-	-	영유아보육법 제16조	아동복지법 제16조	건강가정기본법 제21조, 제22조, 제30조	청소년기본법 제47조
공급기관	초중고교	초등학교	영유아보육시설	지역아동센터	건강가정지원센터	청소년수련시설, 사회복지관, 학교, 청소년 관련시설 등
정책대상	초중고 일반아동	초등 저학년 저소득층, 맞벌이 우선	전 초등학생 저소득층, 맞벌이 우선	지역사회 내 보호가 필요한 만 18세 미만의 모든 아동	만12세 이하 취업부모 자녀-일시, 긴급, 시간제(3개월~만12세)	초4-중2 저소득층 우선
운영시간	방과 후	방과 후~22시 탄력운영-엄마 품온종일돌봄교실(6:30~22시)	방과후~19:30(4시간이상/일)	학기중14:00~19:00 방학중12:00~17:00	1일 10시간 월120~200시간 (연480시간 원칙)	평일, 방학운영, 토요일 격주 휴무
서비스내용	교과, 특기적성	보육, 학습지도, 급식제공	보육, 학습지도, 인성, 특기교육	보호, 학습, 지도, 급식, 상담, 지역사회연계 등 통합적 서비스	보호, 놀이, 준비물보조, 식사 및 간식, 등하원지도, 안전신변보호	특기적성 프로그램, 학습지원, 생활지원
운영현황 (2010년)		6200개소, 10만명(맞벌이 6만명, 62.3%)	516개소(지정외 1250개소), 8천여명(지정외 9천여명)	3690개소, 10만명 이용(맞벌이 3만명, 31%)	224개100만여명(맞벌이 43만명, 42.7%)	전국 200개소, 8100여명 이용 (2011년)

자료: 김영란·황정임, 2011; 여성가족부 2011 인용 및 재구성.

초등학생을 대상으로 하는 돌봄 서비스 사업의 면면을 살펴보면, 보편적인 이용이 어렵고, 만족할만한 프로그램이나 안정된 돌봄 수준은 미흡한 형편이다. 방과 후 학교는 전국의 학교에서 시행해 공간이나 학생을 확보하는 어려움은 없지만, 교사들의 피로감이 높고 교과 중심의 프로그램으로 구성된 문제를 보이고 있다. 초등 돌봄 교실은 학교

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요..



안에서 교육과 보호를 연계할 수 있다는 장점에도 인프라가 여전히 부족하고, 초등학교 저학년 위주로 대상이 제한적이며, 장시간 집 같지 않은 학교에 머무는 것이 불편할뿐더러 저소득 자녀들에 대한 낙인 문제도 남아있다. 청소년 방과 후 아카데미는 청소년 관련 공간 확보가 용이하고 다양한 활동프로그램을 제공한다는 장점이 있지만, 사업수행기관이 부족하며 재정소요가 크다는 한계를 안고 있다. 지역아동센터는 가정집과 같은 분위기인데다 야간보호가 잘 되어 있지만, 운영재정이 탄탄하지 않아 전문 인력을 구하기 어려운데다 연령이 다양해 학령별, 수준별 지도에 어려움이 뒤따르고 있다.

[표3] 아동청소년 방과 후 돌봄 서비스 사업의 장점과 문제점

	장점	문제점
방과 후 학교	-학생 정보풍부 및 이용학생 확보용이 -방과후 프로그램 공간의 여유 -각종 학생지원프로그램과 지원책 -전국최대의 인프라	-학생들의 가정적, 사회적 지지역할 미약 -학력프로그램 위주로 수렴 -지역사회 교류통로 미약 -교사들의 사업진행상의 피로감
초등 돌봄 교실	-보호의 연계성 확보용이 -학교 공간과 재정 활용 극대화 -조식, 석식제공	-종일 학교거주에서 오는 피로감 -초등저학년 소수학생에 서비스 제한 -낙인의 문제
청소년 방과 후 아카데미	-전문 인력의 확보 -다양한 청소년활동프로그램 제공 -청소년 관련 공간 확보용이 -상대적으로 재정지원조건 좋음 -컨설팅, 평가 시스템 구축으로 체계적 질관리	-사업수행기관의 절대 부족 -고비용구조 사업으로 인한 확산의 난점 -운영시간의 비탄력성으로 학생들로 피로 호소
지역아동센터	-접근성용이 -가정집과 같은 분위기 조성 -지역사회 인적, 물적자원 연계우수 -야간보호가 상대적으로 우수 -탄력적 운영시간 가능	-운영재정의 부족 -전반적으로 시설의 열악 -인력의 전문성 문제 -학령별, 수준별 지도의 어려움 -질관리의 어려움

자료: 조영희, 2012 재인용

이 사업의 대상이 대부분 저소득층 아동에 집중되어 있고, 유사사업을 중복 이용하는 문제를 보이고 있어 서비스의 누락이 예상되면서 대상의 포괄성에 문제를 드러내고 있다. 특히 지역아동센터는 재정지원이 턱없이 부족해 서비스의 질적인 문제가 크다.(조영희, “아동청소년 방과 후 돌봄 서비스 현황과 가족 정책적 과제”, 2011)

박근혜 당선인의 대표적인 정책 중 하나도 초등학교 돌봄과 관련되어 있다. 박 당선인이 내세운 ‘온종일 학교’ 공약은 방과 후 프로그램을 오후 5시까지 늘리고, 맞벌이 자녀들을 위해 밤10시까지도 돌봄을 제공하며, 이를 모두 무료로 운영하겠다는 것이다. 아동이 늦은 시간까지 학교에서 머무는 것이 적절한지와 실현가능성 여부를 떠나 맞벌이 부모들이 근로시간으로 인해 자녀를 제대로 돌보지 못하는 어려움을 어느 정도 반영해 만든 정책으로도 평가받는다.

방과 후 돌봄 서비스는 학교 수업시간 이후 학령기 아동 및 청소년들이 일상생활을

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요..



통해 해결해야 하는 욕구를 보완해주는 서비스로 볼 때, 정부가 현재 시행하고 있는 사업들은 여러 측면에서 부족한 지점들이 많다.

학령기 아동 위해 ‘돌봄’ 보편적 접근성 높여야

이제까지 초등학교 자녀들의 돌봄은 영유아기에 비해 상대적으로 신경을 써오지 못한 부분이다. 그러나 맞벌이가구가 기혼가구의 43.5%에 달할 정도로 높은데다, 한 부모 가정도 늘고 있어, 이 같은 가족의 변화에 맞게 영유아기는 물론 초등학교 자녀들로 돌봄의 기능을 강화해야 한다.

초등학교 저학년 자녀를 둔 맞벌이 부모들은 학교 안팎에의 자녀들의 돌봄 서비스가 확대되기를 크게 바라고 있다. 경기도 맞벌이 부모들을 조사한 결과, ‘학교 내 방과 후 종일 돌봄 교실 서비스 확대(33.9%)’ 나 ‘학교 밖 종일 돌봄 서비스 기관 확충(15.4%)’에 대한 요구가 많았다(최윤선·김소연, 2012). 이는 일하는 부모는 근무시간에 물리적으로 자녀와 떨어져있으면서 그들의 정서적인 안정이나 건강 지원 등에서 불안을 느끼고 있다.

이제까지 정부가 진행해온 방과 후 학교나 돌봄 서비스는 교육적인 성과를 중심으로 논의된 측면이 강하다. 학생의 참여도 증가, 사교육비 절감, 학업 이해도 증진 등의 지표로 방과 후 프로그램들을 평가하고 있다. 그러나 아동이나 부모들의 신뢰도나 만족도를 높이기 위해서는 다방면의 노력이 더해져야 한다.


먼저, 정부 부처 사업으로 흩어져있던 자녀 돌봄 서비스를 하나로 관리해야 한다는 목소리가 크다. 지난해 10월 방과 후 돌봄 사업을 시행하고 있는 부처들이 효율적인 방과 후 돌봄 사업 추진을 위해 업무협약을 체결하기도 했다(〈공감코리아〉 2012) 최근에는 남윤인순 민주통합당 의원은 각 부처별로 나뉜 사업들로 인해 돌봄의 사각지대가 발생하고 돌봄 사업의 효과가 반감된데 따른 대응책으로 방과 후 돌봄 위원회와 이를 지원할 방과 후 돌봄 지원센터를 도입하는 내용으로 ‘방과 후 아동청소년 돌봄법’을 제안했다(〈이투데이〉, 2013)

한편, 공교육 안에서 운영하는 돌봄 서비스를 적극적으로 확대하고, 부모들의 요구와도 맞지 않은 내용을 개선해야 한다. 맞벌이 부모들은 자녀들이 돌봄의 부재 없이 일과가 끝난 후 지내기를 바라며, 동시에 교과 지도 보다는 급식이나 숙제 지도 등 일상적인 돌봄이 이뤄지기를 바란다(김영란·황정임, 2011). 그러나 이용 요구가 높은 맞벌이가정의 자녀들은 방과 후 차량운행이 가능하고 급간식 제공과 교육서비스가 가능한 사교육 학원에 의존하는 경우가 대부분이다(최윤선·김소연, 2012). 방과 후 돌봄 서비스 인프라를 양적으로 확대하고, 부모들의 실질적인 요구를 담은 대응이 필요하다. 학교 안

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요..



에서 돌봄의 기능을 강화해, 보호자의 공백 없는 교육으로 연계되어야 일하는 부모나 ‘나 홀로 아동’의 문제에 대응할 수 있을 것이다. 

〈참고문헌〉

- 교육과학기술부, “성폭력 대책 추진 현황 보고” 2012.9.27.
김영란·황정임, “맞벌이가구 초등학생 자녀 돌봄지원서비스체계”, 한국여성정책연구원, 2011.
김홍원 외, “2011 방과후학교 성과 분석 연구”, 2011.
여성가족부, “지역연대운영 표준모델개발-홀로 남아 보호가 필요한 아동 현황조사”, 2011.8.
조영희, “아동청소년 방과후 돌봄서비스 현황과 가족정책적 과제”, 한국가정관리학회, 2012.
최윤선·김소연, “학교 주5일제 전면실시에 따른 자녀돌봄요구조사 및 지원방안 연구”, 경기도가족여성연구원, 2012.
통계청, “2012년 경력단절 여성 통계”, 2012.12.16.
〈공감코리아〉, “방과후 돌봄 관련 부처 간 연계 협력 체계 구축”, 2012.10.19.
〈이투데이〉, “남윤인순, 방과후 ‘나홀로 아동’ 사각지대 해소 법안 대표발의”, 2013.2.19.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요..