



발행일 2020년 12월 09일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
www.nars.go.kr



현안분석

지역사회 돌봄서비스 확대의 유의점과 개선방향

박선권*

- 01 I. 들어가며
- 02 II. 지역사회 돌봄서비스 제도 비교
- 09 III. 진단 및 평가
- 11 IV. 개선방향

요약

- 정부는 2017년부터 범정부 공동추진단을 구성하여 학교돌봄과 지역사회돌봄을 확대 연계하는 온종일 돌봄체계 구축 사업을 추진해 왔음
- 온종일 돌봄체계 구축 계획에서 다함께돌봄센터는 새로이 확충되는 제도임
 - 지역사회 돌봄서비스 확대는 2022년까지 3,560억 원을 투자하여 다함께돌봄센터 1,817개소를 확충하는 것이 핵심임
- 이러한 서비스 제공기관의 이원화를 통한 지역사회 돌봄서비스 확대는 공급자 중심 선별주의에서 수요자 중심 보편주의로 그리고 복지국가 진입기에서 성숙기로 나아가는 정책적 진전을 보여주고 있다는 점에서 필요성과 타당성이 있음
- 하지만 대규모 신규 인프라 구축의 실행가능성 부족, 중복투자의 가능성, 분리돌봄에 따른 돌봄서비스의 계층화 등이 우려됨
 - 특히 이용대상과 이용시간의 차이를 제외하면 유사한 정책목표, 운영시간, 프로그램, 종사자 기준, 추진체계 등을 보이고 있는 상태에서 부모의 사회경제적 지위에 따른 돌봄서비스의 계층화는 아동들의 온전한 발달을 저해할 가능성이 있음
- 따라서 서비스 제공기관의 이원화를 통한 지역사회 돌봄서비스 확대 방향을 재고하여 통합돌봄 체계 구축 방안의 모색을 제안함

* 사회문화조사실
보건복지여성팀 입법조사관
02-6788-4724
skp2016@assembly.go.kr



I. 들어가며

- 정부는 2017년부터 범정부 공동추진단을 구성하여 온종일 돌봄체계 구축 사업을 추진해 왔음¹⁾
 - 2017년 8월 온종일 돌봄체계 구축 기본방향을 정하고 및 범정부 공동추진단을 구성·확정함²⁾
 - 수차례에 걸친 회의와 토론회를 통해 기본방향(안)에 관한 의견을 수렴하고 정책방향 등을 논의함³⁾
 - 온종일 돌봄체계 구축 운영 기본계획(시안)을 마련함('17.12.22.)⁴⁾
 - 초등돌봄교실 현장을 방문하고 온종일 돌봄정책을 발표함('18.4.4.)
- 온종일 돌봄체계 구축 계획은 돌봄서비스의 대상, 운영 시간, 공간, 인력 등의 확대와 연계를 통해 초등돌봄에 대한 국가책임을 강화한다는 것임
 - 이는 돌봄이 필요한 모든 아동의 이용 보장을 목표로 2022년까지 학교돌봄과 지역사회돌봄을 각각 10만 명씩 확대하여 총 53만 명의 아동에게 돌봄서비스를 공급한다는 것임([그림 1] 참고)
 - 주요 제도로 학교돌봄의 경우 교육부의 초등돌봄교실, 지역사회돌봄의 경우 보건복지부의 지역아동센터와 다함께돌봄센터가 있음

【그림 1】 학교돌봄, 지역사회돌봄 공급 계획

<p style="text-align: center;">【 현재 】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 24만명 대상 돌봄 ▶ 1~2학년 중심, 17시까지 운영 * 일부 학교는 22시까지 운영 	➔	<p style="text-align: center;">【 향후 】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 34만명 대상 돌봄 * 초등돌봄교실 확대: 3,500실, 7만명 추가 * 교실활용(+지자체): 1,500실, 3만명 추가 ▶ 대상 및 운영시간 단계적 확대
<p style="text-align: center;">【 현재 】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 9만명 취약계층 중심 돌봄 * 지역아동센터, 방과후아카데미 등 	➔	<p style="text-align: center;">【 향후 】</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 19만명 대상 돌봄 * 다함께돌봄사업 확대: 1,817개소, 9만명 추가 * 지역아동센터 등: 1만명 추가 ▶ 보편적 돌봄지원체계 구축

※ 자료: 관계부처 합동, [정책참고자료] “온종일돌봄체계 구축·운영계획”, 2018.4.4, p.3.

- 이와 같은 온종일 돌봄체계 구축 사업 중 다함께돌봄센터는 새로이 확충되는 제도라는 점에서 주목할 만함
 - 지역사회 돌봄서비스 확대는 2022년까지 3,560억 원을 투자하여 다함께돌봄센터 1,817개소를 확충하겠다는 것이 핵심임⁵⁾
 - 다함께돌봄센터 확충은 이미 기존의 지역아동센터가 전국적인 인프라를 갖춘 서비스 전달체제로 자리잡고 있는 상황에서 새로이 예산을 투입하여 시행되는 대규모 사업임

1) 관계부처 합동, 「'온종일 돌봄 생태계 구축' 선도사업 기본계획」, 2018.4, p.1.

2) 사회관계장관회의 안건 상정 심의('17.8.25 및 '17.9.22)

3) 범정부 공동추진단 회의 개최('17.10.18, '17.12.13, '18.4.19). 부처합동 실무추진팀·자문단 합동 토론회('17.11.17~18), 부처합동 실무추진팀 회의 및 정책연구진 협의회 등('17.8.~8회). 전국 시도 부교육감 회의('17.12.8) 및 중앙-지방 정책협의회('17.12.14)

4) 의견수렴: 현장정책토론회('17.12.27.) 및 시도교육청 협의회('18.2.22.)

5) 관계부처 합동, [정책참고자료] “온종일돌봄체계 구축·운영계획”, 2018.4.4, p.4.

- 이에 보고서는 지역아동센터와 다함께돌봄센터의 서비스에 대한 비교를 통해 새로운 인프라를 확충하여 지역사회 돌봄서비스를 확대하고자 하는 계획의 타당성과 유의점을 진단하고, 보편적인 돌봄체계 구축의 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함

II. 지역사회 돌봄서비스 제도 비교

가. 목적

- 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 모두 지역사회 돌봄이라는 동일한 정책목표를 갖고 있는데, 전자는 복지서비스 제공에, 후자는 틈새돌봄 기능강화를 통한 사각지대 해소에 주안점이 있음

[표 1] 서비스 목적

지역아동센터	다함께돌봄센터
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전육성을 위하여 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역 중심의 돌봄체계 구축 및 초등돌봄 사각지대 해소 - 지역 사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동 돌봄 공동체 기반 조성. 지역 내 돌봄 수요 및 자원을 고려하여 아동 돌봄 계획을 수립하고 이를 바탕으로 지역 내 틈새 돌봄 기능을 강화하여 돌봄 사각지대 해소

※ 자료: 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, p.3.; 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, p.3.

나. 법적 근거 및 설치·운영

- 지역아동센터는 11종의 아동복지시설 중 하나로 정의되어 국가와 지방자치단체가 설치할 수 있도록 규정하고 있고 다함께돌봄센터는 ‘방과 후 돌봄서비스 지원’이라는 별도의 절에 규정되어 지자체 장이 설치할 수 있도록 하고 있음
 - 지역아동센터의 설치는 아동복지시설의 신고제를 따름
 - 국가 또는 지방자치단체 외의 자는 개인과 법인을 말하고, 신고운영 24개월 내 진입평가 및 지자체 자체점검을 받아야 함⁶⁾
 - 다함께돌봄센터의 설치는 아동복지시설이 아닌 방과 후 돌봄서비스 기관으로서 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 설치·운영 혹은 위탁하도록 하고 있음

다. 이용대상 및 이용료

- 이용대상 및 이용료에 있어, 지역아동센터가 선별주의적 복지서비스로서의 특성을 보이고 있는 반면 다함께돌봄센터는 보편주의적 복지서비스의 특성을 보이고 있음
 - 지역아동센터의 경우, 소득, 가구특성, 연령 등의 기준을 충족하거나 돌봄특례에 해당하는 돌봄취약 아동을 우선으로 하되 일반아동을 제한적으로 허용하고 있으며 이용료는 무료임
 - 다함께돌봄센터의 경우, 별도의 이용대상 기준이 없고 이용료는 월 10만 원임

6) 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, p.34.

|표 2| 센터의 법적 근거

지역아동센터	다함께돌봄센터
<p>아동복지시설의 설치(「아동복지법」 제50조)</p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 아동복지시설을 설치할 수 있다.</p> <p>② 국가 또는 지방자치단체 외의 자는 관할 시장·군수·구청장에 게 신고하고 아동복지시설을 설치할 수 있다.</p> <p>아동복지시설의 종류(「아동복지법」 제52조)</p> <p>① 아동복지시설의 종류는 다음과 같다.</p> <p>8. 지역아동센터: 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설</p>	<p>제3절 방과 후 돌봄서비스 지원</p> <p>다함께돌봄센터(「아동복지법」 제44조의2)</p> <p>① 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 초등학교의 정규교육 이외의 시간 동안 다음 각 호의 돌봄서비스(이하 "방과 후 돌봄서비스"라 한다)를 실시하기 위하여 다함께돌봄센터를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다함께돌봄센터의 설치·운영을 보건복지부장관이 정하는 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.</p>

※ 자료: 법제처, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/main.html>)

|표 3| 서비스 이용 대상 및 이용료

구분	지역아동센터	다함께돌봄센터
이용 대상	<p>1) 돌봄취약아동 : 선정기준에 따른 소득기준, 가구특성기준, 연령기준(18세 미만 초등·중학교 아동)을 모두 만족하는 경우의 아동 또는 돌봄특례에 해당하는 아동⁷⁾</p> <p>2) 일반아동 : 연령기준을 만족하는 아동</p> <p>3) 이용아동 등록 : 시설별 신고정원의 80%이상은 돌봄취약 아동이어야 하며, 일반아동은 20% 범위 내에서 등록 가능</p>	<p>·돌봄이 필요한 만6세~12세(초등학생) 아동</p> <p>※ 소득 수준과 무관하며, 각 지방자치단체(센터별)는 지역여건에 따라 이용 우선순위를 정할 수 있음</p>
이용료	<p>1) 이용아동의 지역아동센터 이용료는 무료를 원칙으로 함</p> <p>2) 다만, 일반아동에 한해 지역여건 및 시설별 사정 등을 고려하여 시설장이 매년 운영위원회와 보호자의 사전동의를 거쳐 수납가능</p> <p>가) 이용료는 월 5만 원 한도 내에서 수납가능하며, 해당 지역 아동센터의 프로그램비로 사용 가능</p>	<p>·수납한도액 월 10만 원 (아동 1인당)</p> <p>- 센터는 수납한도액 내에서 지역여건 및 제공서비스 등에 따라 수납액을 시설운영위원회의 심의를 거쳐 자율적으로 정함</p> <p>※ 급·간식을 제공할 경우에는 월 10만 원 이외 별도 수익자 부담 추가 가능</p>

※ 자료: 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, p.45, p.169.; 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, pp.38-39.

라. 운영시간 및 이용시간

□ 지역아동센터와 다함께돌봄센터 모두 주 5일, 1일 8시간 이상 운영하도록 하고 있음

- 학기 중에는 두 센터 모두가 14시부터 19시까지 반드시 운영되어야 하며, 방학 중에는 전자가 12시부터 17시까지, 후자는 9시부터 18시까지로 하고 있음

□ 다함께돌봄센터는 이용시간에 대한 별도의 규정을 갖고 있음

- 지역아동센터는 운영시간 외에 별도의 이용시간 규정이 확인되지 않으며 이용아동수 산정을 운영일수(주 5일 기준)의 70% 이상 이용하는 경우로 하고 있음⁸⁾
- 다함께돌봄센터는 상시돌봄과 일시돌봄을 명시하고 이용아동수 산정을 해당 아동들의 합으로 하고 있음⁹⁾

7) 소득, 가구특성, 연령, 돌봄특례 등의 세부사항에 대해서는 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, pp.48-53.를 참고

8) 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, p.137.

9) 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, p.40.

- ※ 상시돌봄: 일정한 기간이 정해진 정기적 돌봄(매일 2시간 이용, 매주 화·목 3시간 이용 등)
- ※ 일시돌봄: 학교 휴업, 이용자의 긴급사유 발생 등으로 갑자기 발생한 비정기적 돌봄

표 4 | 서비스 운영시간

지역아동센터	다함께돌봄센터
◦ 월~금요일을 포함하여 주 5일, 1일 8시간 이상을 상시 운영 - 학기 중 : 14:00~19:00(필수 운영시간) - 방학(단기방학 포함) : 12:00~17:00(필수 운영시간)	◦ 주 5일(월~금요일 포함), 1일 8시간 이상을 상시 운영 - 학기 중 : 14:00~19:00(기본 운영시간) - 방학 중(단기방학 포함) : 09:00~18:00(기본 운영시간)

※ 자료: 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, pp.58-59, p.169.; 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, pp.40-41.

마. 서비스 영역 및 프로그램

- 지역아동센터와 다함께돌봄센터 모두 보호, 교육, 문화 등의 분야들을 중심으로 서비스를 제공하고 있음
 - 지역아동센터는 상담, 보호자교육 등 상대적으로 정서지원 기능 비중이 컸고, 지역사회 자원연계 영역이 명시되어 있음
 - 다함께돌봄센터는 전반적으로 지역아동센터와 유사한 가운데 기초외국어, 과학 등 학습 프로그램 포함이 두드러짐

표 5 | 서비스 영역 및 프로그램

지역아동센터		다함께돌봄센터	
구분	세부 사항	구분	세부 사항
보호	일상생활관리, 위생건강관리, 급식지도, 생활안전지도, 안전귀가지도, 5대안전의무교육	기본	출결확인, 일상생활교육(위생청결교육, 화재 및 안전교육), 아동 및 학부모 상담, 급간식지원
정서지원	연고자 상담, 아동 상담, 정서지원 프로그램, 보호자교육, 행사·모임		
교육	숙제지도, 교과학습지도, 예체능, 적성교육, 인성·사회성 교육, 자치회의 및 동아리	공통	숙제지도, 독서지도, 신체활동, 휴식
문화	관람·견학, 캠프·여행, 공연, 행사(문화/체육)	학습	기초외국어, 예체능, 과학, 체험(문화/예술)
지역사회 연계	기관홍보, 인적연계, 기관연계		

※ 자료: 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, pp.59-60.; 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, p.44.

바. 종사자 자격

- 지역아동센터와 다함께돌봄센터 모두 종사자 자격으로 사회복지사, 교사, 보육교사 등의 자격을 요구하고 있고, 센터장에 대해서는 일정기간의 경력을 추가 요건으로 하고 있음
 - 지역아동센터는 센터장 자격기준을 확대아동보호사업, 7급 이상 공무원, 정신보건전문요원, 직업훈련교사, 간호사, 영양사 등이 관련 기관이나 사회복지사업에 일정 기간 종사한 경우로 폭넓게 인정하고 있음
 - 다함께돌봄센터는 센터장 자격기준에 청소년지도사가 사회복지사업에 일정 기간 종사한 경우를 포함하고 있고, 돌봄선생님 자격기준에 청소년지도사 자격 소지자와 해당 지역에서 아동돌봄활동 일정 기간 수행이 인정되는 경우를 포함하고 있음

| 표 6 | 종사자 자격기준

	지역아동센터		다함께돌봄센터
시설장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 2급 이상의 자격 취득 후 아동과 관련된 사회복지사업*에 3년 이상 또는 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 ◦ 「의료법」에 따른 의사·한의사 또는 치과의사 면허 취득 후 3년 이상 진료 경력이 있는 사람 ◦ 「영유아보육법」에 따른 보육교사 1급 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 ◦ 유치원, 초등학교 또는 중등학교 교사 자격증 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 	센터장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 후 사회복지사업*에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람 ◦ 「의료법」에 따른 간호사 면허를 취득한 후 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람 ◦ 「영유아보육법」에 따른 보육교사로서 보육교사 1급 자격증을 발급받은 후 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람 ◦ 「유아교육법」에 따른 유치원교사, 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 교사·중등학교 교사 자격증을 발급받은 후 아동 대상 교육·교습시설* 또는 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 학대아동보호사업과 관련된 기관에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 사람 ◦ 7급 이상 공무원으로서 국가나 지방자치단체에서 사회복지사업에 관한 행정 업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 ◦ 「정신보건법」에 따른 정신보건전문요원 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 ◦ 직업훈련교사, 간호사, 영양사 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「청소년기본법」에 따른 청소년지도사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 후 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
생활 복지사	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 2급 이상 자격이 있는 사람 ◦ 유치원, 초등학교 또는 중등학교 교사 자격이 있는 사람 ◦ 「영유아보육법」에 따른 보육교사 1급 자격이 있는 사람 	돌봄 선생님	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 사람 ◦ 「유아교육법」유치원교사, 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 또는 중등학교 교사 자격증을 발급받은 사람 ◦ 「영유아보육법」에 따른 보육교사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 사람
			<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「청소년기본법」에 따른 청소년지도사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 사람 ◦ 그 외 해당 지역에서 일정기간 이상 아동 돌봄 활동을 수행하였다고 지방자치단체의 장이 인정*한 사람

※ 자료: 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, pp.45, p.169.; 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, p.48.

사. 추진체계

□ 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 보건복지부를 주관부처로 하고 지원단과 지자체를 매개로 하여 현장의 센터에 이르는 유사한 추진체계를 갖고 있음

- 다함께돌봄센터의 경우 시도지원단이 누락되어 있는데, 이는 시·군·구 센터들의 설치·운영이 초기 단계로 시설 개소수가 과소하기 때문인 것으로 보임

표 7-1 서비스 추진체계

지역아동센터		다함께돌봄센터	
추진주체	역할	추진주체	역할
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획 수립 등 사업총괄 국고보조금 지원 방과후 돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계·조정 등 	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획 수립 등 사업관리 총괄 국고보조금 교부 및 관리 자원 연계를 위한 부처 간 연계 및 조정 등
아동권리보장원 (구 지역아동센터 중앙지원단)	<ul style="list-style-type: none"> 종사자 교육기획, 프로그램 개발, 컨설팅 등 시설운영 지원 시설정보시스템 관리지원 및 전산관리시스템 구축·관리 연구개발 및 시설 평가사업 지원 	다함께돌봄사업 지원단	<ul style="list-style-type: none"> 평가 및 컨설팅, 종사자 교육 등 시설운영 지원 다함께돌봄사업 전산시스템 구축·관리 다함께돌봄사업 홍보 및 연구·조사 등
시·도	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획의 검토·조정 및 국고보조금 예산집행 시·도 평가사업 총괄(시도평가운영단 구성·운영 및 지원) 시·도 방과후 돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계·조정 등 	시·도	<ul style="list-style-type: none"> 시·도별 사업계획 수립 및 사업 총괄 시·군·구 사업 지도·점검 및 국고보조금 예산 집행 광역 돌봄협의회를 통한 돌봄서비스의 연계·조정 등
지역아동센터 시도지원단	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 지역아동센터 종사자 교육, 컨설팅 등 시설운영 지원 시·도 특성화사업 개발 	-	-
시·군·구	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구 지역아동센터 관리, 예산지원 등 운영 아동복지교사 예산집행, 운영관리 시·군·구 방과후 돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계·조정 등 	시·군·구	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구 사업계획 수립 및 센터 설치·운영 예산집행 및 지도·점검 등 센터 운영관리 기초 돌봄협의회를 통한 돌봄서비스의 연계·조정 등
지역아동센터	<ul style="list-style-type: none"> 지역아동센터 운영으로 방과후 돌봄서비스 제공 방과후 돌봄서비스 추진기관 및 지자체 협조 등 	다함께돌봄센터	<ul style="list-style-type: none"> 초등학생 대상 방과후·방학중 돌봄서비스 제공 마을돌봄협의회를 통한 돌봄서비스의 연계·조정 등

※ 자료: 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, p.6.; 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, pp.4-5.

아. 추진경과

□ 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 15년의 시차를 두고 추진되고 있음

- 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 각각 2004년과 2019년의 「아동복지법」 개정을 통해 법제화됨
 - 지역아동센터는 자생적으로 형성되어 있던 공부방을 제도화하는 방식으로 이루어짐
 - 다함께돌봄센터는 정부 공모를 통한 시범사업을 거쳐 제도화됨

|표 8| 서비스 추진경과

연도	지역아동센터	다함께돌봄센터
2004년	<ul style="list-style-type: none"> · 아동복지법 개정하여 '지역아동센터(구, 공부방)'를 아동 복지시설로 법제화 - 총 895개소 시설에 23,347명 아동서비스 지원 	
2005년	<ul style="list-style-type: none"> · 지역아동센터의 양적 증가 및 확대 운영 - 전국 1,709개소로 확대운영(총 43,749명 아동지원) 	
	...	
2009년	<ul style="list-style-type: none"> · 전국 지역아동센터 평가 진행(총 3,224개소) 및 건설당사 업 실시 · 종사자 역량강화를 위한 교육 실시(총 7,700명) 	
	...	
2012년	<ul style="list-style-type: none"> · '지역아동센터평가센터' 설치 및 3년 주기 제1기 평가체계 구축 · 방과후 돌봄서비스 관계 부처간(보건복지부, 교육부, 여성 가족부, 안전행정부) 업무 협약 체결('12.10) 	
	...	
2016년	<ul style="list-style-type: none"> · 지역아동센터 신규 및 기존 종사자 교육과정 차별화로 의 무교육 강화 · 지역별 돌봄계획 수립 지원을 위한 시도별 컨설팅 실시 · 방과후 돌봄 연계체계 활성화 방안 마련 	
2017년	<ul style="list-style-type: none"> · 지역아동센터 2기('15~'17년) 시설평가 완료 · 우수지역아동센터 지원방안 마련 · 지역아동센터 3기('18~'20년) 평가지표 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · '다함께돌봄시범사업' 10개소 실시(행안부-복지부 공동 공모사업, 7월)
2018년	<ul style="list-style-type: none"> · 지역아동센터 일반아동 이용비율 확대) · 중앙평가위원회 구성 및 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계부처 합동 온종일돌봄 정책 발표(4월) - 다함께돌봄센터 17개소 설치·운영(12월 기준)
2019년	<ul style="list-style-type: none"> · 지역아동센터 일반아동 이용비율 확대) · 지역아동센터 환경개선비 신규 지원(9,600백만 원) 	<ul style="list-style-type: none"> · 다함께돌봄센터 설치·운영관련 「아동복지법」 개정(1월) · 다함께돌봄사업지원단 발족(1월) · 다함께돌봄센터 173개소 설치·운영(12월 기준)

※ 자료: 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020, pp.4-5.; 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, p.4.

자. 예산 및 인프라 구축 현황

□ 두 사업에 소요되는 예산은 2019년 3,847억 원, 2020년 4,243억 원으로 396억 원 정도 증가함

- 지역아동센터의 경우 2019년 3,661억 원에서 2020년 3,790억 원으로 129억 원 증가함
- 다함께돌봄센터의 경우 2019년 186억 원에서 2020년 453억 원으로 267억 원 증가함
 - 예산 증액 비율이 큰 이유는 센터들이 신설 단계에 있기 때문임

□ 2020년 현재 지역아동센터는 총 4,138개소에 달해 전국적인 지역사회 돌봄서비스 전달체계로 자리잡은 상태이고¹⁰⁾, 다함께돌봄센터는 221개소로 확충 초기 단계에 있음

- 지역아동센터는 2004년 법제화에 따라 이전에 공부방 형태로 운영되던 시설들의 신고로 2011년까지 급증세를 보이다가 둔화되어 왔는데 2019년 4,217개소를 정점으로 2020년에는 감소세가 나타나고 있음

10) 이는 2020년 전국 초등학교 6,120개소의 67.6%에 달하는 규모임. 통계청 KOSIS, '초등학교수(시도/시/군/구)', 2020.11.11. 검색

- 다함께돌봄센터는 2017년 시범사업 10개소에서 출발하여 2019년 법제화에 따라 173개소로 증가함
 - 정부는 2018-2022년간 3,560억 원을 투입하여 1,817개소로 확대할 계획임¹¹⁾

[표 9] 지역아동센터 예산 현황

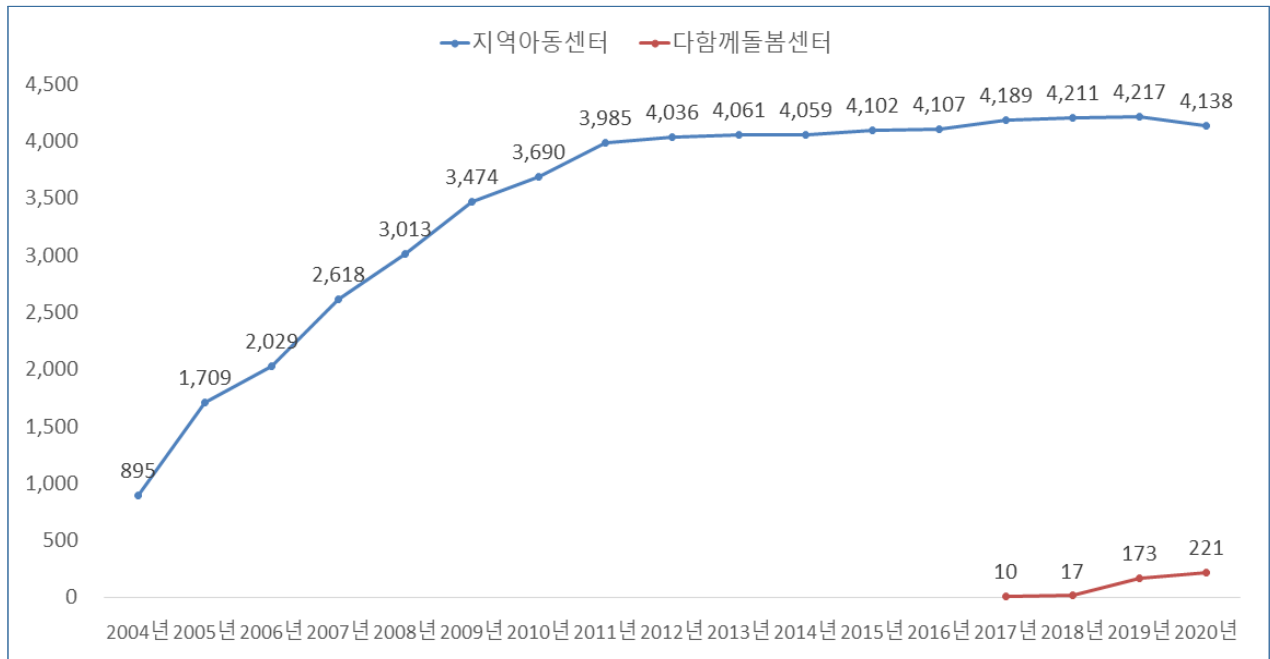
(단위 : 백만 원, 개소)

구분	지역아동센터		다함께돌봄센터	
	2019년 확정	2020년	2019년 확정	2020년
사업량(개소)	4,135	4,148	150(신설)	400(신설)
사업비(백만 원)	366,127	379,038	18,564	45,307
- 국비(일반회계)	177,027	183,019	10,635	26,234
- 지방비	189,100	196,019	8,685	19,073 (편성기준)

※ 자료: 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획」, p.227, p.253.

[그림 2] 지역아동센터, 다함께돌봄센터 개소수 현황

(단위: 개소)



※ 자료: 보건복지부, 「2018년 말 기준 전국 지역아동센터 통계조사보고서」, p.5.; 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획」, p.252.; 아동권리보장원, 아동복지기관 현황·지역아동센터지원·다함께돌봄센터지원(<http://nrcr.or.kr>), (2020.11.5. 검색)

11) 관계부처 합동, [정책참고자료] “온종일돌봄체계 구축·운영계획”, 2018.4.4, p.4.

Ⅲ. 진단 및 평가

가. 서비스 제공기관의 이원화를 통한 지역사회 돌봄서비스 확대의 타당성

- 지역아동센터는 IMF 외환위기 이후 지역사회 아동돌봄을 위한 사회안전망 구축 차원에서, 다함께돌봄센터는 지역아동센터가 포괄하지 못했던 돌봄 사각지대 해소 차원에서 15년의 시차를 두고 각각 법제화되었음
 - 지역아동센터는 지역주민이 스스로 주민의 욕구를 발견하고 직접 조달한 자원을 활용해서 충족시킨다는 지역사회복지 모델인 공부방을 법제화함으로써 IMF 외환위기로 대두된 취약계층 아동에 대한 보호를 제공하고자 했던 선별적 사회안전망 제도임¹²⁾
 - 1960년대 이후 산업화·도시화 과정에서 양산된 도시빈민 지역에서 아동들의 보호와 교육을 위해 자생적으로 출현했고, 1980년대 중반부터 공부방이라는 명칭을 사용해 왔음
 - 1997년 IMF 외환위기에 따른 가족의 빈곤화와 해체가 증가하고 결식아동 등 아동 빈곤과 결핍 문제가 대두되자 신속한 돌봄 인프라 확충을 위해 제시된 방안이 공부방의 제도화였음
 - 다함께돌봄센터는 지역아동센터 돌봄 사각지대에 있는 여타 아동으로 보호를 확대하고자 하는 보편적 사회안전망 제도임
 - 지역아동센터가 돌봄취약아동을 대상으로 하는 아동복지시설로서의 한계로 인해 일반아동의 돌봄 공백에 대한 대응이 필요하다는 문제제기가 지속되어 왔음¹³⁾
 - 기존 지역아동센터의 서비스 제공은 이용대상과 이용시간 측면에서 돌봄 공백을 해소하는 데 한계가 있으므로 돌봄이 필요한 아동이 필요한 시간에 이용할 수 있도록 하기 위해 다함께돌봄센터를 신설함
- 이와 같은 서비스 제공기관의 이원화를 통한 돌봄서비스 확대 과정은 공급자 중심 선별주의에서 수요자 중심 보편주의로 그리고 복지국가 진입기에서 성숙기로 나아가는 정책적 진전을 보여주고 있다는 점에서 필요성과 타당성이 있다고 평가할 수 있음

나. 서비스 제공기관의 이원화의 유의점

- 지역아동센터와 다함께돌봄센터를 통한 지역사회 돌봄서비스 확충은 다음과 같은 세 가지 이슈들이 발생하게 될 가능성이 있음
- 첫째, 다함께돌봄센터 인프라 구축의 실행가능성 부족임
 - “온종일돌봄체계 구축·운영계획”에 따르면, 국가와 지방자치단체는 2022년까지 다함께돌봄센터를 1,817개소까지 확대할 예정으로 2020년 현재 설치 운영 중인 센터가 221개소에 불과함을 고려하면 향후 2년 이내에 1,500개소 이상이 설치되어야 할 것으로 보임

12) 박선권, 「지역아동센터 지원사업의 현황과 과제」, 국회입법조사처 입법·정책보고서, 2019.10, pp.5-6.

13) 조영희, “아동청소년 방과후 돌봄서비스 현황과 가족정책적 과제”. 한국가정관리학회 학술발표대회 자료집, 2012, pp.139-155; 김은정·장수정·정영모·오신휘, 「초등아동 대상의 공적 돌봄서비스 공급 체계 분석과 정책 과제」, 한국보건사회연구원, 2019.12, p.11.

- 그렇지만 여타 지역사회 서비스 확충 과정에서도 설치·운영 주체, 설치 기준¹⁴⁾, 지방자치단체의 예산 부담 등으로 인해 어려움을 겪어 왔음을 고려할 때, 그와 같은 대규모 신설 목표가 기한 내에 달성 되기는 다소 어려운 측면이 있음¹⁵⁾

□ 둘째, 중복투자의 가능성임

- 2022년까지 다함께돌봄센터 1,817개소 확충이 완료될 경우, 2020년 현재 지역아동센터가 4,139개소임을 고려하면 전국적으로 지역사회 돌봄서비스 인프라는 총 5,900~6,000개소에 이르게 될 것으로 보임
 - 이는 2020년 현재 전국 초등학교 6,120개소에 버금가는 규모임
- 하지만 이와 같은 대규모의 지역사회 돌봄서비스 인프라와 향후의 돌봄수요 추이 간에는 불일치가 나타날 가능성이 있음
 - 우선 급격한 출생아수 감소로 인해 2019년 기준 6-11세 아동수는 277만 3,182명이었지만 0-5세 아동수는 226만 7,367명에 그쳐 50만 5,815명이 급감한 상태이고¹⁶⁾, 이러한 감소세는 향후에도 지속될 것으로 보임
 - 또한 2019년 현재 초등학교 사교육 참여율은 83.5%에 달하는데¹⁷⁾, 사교육 참여율과 돌봄서비스 이용률 간의 반비례 경향이 있었음을 고려할 필요가 있음¹⁸⁾
 - 이와 관련하여 공적 돌봄의 부족으로 사교육을 통한 사적 돌봄에 의존할 수밖에 없다는 의견도 있으나 대부분의 양육가구들에서 사교육에 대한 욕구가 일차적임을 고려할 때 공적 돌봄과 사교육 간의 대체 효과가 발생할 지는 미지수임
 - 가령, 사교육비 경감과 돌봄서비스 제공을 목표로 하여 ‘방과후학교’를 2006년부터 체계적으로 운영해 왔음에도 불구하고 초등학교 사교육 참여율은 줄곧 80% 이상을 보여 왔음¹⁹⁾
- 이런 맥락에서, 지역아동센터가 지난 17년에 걸친 확충으로 전국 4,000여개가 넘는 돌봄서비스 전달체제로 자리잡고 있는 상태에서 새로이 예산과 인력을 투입하여 별도의 대규모 인프라를 구축하는 것은 현장의 돌봄수요 변화를 면밀하게 고려하지 못한 사회투자가 될 가능성이 있음

□ 셋째, 분리돌봄에 따른 지역사회 돌봄서비스의 계층화임

- 앞 장에서 살펴보았듯이, 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 이용대상과 이용시간의 차이를 제외하면 정책목표, 운영시간, 프로그램, 종사자 기준, 추진체계 등에서 큰 차이를 발견하기 어려움
- 현행 “온종일 돌봄체계 구축”에서 다함께돌봄센터의 신설 확충을 통한 지역사회 돌봄서비스 확대는 돌봄 사각지대를 해소하겠다는 목표에 따른 것이지만 결과적으로는 돌봄취약아동과 일반아동의 분리돌봄의 고착화라는 예기치 않은 결과를 낳게 될 우려가 있음

14) 다함께돌봄센터는 ‘청소년 통행금지·제한구역의 지정 등’(「청소년보호법」 제31조)을 따르는 입지조건과 설치가능 건축물 요건을 준수해야 함. 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020, pp.11-12.

15) 김은정·장수정·정영모·오신휘, 「초등아동 대상의 공적 돌봄서비스 공급 체계 분석과 정책 과제」, 한국보건사회연구원, 2019.12, p.5, 114.

16) 통계청 보도자료, 「2019년 출생 통계」, 2020.8.25, p.30.

17) 통계청 보도자료, 「2019년 초·중·고 사교육비조사 결과」, 2020.3.10, p.24.

18) 지역아동센터의 경우 아동이 사교육에 참여하게 되면 이용을 중단하는 현상이 나타나고 있음. 박선권, 「지역아동센터 지원사업의 현황과 과제」, 국회입법조사처 입법·정책보고서, 2019.10, p.41.

19) 임연기, “한국 방과후학교 정책의 추진 과정과 특성 분석”, 교육행정학연구 2015 제33권, 제4호, pp.125~145.; 통계청 e-나라지표, “우리나라 초·중·고 학생의 사교육 현황”

- 이미 지역아동센터 현장에서는 이용아동들이 스스로에 대한 낙인감을 겪고 있을 뿐만 아니라 주변의 사회적 오명(social stigma)을 경험하는 사례가 있었음²⁰⁾

… 저소득층 아이들만 이용한다는 편견들이 좀 있다. 아동 무료 프로그램을 도서관에서 진행할 때 센터를 이용하지 않은 친구들이 오면 친구들이 아는 게 싫다고 피한다.(학부모)

저소득 가정의 아동이라는 낙인감이 문제다. 센터를 이용하는 아동들이 학교에서 친구들에게는 학원이라고 말하기도 한다.(생활복지사)

아이들이 다니고 싶어 하는 경우가 있다. 근데 아이의 부모가 거기는 노는 데라고 가지 말라고 해서 못 간다는 이야기를 했다.(센터장)

- 이런 상황에서 일반아동 대상의 다함께돌봄센터를 별도로 설치하여 운영하게 될 경우 지역사회의 아동들이 부모의 사회경제적 지위에 따라 분리된 채 서비스를 받게 되는 공적 돌봄서비스의 계층화(stratification)가 진행될 우려가 있음

IV. 개선방향

- 이상에서 살펴보았듯이, 서비스 제공기관의 이원화를 통한 지역사회 돌봄서비스 확대는 돌봄이 필요한 아동으로 이용대상을 확대한다는 점에서 타당성을 갖고 있지만 대규모 신규 인프라 구축의 실행가능성 부족, 중복투자의 가능성, 분리돌봄에 따른 돌봄서비스의 계층화 등의 우려가 있는 정책이기도 함

- 대규모 인프라 구축의 실행가능성과 중복투자 문제는 정부와 지방자치단체의 확고한 정책 의지와 예산 확보, 지역별 수요조사에 근거한 적소 설치 등을 통해 개선이 가능한 사안일 수 있음
- 서비스 계층화 문제는 그간 지역아동센터 아동이 겪어 왔던 낙인감과 사회적 오명을 완화하기 보다는 오히려 제도적으로 공고히 하는 부작용이 우려되는 사안임
 - 지역아동센터는 사교육을 받을 경제적 형편이 안 되는 저소득층 아동이 이용하고 다함께돌봄센터는 사교육 참여 아동이 틈새시간에 이용하는 형태로 부모의 사회격차(social divide)에 따라 지역사회 아동들이 분리된 채 보호를 받게 되는 결과를 낳을 수도 있음

- 돌봄서비스의 계층화는 초등학교 시기 아동들의 온전한 발달을 저해할 우려가 있음

- 잘 알려져 있듯이, 초등학교 저학년기는 아동들이 자신의 가치를 다른 아동들과 비교하기 시작하는 시기이고, 고학년기는 사회에 적응하기 위해 사회에서 자신이 할 수 있는 역할을 습득하는 정체성 형성의 시기임
- 이러한 아동들이 어떤 환경에서 누구와 함께 무엇을 하며 일상생활을 영위하는가의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않음에도 불구하고 학교에서의 통합교육이 방과후의 통합돌봄으로 이어지지 못하는 교육과 돌봄 간의 일관성 결여는 아동들에게 지울 수 없는 트라우마를 남길 수도 있음
- 돌봄서비스의 계층화는 아동들이 열등감과 정체성 혼란을 겪게 함으로써 초등학교 시기의 발달단계를 온전하게 완수하는데 방해가 될 가능성이 있음

20) 박선권, 「지역아동센터 지원사업의 현황과 과제」, 국회입법조사처 입법·정책보고서, 2019.10, pp.41-42.

- 이러한 문제는 아동의 온전한 발달이라는 돌봄의 본질적 목표를 명시하지 않은 채 돌봄서비스 인프라 확충을 통한 사각지대 해소라는 정량적인 정책목표에 강조점을 두는 데서 나오는 것으로 최종적으로는 사회통합과 부합하지 않는 결과를 초래할 수 있음
 - 서비스 제공기관의 이원화를 통해 지역사회 돌봄서비스를 확대하려는 정책은 같은 마을에서 자라나는 아동들에게 불필요한 사회적 거리를 조장하여 사회서비스의 사회통합적 기능을 저해할 수 있음
 - 사회통합은 사회적 약자들의 지원이나 사각지대 해소에 그치는 것이 아니라 다양한 계층 간의 지속적인 관계와 교류가 이루어질 때 가능해지는 생성적 과정임
- 따라서 현행 서비스 제공기관의 이원화를 통한 돌봄서비스 확대 방향을 재고하여 지역사회 통합돌봄 체계 구축으로 나아가는 방안을 모색할 것을 제안함
 - 이와 같은 정책 전환은 정책당국이 돌봄취약아동 중심의 지역아동센터 운영으로 인한 일반아동의 돌봄 사각지대 문제를 지역아동센터 법제화 당시부터 인식하고 있었음을 고려하면 새로운 것이 아니라 는 점에서 적극 검토되어야 할 필요가 있음
 - 2004년 아동복지사업의 추진 목표는 정책대상을 시설의 요보호아동을 넘어 사회의 일반아동까지 확대하려는 것이었음²¹⁾
 - 그런데 2008년 새로운 정부가 들어서면서 센터이용에 제한을 두어 차별적 복지 정책으로 선회했고, 2013년에는 100% 취약계층 아동만 이용할 수 있도록 하였음²²⁾
 - 최근에는 다시 2017년 '중위소득 100% 이하'에서 '일반아동 10% 이내'로 2018년부터 '일반아동 20% 이내'로 확대되어 있는 상태임²³⁾
 - 통합돌봄 체계는 누구에게나 서비스를 제공하는데 그치는 것이 아니라 돌봄을 통해 아동들이 연령에 맞는 발달단계를 잘 완수할 수 있도록 하는 정책목표가 기본 원칙임을 확인하는 데에서 구축되어야 할 필요가 있음
 - 예를 들어, 다음과 같은 사항을 고려할 수 있음
 - 지역아동센터와 다함께돌봄센터(가칭)'지역돌봄센터'로 통합적으로 설치·운영
 - 지역돌봄센터의 이용대상의 보편성과 일시돌봄·응급돌봄과 같은 이용시간의 유연성 보장
 - 신설 중에 있는 다함께돌봄센터는 기존 지역아동센터의 개인 설치·운영이 70% 정도에 달할 정도로 공공성 부족과 국가·지자체의 책임성 저하가 지적되어 왔던 만큼 임대아파트 단지나 사교육 인프라가 부족한 지방과 같이 대기수요가 많은 지역들의 공립형 '지역돌봄센터'로 확충

21) 보건복지부, 「2004 아동복지사업 안내」, 2004.2, pp.4-5.

22) 김은정·장수정·정영모·오신휘, 「초등아동 대상의 공적 돌봄서비스 공급 체계 분석과 정책 과제」, 한국보건사회연구원, 2019.12, p.111.

23) 보건복지부, 「2017 지역아동센터 지원 사업안내」, 2017.1, p.vii.; 보건복지부, 「2018 지역아동센터 지원 사업안내」, 2018.1, p.39.

참고문헌

- * 관계부처 합동, [정책참고자료] “온종일돌봄체계 구축·운영계획”, 2018.4.4.
- * 관계부처 합동, 「‘온종일 돌봄 생태계 구축’ 선도사업 기본계획」, 2018.4.
- * 김은정·장수정·정영모·오신휘, 「초등아동 대상의 공적 돌봄서비스 공급 체계 분석과 정책 과제」, 한국보건사회연구원, 2019.12.
- * 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획」
- * 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획」
- * 박선권, 「지역아동센터 지원사업의 현황과 과제」, 국회입법조사처 입법·정책보고서, 2019.10.
- * 법제처, 국가법령정보센터<<https://www.law.go.kr/main.html>>
- * 보건복지부, 「2004 아동복지사업 안내」, 2004.2.
- * 보건복지부, 「2017 지역아동센터 지원 사업안내」, 2017.1.
- * 보건복지부, 「2018 지역아동센터 지원 사업안내」, 2018.1.
- * 보건복지부, 「2018년 말 기준 전국 지역아동센터 통계조사보고서」
- * 보건복지부, 「2020년 다함께돌봄사업안내」, 2020.
- * 보건복지부, 「2020년 지역아동센터 지원 사업안내」, 2020.
- * 아동권리보장원, 아동복지기관 현황·지역아동센터지원·다함께돌봄센터지원 <<http://ncrc.or.kr>>
- * 임연기, “한국 방과후학교 정책의 추진 과정과 특성 분석”, 교육행정학연구 2015 제33권, 제4호, pp.125~145.
- * 조영희. “아동청소년 방과후 돌봄서비스 현황과 가족정책적 과제”. 한국가정관리학회 학술발표대회 자료집, 2012, pp.139-155.
- * 통계청 e-나라지표, “우리나라 초·중·고 학생의 사교육 현황”
- * 통계청 KOSIS, ‘초등학교수(시도/시/군/구)’
- * 통계청 보도자료, 「2019년 초중고 사교육비조사 결과」, 2020.3.10.
- * 통계청 보도자료, 「2019년 출생 통계」, 2020.8.25.

제177호

NARS

현안분석

지역사회 돌봄서비스
확대의 유의점과
개선방향

