

학령기 아동의 온종일 돌봄 수급 추정에 근거해 서울시, 우리동네키움센터 등 돌봄인프라 늘려야

온종일 돌봄, 이용실태 분석·수요 예측에 기초한 추진전략 마련할 시점

초등학생의 온종일 돌봄 서비스 확대는 현 정부의 국정과제이자 서울시 민선 7기의 주요 공약 중 하나이다. 서울시는 올해 2019년 상반기에 『서울시 온마을 아이돌봄 지원에 관한 조례』를 비롯하여 「2019년 온마을 아이돌봄 체계 구축 기본 계획」을 수립하였다. ‘아이 키우는 걱정 없는 도시 서울’이라는 비전 아래, 2022년까지 공적 초등돌봄의 30%를 달성하겠다는 추진목표를 세웠다(서울시 홈페이지, 2019년 9월 기준). 이를 위해 서울시는 2018년부터 올해 초까지 온마을 아이돌봄협의회 구성 및 운영, 아이돌봄담당관 신설, 조례 제정 등 제도적 기반을 마련하였고, 우리동네키움센터를 본격적으로 확대하고 있다.

학령기 아동 대상 방과후돌봄(서비스)의 공급 확대 계획이 학부모의 호응을 받고 있지만, 일각에서는 돌봄 이용학생의 중복 문제와 여전히 발생하는 돌봄 사각지대에 조심스럽게 우려를 표하고 있다. 특히 지역아동센터나 청소년방과후아카데미는 지역 수요 등에 비례하여 설치되지 않아 지역 돌봄기관 분포가 균등하지 않으며, 돌봄기관 간 분절적 운영으로 공급 조정과 협의가 어려운 실정이다(이혜숙 외, 2018). 이에 온종일 돌봄 이용자 요구와 이용 실태를 면밀히 분석하는 것이 필요하다. 중장기적 돌봄 공급을 계획하는 동시에 그에 따른 서울시 온마을 돌봄 추진전략을 마련하고자 한다.

온종일 돌봄 관련 2019년엔 이용대상 요건 완화, 돌봄인프라 확충 추진

온종일 돌봄 정책 추진과 관련하여 2019년 주요 변화는 ‘이용대상 요건 완화’와 ‘돌봄인프라 전면 확충’으로 볼 수 있다. 학교돌봄인 초등돌봄교실은 중점 운영대상을 1~2학년 초등학생에서 초등학생 3학년까지 확대하였다. 아울러 초등돌봄교실 대기자 제로화를 목

표로 2022년까지 500개실을 단계적으로 확대하기로 하였으며, 2019년 3월 기준 251실을 증설하였다. 지역돌봄의 대표 주자인 '지역아동센터'와 '우리동네키움센터'를 살펴보면, 지역아동센터는 『서울시 지역아동센터 지원에 관한 조례』(2019. 9. 26.)가 개정되며 이용자격이 지역사회 내 모든 아동으로 확대되었다. 2019년 지역별 상황 등을 고려하여 최대 30%(도시·벽지지역은 40%)의 범위 내에서 일반 아동의 등록범위를 달리 정할 수 있다고 변경된 보건복지부의 지역아동센터 지침보다도 한 보 더 나아간 정책으로 볼 수 있다. 이와 더불어 서울시는 지역아동센터와 우리동네키움센터와의 상생 운영모형을 마련하려는 목적으로 '융합형 센터'를 새롭게 시범 운영할 예정이다(서울시, 2019c). 우리동네키움센터는 2018년 4개소 시범운영을 시작으로 올해 98개소, 2022년까지 400개소로 확대할 계획으로 인프라 구축에 박차를 가하고 있다. 2019년 9월말 기준, 23개 자치구 92개소를 선정하였고 현재 13개 자치구에서 총 26개소가 운영 중이다.

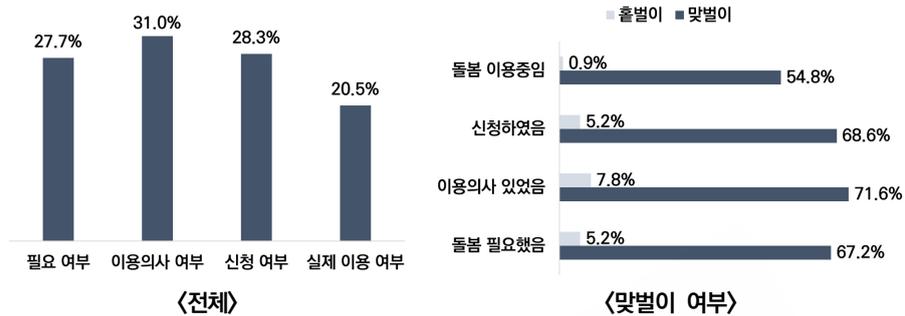
서울시 온종일 돌봄 이용실태·수요 파악 위해 학부모 대상 설문조사 시행

이 연구는 서울시 초등학교 저학년생의 방과후돌봄 이용 실태와 공적 돌봄 이용에 관한 학부모의 요구를 파악할 목적으로 2019년 6월 중 약 3주간 자체 실태조사를 실시하였다. 조사대상은 조사 시점 당시 서울시 거주 초등학교 1~3학년 자녀를 둔 학부모이다. 각 자치구의 초등학교 1~3학년 학생 수를 모집단으로 하였고 표본 배분은 25개 자치구당 50명씩, 공적 방과후돌봄을 이용한 집단과 미이용한 집단으로 동일하게 할당하였다. 이후 자치구별 1~3학년 초등학교 이용 및 비이용자 현황 비율에 따라 가중치를 부여하여 보정하였다. 조사내용은 크게 온종일 돌봄 이용 실태와 온종일 돌봄 이용 의향으로 구성되었고, 공적 돌봄 및 사교육 이용 현황, 방과후 자녀 돌봄 방법, 공적 돌봄 이용 의향 및 필수 서비스 등이 조사되었다.

전체 응답자의 31% "개학 시점 전후 공적 방과후돌봄 이용의사 있다"

올해 3월 개학 시점 전·후의 방과후돌봄 필요 여부를 물어본 결과, 응답자 전체의 27.7%가 공적 방과후돌봄이 필요하다고 응답했다. 개학 시점 전·후 이용의사가 있었던 학부모는 31.0%였으나 그중 실제 신청했던 사람은 28.3%였으며 조사 당시 이용 중인 학부모는 20.5%로 나타났다. 맞벌이 여부에 따른 공적 방과후돌봄 차이는 크게 나타났다. 돌봄이 필요하다는 맞벌이 가구는 67.2%, 홑벌이 가구는 5.2%였으며, 이

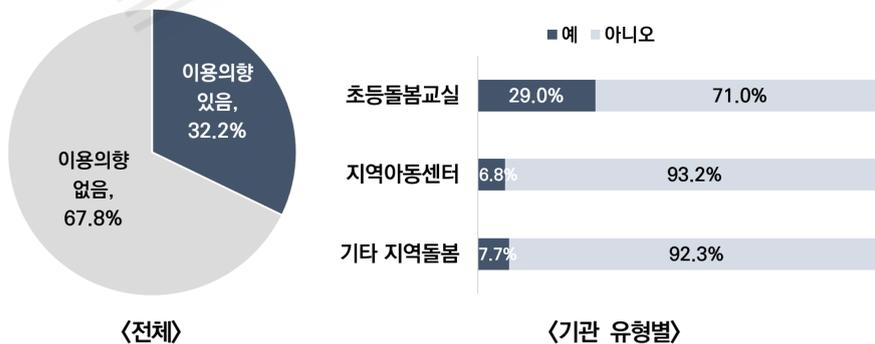
용의사가 있다고 응답한 맞벌이 가구는 71.6%, 홑벌이 가구는 7.8%이었다. 이 중 공적 돌봄을 신청한 가구는 맞벌이 가구가 68.6%, 홑벌이 가구가 5.2%였고, 돌봄을 이용 중인 가구는 맞벌이가 54.8%, 홑벌이는 0.9%로 조사됐다. 실제 필요보다 이용의사가 높았고, 맞벌이 중심으로 공적 방과후돌봄이 제공되고 있으며 홑벌이 가구는 맞벌이 가구보다 이용의사가 낮은 것을 알 수 있다.



[그림 1] 개학 전·후 시점의 방과후돌봄 필요 여부, 이용의사와 신청 및 실제 이용 여부

32.3% “공적 방과후돌봄 이용 의향” ... 접근·안전성, 프로그램 질이 ‘관건’

향후 ‘공적 방과후돌봄을 이용할 의사가 있다’는 응답은 32.3%로 나타났다. 공적 방과후돌봄 미이용 시 자녀의 돌봄 계획으로는 직접 돌본다는 의견이 60.6%로 가장 높았다. 공적 방과후돌봄 유형별 이용 의향으로는 초등돌봄교실을 이용하겠다는 의향은 전체의 29.0%, 지역아동센터는 6.8%, 기타 지역돌봄은 7.7%이었다.



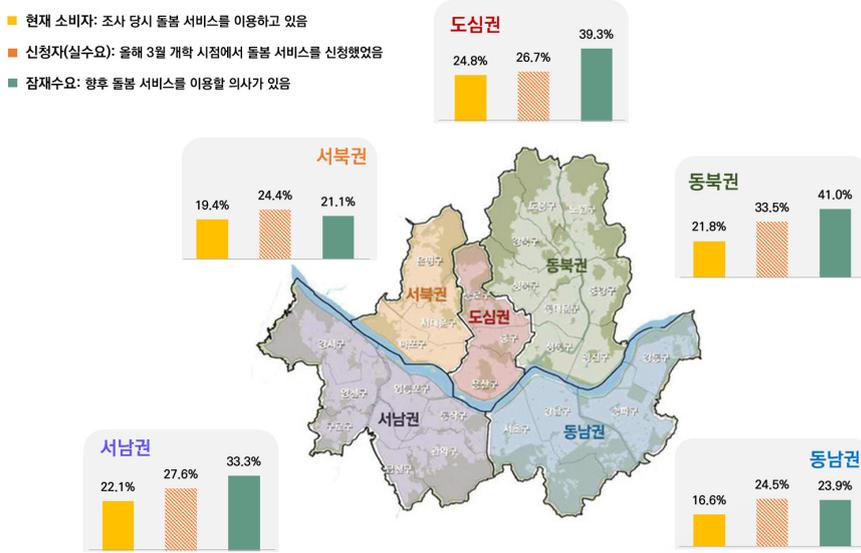
[그림 2] 향후 공적 방과후돌봄 이용 의향

초등돌봄교실의 이용의향이 높은 이유는 접근성과 안전성, 프로그램의 연계 가능성이 높다는 점과 관련되어 있다. 앞서 초등돌봄교실을 이용하는 자녀를 둔 학부모 대상으로 초등돌봄교실을 주로 이용하는 이유를 묻은 결과, '학교 안에 있어 가깝고 안전해서'라는 응답이 51.7%로 압도적으로 많았고, '방과후학교 프로그램을 함께 이용할 수 있어서'가 12.6%로 뒤를 이었다. 반면 전체적으로 공적 방과후돌봄을 이용하지 않는 이유로는 '돌봄 사람이 있어서(40.4%)', '자녀가 가고 싶지 않아서(14.1%)', '이용 자격이 안돼서(8.3%)' 순이었다. 공적 방과후돌봄 기관을 선택할 때 최우선 고려사항으로는 '프로그램의 질(27.0%)'이 가장 많았고 그다음은 '시설 및 공간(21.3%)', '접근성(18.8%)' 순이었다. 공적 방과후돌봄 기관에서 제공해야 할 필수 서비스는 '특성화 프로그램(30.1%)', '숙제지도 및 준비물 챙기기(27.0%)', '간식 제공(16.2%)' 순이었다. 공적 방과후돌봄을 이용하는 주된 이유와 기관 선택 시 고려사항을 종합해 보면, 안전하면서도 아동 발달과 학습에 도움이 되는 복합적인 서비스 제공에 대한 요구가 있다는 것을 알 수 있다. 선행연구 결과와 달리 학부모들이 접근성보다 시설의 편의성을 다소 높게 평가하는 것으로 확인되었는데, 이는 서울의 높은 교육열 등 지역적 특성이 반영된 결과로 보인다.

2020~2024년 서울시 권역별 아동수 추계·온종일 돌봄 이용의향 간 차이

서울시 온종일 돌봄 서비스의 수요 추계에 앞서 향후 5년간(2020~2024년) 서울시 전체와 주요 권역별 초등학교 학생 수를 추계하였다. 장래인구 추계 중위 가정을 중심으로 서울시 주요 권역별 학령인구 및 온종일 돌봄 수요 추계는 [표 1]과 같다. 설문조사 결과에 근거하여 권역별 향후 온종일 돌봄 이용의향 비율을 해당 지역의 장래 초등학교 1~3학년 학생 수 추계에 적용한 결과이다. 서울시 전체 초등학교 저학년 학생 중 2020년 66,602명 정도의 수요가 예상되며 2024년 53,147명으로 감소할 것으로 예상된다.

2024년 권역별 온종일 돌봄 수요를 중심으로 살펴보면, 도심권 2,734명, 동북권 20,699명, 서북권 4,093명, 서남권 16,358명, 동남권 9,293명이다. 이러한 온종일 돌봄 수요는 저출산에 따른 초등학교 저학년 학생 수 감소를 반영한 결과이며, 2019년 권역별 학생 수 구성 비율이 향후 지속된다고 가정해 권역별 온종일 돌봄 서비스 감소 비율 역시 동일하게 지속된다고 전제한다. 온종일 돌봄의 향후 이용의사는 가까운 미래에 대한 전망일 뿐이며, 해당 학부모의 자녀가 성장할수록 이 연구에서 관심을 갖는 정책대상에서 점진적으로 벗어난다는 점에 유의할 필요가 있다.



주: 서울시는 5대 생활권 구분임. 도심권(종로구·중구·용산구), 동북권(성동구·광진구·동대문구·중랑구·성북구·강북구·도봉구·노원구), 서북권(은평구·서대문구·마포구), 서남권(양천구·강서구·구로구·금천구·영등포구·동작구·관악구), 동남권(서초구·강남구·송파구·강동구)임.

[그림 3] 권역별 온종일 돌봄 이용 의향에 관한 설문조사 결과

[표 1] 서울시 주요 권역별 학령인구와 온종일 돌봄 수요 추계(2020~2024년)

(단위: 명)

| 구분 ¹⁾ | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 | 2024년 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 학령인구 전체 ²⁾ | 206,390 | 200,003 | 192,386 | 182,631 | 164,694 |
| 도심권 | 8,712 | 8,442 | 8,121 | 7,709 | 6,952 |
| 동북권 | 63,143 | 61,189 | 58,859 | 55,875 | 50,387 |
| 서북권 | 24,312 | 23,559 | 22,662 | 21,513 | 19,400 |
| 서남권 | 61,474 | 59,572 | 57,303 | 54,397 | 49,055 |
| 동남권 | 48,749 | 47,240 | 45,441 | 43,137 | 38,900 |
| 이용 수요 전체 ³⁾ | 66,602 | 64,541 | 62,083 | 58,935 | 53,147 |
| 도심권 | 3,426 | 3,320 | 3,194 | 3,032 | 2,734 |
| 동북권 | 25,902 | 25,100 | 24,145 | 22,921 | 20,669 |
| 서북권 | 5,130 | 4,971 | 4,782 | 4,539 | 4,093 |
| 서남권 | 20,499 | 19,865 | 19,108 | 18,139 | 16,358 |
| 동남권 | 11,646 | 11,285 | 10,855 | 10,305 | 9,293 |

주: 1) 장래인구추계 중위 가정

2) 서울시 전체 초등학교 저학년(1~3학년생) 인구

3) 향후 이용의사에 근거한 서울시 초등학교 1~3학년 기준 수요 인구 추정 인원임.

수급 추정 결과, 2022년까지 공급 부족 ... 미래변화 대비 서비스 개선 필요

지금까지의 공급 계획과 수요 추정 결과를 종합해보면, [표 2]와 같다. 2022년까지 여전히 공급이 부족한 것으로 전망된다. 2020년의 수급 차이를 살펴보면, 12,400여 명의 수요가 더 있는 것으로 확인된다. 그러나 2022년까지 공급 계획대로 추진된다면, 2023년부터는 수급이 전환되는 것으로 나타난다. 다만 이러한 결과는 설문조사 의 향후 온종일 돌봄 이용의사에 근거하여 이용률이 지속된다는 가정 아래 추정된 값 이므로 공적 방과후돌봄에 대한 사회적 인식이나 상황 변화 등에 따라 이용률이 변화 할 가능성도 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 수급 비교 분석은 앞으로 돌봄 시설을 공급하는 데 지역별로 수요를 면밀히 파악하여 돌봄 계획을 수립·조정할 필요가 있다는 점을 보여준다.

[표 2] 연도별 온종일 돌봄 수급 추정(2020~2024년)

(단위: 명)

| 구분 | 공급 계획 인원 ²⁾ | | | | 수요 추정(B) ¹⁾ | 수급 차이 (A-B) |
|-------|------------------------|-----------------------|-----------|--------------------|------------------------|-------------|
| | 초등 돌봄교실 | 지역 아동센터 ⁴⁾ | 우리동네 키움센터 | 계(A) ³⁾ | | |
| 2020년 | 45,250 | 3,528 | 5,425 | 54,203 | 66,602 | △12,399 |
| 2021년 | 47,000 | 3,528 | 8,400 | 58,928 | 64,541 | △5,613 |
| 2022년 | 48,250 | 3,528 | 10,000 | 61,778 | 62,083 | △305 |
| 2023년 | 48,250 | 3,528 | 10,000 | 61,778 | 58,935 | 2,843 |
| 2024년 | 48,250 | 3,528 | 10,000 | 61,778 | 53,147 | 8,631 |

주: 1) 통계청 장래추계인구(중위 기준)로 향후 이용의사에 근거한 서울시 초등학교 1~3학년 기준 수요 인구 추정 인원임.

2) 공급 계획은 초등돌봄교실(초 1~3학년), 지역아동센터(초 1~3학년), 우리동네키움센터(초 1~6학년생) 기준으로 추정

3) 지역아동센터 개소 수는 2019년 '서울시 지역아동센터 현황(2019. 9. 30.)' 적용하였음. 2019년 하반기 개소 예정인 5개소 포함(「아동복지법」 제50조에 근거하여 설치·신고시설로 별도 공급계획 없어 2020년 공급계획을 그대로 적용함.

4) 공급 인원 추정은 25명 내외로 구성하도록 하는 '2019년 서울 초등돌봄교실 운영 길라잡이' 지침에 따라 초등돌봄교실 외 우리동네키움센터에 동일 적용해 계산함. 다만 지역아동센터는 서울시 지역아동센터 1~3학년 이용자 수를 적용(현황 통계에서는 이용아동의 학년 정보를 알 수 없어 2016년 12월말 기준 전국 지역아동센터 통계조사의 초등학생 1~3학년 비율을 곱해서 산출함).

5) 2023년, 2024년은 별도 계획이 없어 2022년 공급계획을 그대로 적용

출처: 서울시교육청 내부자료(2019. 4. 30.), 서울시 내부자료(2019. 9. 30.)

학생수 하락에 따른 수요 감소 고려해 온종일 돌봄의 종합적 수급관리 필수

향후 5년간 온종일 돌봄 수요 추정 결과는, 출산율 감소로 학령기 아동도 줄어드는 인구 절벽 현상과 연동되어 온종일 돌봄 수요도 점차 감소할 것이라고 조심스럽게 예측하고 있다. 온종일 돌봄 수급 정책을 좀 더 섬세하게, 면밀히 검토하고 계획할 필요가 있다는 점을 경험적으로 확인하였다.

이에 향후 5~7년의 ‘서울시 온종일 돌봄 중기 종합 계획’을 수립할 것을 제안한다. 이를 위해 온종일 돌봄 수급 통합 관리 컨트롤타워로 ‘서울시 온종일 돌봄 협의회’ 또는 ‘서울시 온마을 돌봄추진지원단’을 지정하는 방안을 검토하였다. 더불어 학생 수 감소에 따른 수요가 줄어드는 시기를 고려한 수요 대응형 공급 관리체계를 구축하려면 범부처 차원의 온종일 돌봄 전수조사 내용과 시기를 개편할 필요가 있다. 아울러 개설 예정인 서울시 온종일 돌봄 플랫폼을 활용하여 수요를 예측할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 돌봄전담사 1인이 담당할 수 있는 적정 인원 기준을 만들고 그 기준을 단계적으로 낮추는 방향이나 돌봄 공간 규모를 확대하는 방안도 고려할 수 있다.

온종일 돌봄 질 향상 위해 맞춤형 서비스 제공 등 다차원적 방안 모색해야

온종일 돌봄의 수요-공급 불일치를 해소하려면 공급뿐만 아니라 온종일 돌봄 서비스의 질을 높이는 게 매우 중요하다. 이를 위해 수요자의 상황과 편의 등을 고려하여 맞춤형 돌봄서비스를 제공할 필요가 있다.

구체적인 방안으로 온종일 돌봄의 접근성을 높이고자 우리동네키움센터 입지 선정 규정이나 지역 내 공간 확보 과정상 어려움으로 학교 또는 거주지와 거리가 다소 먼 경우에 대비하여 이동 안전 관련 서비스 제공 등의 대안을 마련하도록 제안하였다. 또한 우리동네키움센터에서 활용 가능한 프로그램 개발과 활동에 적합한 강사 발굴 및 확보 지원, 돌봄전담사의 지속적인 역량 강화를 제안하였다.