경제·인문사회연구회
협동연구총서 22-15-01

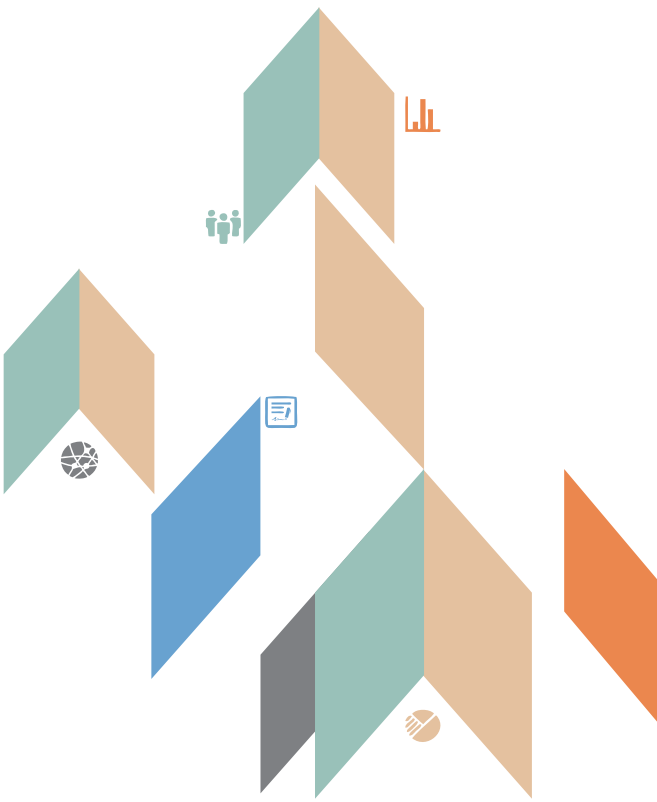
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

위험과 재난에도 대응할 수 있는

아동 청소년 돌봄 체제 구축

Responding to Danger and Disasters: Construction of a Care System for Children and Adolescents

한국청소년정책연구원 서정아 외



경제·인문사회연구회
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

경제·인문사회연구회 협동연구총서

위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축

한국청소년정책연구원

경제·인문사회연구회
NRC NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

이 보고서는 「경제·인문사회연구회 협동연구사업」의 일환으로 수행된 연구과제 중 하나입니다.

이 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 경제·인문사회연구회의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
21-15-01	위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축	한국청소년정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	공동연구원	연구보조원
한국청소년정책연구원		서정아 선임연구위원		
주관 연구기관	한국청소년정책연구원	서정아 선임연구위원 (총괄책임자)	황진구 선임연구위원	허효주 연구사업운영원
협력 연구기관	육아정책연구소	최윤경 선임연구위원	이재희 연구위원 이보람 교수(대구대학교)	정호연 연구원 윤지연 연구원
	한국교육개발원	이희현 연구위원		
	한국보건사회연구원	김은정 부연구위원		
	한국형사·법무정책연구원	이승현 선임연구위원		
	울산과학기술원	정지범 교수		
	모든학교체험학습연구소	김정주 소장		

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축”의 최종보고서로 제출합니다.

2022년 2월

한국청소년정책연구원
원장 김 현 철

국문요약

위험과 재난 발생시 대비 미흡으로 기존 돌봄 체제가 효과적으로 대응하지 못하는 결과가 초래되었다. 코로나19 상황은 물론 다양한 위험과 재난시 추가 돌봄 수요가 발생할 가능성 또한 배제할 수 없으나 이에 대한 파악 또한 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 돌봄 필요가 장기화되면서 가족 의존 등 사적 돌봄은 한계에 직면하였으며 부모 모두 직업생활을 하는 경우 자녀를 돌보아 줄 곳을 찾지 못해 심각한 어려움을 겪고 있다. 돌봄 서비스 유무에 따라 신체, 정서, 발달 격차, 교육 격차 문제도 심화 되는 등 재난 불평등의 가속화로 장기적으로 사회통합에 부정적 영향을 미칠 가능성 또한 배제할 수 없는 상황이다.

현재 다양한 부처에서 이루어지고 있는 돌봄 체제는 위험 및 재난 상황에서는 물론 평상시에도 원활한 협력을 하고 있다고 보기 어렵다. 주로 돌봄이 필요하다고 일컬어지는 초등학교, 중학교 아동 청소년을 대상으로 한 돌봄은 교육부, 보건복지부, 여성가족부에서 개별적으로 이루어지고 있다. 여전히 돌봄 서비스는 수요에 비해 공급이 부족한 실정이며 위험과 재난에 원활하게 대처하기 위한 체제 또한 명확히 구축되지 못한 상황이다. 각 돌봄 체제가 가진 장점을 극대화하고, 공급을 확대하고 이들 간의 연계 협력 체제를 강화함으로써 평상시는 물론 위험과 재난시 돌봄 체제를 원활히 하고 '돌봄의 사회화, 돌봄의 국가책임'을 현실화고 이를 통해 아동 청소년은 물론 그들의 가족구성원의 더 나은 삶의 질을 확보할 수 있어야 한다. 학교를 마친 아동 청소년에게 '언제, 어디서나 원하는 시간'에 돌봄을 제공하기 위해 최근 구축된 '온종일 돌봄 체계'가 보다 효율적으로 운영되기 위해서도 보다 활발한 연계, 협력이 필요함은 물론이다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 기반으로 아동 청소년 중 특히 초등학생, 중학생 연령을 대상으로 방과후 돌봄 체제인 초등돌봄교실(교육부), 지역아동센터(보건복지부), 다함께 돌봄사업(보건복지부), 청소년방과후아카데미(여성가족부)를 중심으로 위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축 방안을 모색하였다. 이를 위해 선행연구고찰을 토대로 위험과 재난을 정의하고 재난에 대한 기존의 연구동향을 살펴보고, 각 유형별 평상시, 재난발생시 아동 청소년 돌봄 수요와 요구를 파악하고 각 유형별로 돌봄 체제가 각각 어떻게 위험과 재난에 대응할 수 있을지, 위험과 재난에 효과적으로 대응하기 위해 아동 청소년 돌봄체제는 어떻게 연계, 협력할 것인지, 돌봄 확대와 위험 및 재난 대응을 위한 법적 근거와 개선방안에는 어떠한 것이 있는지 등을 연구하였다.

키워드 : 위험, 재난, 아동, 청소년, 돌봄, 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께 돌봄사업, 청소년방과후아카데미

Abstract

This Due to insufficient preparation upon the occurrence of danger and disasters, we have seen an ineffective response from the existing care system. The possibility that additional demands for care based on the situation of COVID-19, as well as various other danger and disasters, may not be excluded. However, this situation is also not being properly assessed. Due to the long-term need of care, and personal caretaking by family, the system faces limits. And if both parents work, there is the serious difficulty of not being able to find a place to take care of their children. Depending on the use of a care service, the inequality of disasters, such as the intensifying problem in physical, emotional, developmental, and educational gap, is accelerated, which could have negative effects on long-term social unification.

It is difficult to conclude that the care systems currently provided by various governmental departments are amicably cooperating, especially during situations of danger and disasters. The care services for elementary and middle school students are individually provided by the Ministry of Education, Ministry of Health and Welfare and the Ministry of Gender Equality and Family. Care services still lack supply compared to the demand, and a definite system for effectively responding to danger and disasters has not been constructed. By optimizing the strengths of each care system, expanding their supply, and reinforcing the connected cooperation between the services, the care system, especially during situations of danger and disasters, must be improved and the 'socialization of care, and the national responsibility of care' must be realized, through which children and adolescents, as well as their families, may be able to obtain a better quality of life. There is a need for a more active connection and cooperation in order for the efficient operation of the 'all-day care system' recently constructed to provide care for children and adolescents after school at 'anytime and anywhere they wish.'

This study has pursued a means of constructing a care system for children and adolescents that can respond to danger and disasters centered on the elementary day care (Ministry of Education), regional child center (Ministry of Health and Welfare), together care business (Ministry of Health and Welfare), and the Afterschool Adolescent Academy (Ministry of Gender Equality and Family) particularly for elementary and middle school students based on the awareness of such problems. To achieve this, danger and disasters were defined based on a consideration of prior studies and the trends of existing studies on disasters were examined, the demands and requirements of child care during normal situations and during situations of disasters were ascertained, considerations were made as to how each type of care system can respond to each danger and disaster, how child care systems must connect and cooperate to effectively respond to danger and disasters, and the legal basis and improvement means for the expansion of care, and response to danger and disasters were studied.

Keywords: Danger, disaster, children, adolescent, care, elementary day care, regional child center, together care business, afterschool adolescent academy

정책 제안

연구결과를 토대로 주요 정책 제안을 실시하면 다음과 같다.

1) 수요 및 공급 차원에서 정책 제안을 살펴보면 일상 및 위험 재난 상황 대응 전략 간에 원활한 전환이 필요하며 수요자(아동청소년, 부모) 관점의 돌봄의 접근성과 연속성을 강화할 필요가 있다. 또한 부모의 돌봄 선택권을 보장하는 양육지원체계가 구조화되어야 한다. 이를 위해 재난상황의 양육지원체계 및 긴급지원체계 및 긴급돌봄 운영 정비가 이루어져야 하며 다양한 형태의 돌봄서비스가 제공될 수 있도록 하는 기반 마련이 필요하다.

2) 초등돌봄교실과 관련하여서는 기관차원에서 최소한의 기준을 담은 정제된 지침 및 매뉴얼 공유과 지침의 자율적 적용에 대한 고려가 필요하며, 지역사회차원에서는 시군구 단위의 통합적 돌봄 시스템 구축, 학교와 지역사회의 연계 협력을 위한 공동 책임제도 혹은 안전 책임 분담이 필요하며, 지역내 일반적인 재난 위험 상황 시, 비상연락망 체계 구축 및 신속한 정보 공유가 이루어져야 한다. 국가 및 지방자치단체 차원에서는 부처간 협력 가능한 중앙차원의 컨트롤타워 구축, 긴급돌봄에 대한 개념 및 역할 정립, 시도교육청별 재난관련 상시적인 예산 마련 및 비목이 필요하다.

3) 지역아동센터와 관련해서는 기관 차원에서는 위험 재난시 돌봄운영에 대한 현장 세부 지침이 마련되어야 하며 복지부와 지자체 간의 불일치하는 대응체계를 조정해야 한다. 위험 및 재난 대응 매뉴얼을 새롭게 만들어야 한다. 지역사회 차원에서는 지역내 돌봄 사각지대 아동 지원을 실시해야 하며, 지역내 자원 연계 및 활용을 강화하고 위험 재난시 협력 네트워킹을 공고히할 필요가 있다. 국가 및 지방자치단체 차원에서는 지속가능한 돌봄서비스 제공 관점에서 대응 체계를 마련해야 하며 안전관리, 정기점검을 강화해야 한다.

4) 다함께돌봄센터의 경우 개별 센터 차원에서는 관련 대응이나 교육의 실질적이고 체험적인 운영을 위한 지원을 확대하고, 안전이나 재난 관련 전문가나 유관기관의 활용을 위한 기반을 확대해 나가야 한다. 대응 복구 단계에서는 개별 센터가 복구단계 대처 방안 수행에 많은 한계가 있는바 협력체계를 구축해야 하며, 시설 복구 기간 동안에 돌봄 서비스 중단에 따른 대안을 마련해야 한다. 지역사회 및 국가차원에서는 지역별로 특성화된 재난 유형을 선정하여 관련 세부 지침을 마련하고 관련 교육을 체계적으로 운영하고 이를 위한 별도의 지원방안을 강구한다. 특히 국가 차원의 재난이 발생할 경우 중앙 정부 차원의 협업체계가 매우 중요하다.

5) 청소년방과후아카데미의 경우 국가 돌봄서비스 추진체계를 구축하기 위해 시도 및 시군구별 지역돌봄협의체를 구성하고 운영하며, 중앙 및 시도 단위 재난 및 돌봄 관련 현장지원 조직을 구축하고,

재난시 돌봄서비스 지침과 계획 수립을 위해 국가에서 재난시 돌봄서비스 운영지침을 개발 제공하고, 지침에 따라 시군구 지자체별 개별기관 단위로 재난시 돌봄 운영 계획을 수립하고 돌봄기관 및 지역사회 전체가 참여하는 계획으로 수립하여야 한다. 국가 아동 청소년 돌봄정보시스템 구축을 위해 돌봄 종사자에게 신속한 재난관련 정보 및 돌봄 필요 아동 정보를 제공하고, 재난, 돌봄, 지역사회 자원 등과 관련된 정보체계를 구축한다. 재난시 돌봄 아동 청소년 관리 시스템을 구축함은 물론이다. 지역별 아동청소년 돌봄네트워크 활성화를 위해 실효성 있는 지역별 아동청소년 돌봄 네트워크를 운영하고 교류, 협력 이외에 지역 돌봄정책 의사결정기구로 구성 및 운영하며, 돌봄기관 이외에 행정기관 및 다양한 관련기관의 공식적인 협의체로 운영한다. 이 외에도 현장역량 개발을 지원하고 청소년과 종사자를 보호하기 위한 조치를 수립한다.

6) 법적 개선방안을 살펴보면 (1안) 재난 및 안전관리기본법에 재난발생시 긴급돌봄체계 구축 규정을 삽입하는 안이 있다. 재난발생시 긴급돌봄 체계 운영근거를 명시하고 안전취약계층에 청소년을 포함하는 방안을 모색할 필요가 있다. (2안)은 개별법률에 재난대응의 법적근거를 확보하는 방안이다. 각 돌봄 영역의 문제점을 돌봄관련 개별법률에서 반영하고, 아동 청소년의 안전관리 교육에 재난대응 교육내용을 포함하고, 돌봄 영역별 재난대응 인력을 보강하고, 채용의무교육에 재난대응교육을 포함, 재난대응을 위한 시설장의 의무를 강화하고, 종사자에 대한 재난안전 전문교육을 실시하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. (3안)으로는 재난대비 돌봄대응체계 확립을 위한 특별법을 제정하는 방안으로 국가차원의 통합적 돌봄체계를 마련하고 재난 단계별 돌봄체계를 구축, 재난시 최소돌봄지침과 매뉴얼을 개발하고 재난시 돌봄관련 정보시스템을 구축, 일상돌봄와 긴급돌봄을 구분하여 개념과 역할을 부여해야 한다.

7) 마지막으로 아동 청소년 돌봄 위험 재난 대응 체제 구축을 위한 과제를 살펴보면, 행정안전부, 교육부, 보건복지부, 여성가족부가 협력 운영하고 있는 온종일돌봄체계를 확대 운영하여 가능한 모든 돌봄체계를 연계하고 이렇게 확대된 온종일돌봄체계의 주요 기능으로 위험과 재난에 대한 대응과 이에 대한 독자적인 통합대응 기구를 마련하는 방안을 마련할 필요가 있다. 체계는 국무조정실 또는 국무총리실이 책임 콘트롤 타워의 역할을 하되, 재난의 발생 범위 수준에 따라 콘트롤 타워 기능을 교육부 장관(사회부총리), 보건복지부장관, 여성가족부와 같은 부처 또는 시도, 시군구의 장으로 유연하게 부여하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 재난 대응을 위해 국가-지자체-현장 단위의 지속적인 협력 관계를 구축하고 역할분담을 실시해야 하며 재난 대응에 있어 취약계층으로써 아동 청소년을 적극 고려할 필요가 있다. 통합된 단일화된 대응 체계의 필요성이 강조되고 있으며 이 과정에서 국가와 지역사회가 할 역할을 명확히 업무분담하는 프로토콜을 작성 제시해야 한다. 재난 대응과 관련한 최근의 정책동향 또한 간과되어서는 안될 것이다.

제1장 서론

제1절 서론 ····· 3

제2장 아동·청소년 돌봄 체제 개관

제1절 돌봄에 대한 선행연구 고찰 ····· 9
1. 돌봄에 관한 이론적 논의 ····· 9
2. 국내 선행연구 고찰 ····· 15

제2절 아동 청소년 돌봄 체제 ····· 24
1. 초등돌봄교실 ····· 25
2. 지역아동센터 ····· 27
3. 다함께돌봄센터 ····· 30
4. 청소년방과후아카데미 ····· 32
5. 이외 돌봄 체제 ····· 34

제3절 아동 청소년 돌봄 체제 개선을 위한 노력 ····· 38
1. 온종일 돌봄 체계 구축 ····· 38
2. 코로나19 시대 지속 가능한 돌봄체계 개선 방안 발표 ····· 42
3. 사회분야 일상회복 지원방안 ····· 45

제3장 위험과 재난 대응 개관

제1절 용어 정의와 대상적 특수성 ····· 51

CONTENTS

1. 위험, 위기, 재난 ····· 51
2. 아동·청소년 연구에서의 용어 사용의 특징과 조작적 정의 ····· 61
3. 우리나라 재난관리 체계의 구성과 운영 ····· 63
4. 아동·청소년 안전 문제의 다부처적 속성 ····· 71
5. 보호 대상 및 재난 특수성에 따른 거버넌스 구조 ····· 75

제4장 위험과 재난 상황과 돌봄 서비스 수요 및 욕구

제1절 돌봄 서비스 수요 및 욕구에 대한 학부모 FGI 내용 분석 ····· 85
1. 연구방법 ····· 85
2. 코로나 발생 이후의 변화 ····· 88
3. 돌봄 서비스 이용 현황 및 만족도 ····· 95
4. 재난과 위기 상황에서의 돌봄 수요 및 욕구 ····· 103

제2절 아동 청소년 돌봄 수요 및 욕구조사 분석틀 ····· 115
1. 아동·청소년 돌봄 수요 및 욕구 조사 분석 틀 ····· 115

제3절 아동 청소년 돌봄 수요 및 욕구조사 결과 ····· 118
1. 조사개요 ····· 118
2. 코로나19 상황의 돌봄서비스 이용 현황 ····· 123
3. 돌봄서비스 이용만족도 및 위험과 재난 상황 시 고려사항 ····· 154
4. 위험과 재난 상황의 돌봄 수요 ····· 161

제4절 소결: 평상시와 위험 재난시 돌봄 수요 및 욕구 분석 및 제언 ····· 175
1. 조사결과를 통한 위험과 재난 상황의 돌봄 수요 및 욕구 분석 ····· 175
2. 위험과 재난 상황의 아동·청소년 돌봄에 대한 제언 ····· 185

제5장 외국의 위험과 재난에 대한 아동 청소년 돌봄 체제

제1절 미국 ····· 193

1. 미국의 재난 대응 체제 법과 제도 ····· 193
2. 미국의 재난 대응 체제 특징 ····· 194
3. 미국의 재난 대응 체제에서 안전취약 계층으로써 아동 청소년에 대한 고려 ····· 199

제2절 일본 ····· 201

1. 일본의 재난 대응 체제 법과 제도 ····· 201
2. 일본의 재난 대응 체제 특징 ····· 203
3. 일본의 재난 대응 체제에서 안전취약 계층으로써 아동 청소년에 대한 고려 ····· 205

제6장 방과후 돌봄 서비스 제공 실태 및 위험 및 재난 대응 방안

제1절 초등돌봄교실 ····· 209

1. 개요 및 주요 현황 ····· 209
2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황 ····· 214
3. 코로나19 대응 서비스 관련 대응 현황 ····· 221
4. 문제점 및 개선 필요사항 ····· 230
5. 재난에 대비한 돌봄 체계 구축 방안 ····· 241

제2절 지역아동센터 ····· 259

1. 개요 및 주요 현황 ····· 259
2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황 ····· 265
3. 코로나19 관련 대응 현황 ····· 273
4. 위기대응 체계의 문제점 및 개선필요 사항 ····· 281
5. 재난에 대비한 돌봄 체제 구축 방안 ····· 291

제3절 다함께돌봄센터 ····· 304

1. 개요 및 주요 현황 ····· 304
2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황 ····· 309
3. 코로나19 대응 서비스 관련 대응 현황 ····· 319
4. 문제점 및 개선 필요사항 ····· 327
5. 위험 및 재난에 대비한 돌봄 체제 구축 방안 ····· 337

제4절 청소년방과후아카데미 ····· 350

1. 개요 및 주요 현황 ····· 350
2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황 ····· 353
3. 코로나19 관련 대응 현황 ····· 358
4. 문제점 및 개선 필요 사항 ····· 363
5. 재난에 대비한 돌봄 체제 구축 방안 ····· 373

제7장 위험과 재난 대응을 위한 아동 청소년 돌봄 체제 연계 협력 방안

제1절 연계 협력에 대한 선행연구 고찰 ····· 393
1. 연계 협력을 위한 거버넌스의 중요성 ····· 393
2. 재난 대응 거버넌스에 있어 정부의 역할에 대한 성찰 ····· 395

제2절 문제점 및 개선 필요사항 ····· 399
1. 개인/개별 기관 차원의 경험과 이를 통한 함의 ····· 401
2. 지역사회 차원의 경험과 이를 통한 함의 ····· 405
3. 중앙정부 및 지방정부 차원의 경험과 이를 통한 함의 ····· 409

제3절 위험과 재난 대응을 위한 아동 청소년 돌봄 체제 연계 협력 방안 ····· 412

제8장 돌봄과 위험, 재난 대응을 위한 법적 근거와 법적 개선 방안

제1절 「재난 및 안전관리기본법」에서의 돌봄, 위험, 재난 대응을 위한 법적 근거 ····· 423
1. 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 돌봄과 위험, 재난대응 ····· 423
2. 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 '안전취약계층'에 대한 고려 ····· 428
3. 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 돌봄대응의 문제점 ····· 432

제2절 지역아동센터 관련 재난대응의 법적 근거 ····· 434
1. 「아동복지법」에서의 지역아동센터의 법적 근거 ····· 434
2. 「사회복지사업법」에서의 지역아동센터의 법적 근거 ····· 437
3. 지역아동센터 관련법에서의 재난대응의 문제점 ····· 438

제3절 다함께돌봄센터 관련 재난대응의 법적근거 ····· 441

1. 「아동복지법」에서의 다함께돌봄센터의 법적 근거 ····· 441
2. 다함께돌봄센터의 재난대응의 법적 문제점 ····· 444

제4절 청소년방과후아카데미 관련 재난대응 법적 근거 ····· 446

1. 「청소년기본법」에서의 청소년방과후아카데미 법적 근거 ····· 446
2. 청소년방과후아카데미 재난대응의 법적 문제점 ····· 448

제5절 초등돌봄교실 관련 재난대응 법적 근거 ····· 449

1. 초등돌봄교실 운영의 법적 근거 ····· 449
2. 초등돌봄교실 재난대응의 법적 문제점 ····· 450

제6절 돌봄과 위험, 재난 대응을 위한 법적 개선방안 ····· 451

1. 서설 ····· 451
2. 「재난 및 안전관리 기본법」을 통한 법적 개선방안 ····· 452
3. 돌봄관련 개별법을 통한 재난대응의 법적 근거 확보방안 ····· 454
4. 재난대비 돌봄 대응체계의 확립을 위한 특별법 제정방안 ····· 457

제9장 위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제를 위한 국가와 지역사회의 역할: 그 가능성과 한계

제1절 돌봄 체제를 위한 국가와 지역사회의 역할: 그 가능성과 한계 ····· 463

제10장 위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축을 위한 제언

제1절 제언 ····· 471

■ **참고문헌** ····· **499**

■ **부록** ····· **513**

표 차례

〈표 2-1〉 지역아동센터 추진경과(2004~2020) ····· 27
〈표 2-2〉 지역아동센터 추진체계 ····· 29
〈표 2-3〉 다함께돌봄센터 추진경과(2017~2020) ····· 30
〈표 2-4〉 다함께돌봄 추진체계 ····· 31
〈표 2-5〉 청소년방과후아카데미 추진경과(2005년~2020년) ····· 32
〈표 2-6〉 청소년방과후아카데미 추진체계 ····· 34
〈표 2-7〉 온종일돌봄 체계 구축 운영계획 ····· 39
〈표 2-8〉 온종일돌봄 정책 추진현황 ····· 40
〈표 2-9〉 코로나19 시대 돌봄체계 재정비 추진과제별 주요 내용 ····· 43
〈표 2-10〉 재가·비대면 돌봄서비스 체계 신속 구축 추진과제별 주요 내용 ····· 44
〈표 2-11〉 가정 내 돌봄 지원 및 아동 모니터링 강화 추진과제별 주요 내용 ····· 45
〈표 2-12〉 사회분야 일상회복 지원방안 아동 청소년 돌봄 체제 관련 주요 정책과제 ····· 46
〈표 3-1〉 재난의 정의 ····· 52
〈표 3-2〉 재해의 정의 ····· 53
〈표 3-3〉 재난관리 및 안전관리의 정의 ····· 54
〈표 3-4〉 “재난” 및 “재해” (disaster, emergency)에 대한 주요 정의 ····· 56
〈표 3-5〉 “위해” (hazards)에 대한 주요 정의 ····· 57
〈표 3-6〉 “위기” (crisis)에 대한 주요 정의 ····· 57
〈표 3-7〉 “위험” (risk)에 대한 주요 정의 ····· 58
〈표 3-8〉 재난 분야 주요 개념 적용 사례 (홍수 사례) ····· 59
〈표 3-9〉 아동·청소년 분야에서의 재난 및 위험 관련 주요 용어의 조작적 정의 ····· 62
〈표 3-10〉 재난 및 사고 유형별 재난관리주관기관 ····· 63
〈표 3-11〉 제4차 국가안전관리기본계획 중 안전취약계층 보호·지원 과제의 주요 내용 ····· 71
〈표 3-12〉 재난의 종류와 보호의 대상에 따른 주무부처와 현장 실무부처 ····· 76
〈표 3-13〉 화재 발생 시 재난관리의 단계에 따른 거버넌스의 변화 (지역아동센터의 경우) ····· 77
〈표 3-14〉 재난관리의 단계적 구분 - 사전, 사후 ····· 78
〈표 3-15〉 계층제 조직과 네트워크 조직의 특징 비교 ····· 79
〈표 4-1〉 학부모 면담조사(FGI) - 참여자 특성 ····· 86
〈표 4-2〉 FGI 주요 질문 내용 ····· 87
〈표 4-3〉 표본 설계 ····· 116

〈표 4-4〉 설문조사 내용 ····· 117
〈표 4-5〉 응답자특성 ····· 119
〈표 4-6〉 조사항목 ····· 122
〈표 4-7〉 돌봄서비스(7개) 인지도 및 이용경험 ····· 123
〈표 4-8〉 초중등자녀 이용 방과후돌봄서비스-2021년(N=2,250) ····· 124
〈표 4-9〉 주중 원격수업으로 학교 미등교 시 주된 자녀돌봄 현황- 시간대별 이용률(1순위) ····· 126
〈표 4-10〉 주중 원격수업으로 학교 미등교 시 주된 자녀돌봄 현황
- 시간대별 이용률(1+2순위 중복응답) ····· 127
〈표 4-11〉 원격수업이 있는 날 주로 자녀가 있는 곳 (중복응답) ····· 129
〈표 4-12〉 돌봄서비스 온·오프라인 이용 ····· 130
〈표 4-13〉 주중 원격수업으로 학교 미등교 시 주된 자녀돌봄- 이용만족도 ····· 131
〈표 4-14〉 코로나19 위험과 재난상황에서 가장 필요한 방과후돌봄 1가지 (정상등교일 기준) ····· 133
〈표 4-15〉 위험과 재난 상황에서 자녀가 가장 필요로 하는 방과후돌봄 (등교수업일 기준) ····· 134
〈표 4-16〉 주당 이용일수 (등교수업일 기준) ····· 136
〈표 4-17〉 평일 이용시간(대) (등교수업일 기준) ····· 137
〈표 4-18〉 돌봄(프로그램) 내용 (등교수업일 기준) ····· 138
〈표 4-19〉 돌봄프로그램 온·오프라인 운영에 대한 의견 ····· 138
〈표 4-20〉 코로나19 팬데믹 상황 지속 시 선호하는 학교수업 형태(Q2) ····· 139
〈표 4-21〉 위험과 재난상황과 일상적인 상황의 자녀돌봄에 대한 수요와 요구 차이 ····· 140
〈표 4-22〉 코로나19 확산 이후 자녀에게 가장 힘들었던 점 (중복응답) ····· 141
〈표 4-23〉 코로나19로 인해 자녀에게 좋았던 점 (중복응답) ····· 143
〈표 4-24〉 자녀에게 가장 필요한 도움 또는 지원 (1, 2순위) ····· 143
〈표 4-25〉 지난학기 평균 시간: 평일-주말 하루 ····· 144
〈표 4-26〉 지난학기 평균시간: 주말 하루 ····· 145
〈표 4-27〉 코로나 전-후 증감 ····· 146
〈표 4-28〉 현재 자녀에게 가장 부족한 활동 (1순위, 1+2순위) ····· 147
〈표 4-29〉 팬데믹 경험하면서 자녀 돌봄서비스 이용 시 가장 큰 어려움 (1순위, 1+2순위) ····· 148
〈표 4-30〉 팬데믹 경험하면서 자녀 돌봄서비스 이용 시 가장 큰 어려움 (1+2순위) ····· 149
〈표 4-31〉 돌봄공백 발생 ····· 151
〈표 4-32〉 긴급돌봄 이용 여부 ····· 152
〈표 4-33〉 돌봄서비스 구성요소별 만족도(6개서비스, 8개요소별, 5점평균) ····· 155
〈표 4-34〉 돌봄서비스별 공급 충분성, 필요시 이용가능성, 이용의향(5점평균, 긍정응답률)
- 모든응답자 ····· 157
〈표 4-35〉 공적돌봄서비스 및 비대면 온라인 서비스 코로나 전·후 1주 평균 이용시간 ····· 158

CONTENTS

〈표 4-36〉 코로나 전-후 사교육 이용 변화 전반 ····· 159
〈표 4-37〉 공적돌봄서비스 및 비대면 온라인 서비스 코로나 전·후 월 평균 이용 비용 ····· 160
〈표 4-38〉 재난·위험 상황에 따른 자녀돌봄의 어려움 경험 ····· 161
〈표 4-39〉 재난·위험 상황에 따른 자녀돌봄의 어려움 경험_하위변인 ····· 162
〈표 4-40〉 자녀 돌봄이 가장 어려울 것으로 예상되는 위험과 재난 상황 (1순위, 1+2순위) ····· 163
〈표 4-41〉 자녀 돌봄이 가장 어려울 것으로 예상되는 위험과 재난 상황 (1순위) ····· 164
〈표 4-42〉 위험과 재난 상황에서 희망하는 자녀 돌봄 방식 (1+2순위) ····· 164
〈표 4-43〉 위험과 재난 상황에서 희망하는 자녀 돌봄 방식 (1+2순위) ····· 165
〈표 4-44〉 위험과 재난 상황 시 공공돌봄서비스 이용 의향 ····· 166
〈표 4-45〉 위험과 재난 상황에서 공적 돌봄을 이용하지 않는다고 응답한 이유 (1순위) ····· 167
〈표 4-46〉 위험과 재난 상황에서 돌봄서비스 중요도 ····· 169
〈표 4-47〉 가장 충족이 안되는 돌봄서비스_상위 구성요소 기준 (1순위, 1+2순위) ····· 170
〈표 4-48〉 가장 충족이 안되는 돌봄서비스_하위 구성요소 ····· 171
〈표 4-49〉 가장 충족이 안되는 돌봄서비스_하위 구성요소 기준 (1순위) ····· 172
〈표 4-50〉 공적 돌봄서비스가 재난단계에서 가장 취약했던 부분 (1순위) ····· 174
〈표 5-1〉 미국의 재난관리 체계 ····· 197
〈표 5-2〉 미국의 국가재난관리 시스템의 구성요소 ····· 198
〈표 5-3〉 일본의 방재조직 및 추진체계 ····· 201
〈표 5-4〉 일본의 방재 계획 체계 ····· 202
〈표 6-1〉 초등돌봄교실 참여 학생 수 및 비율 ····· 212
〈표 6-2〉 초등돌봄교실 운영 유형 ····· 213
〈표 6-3〉 초등돌봄교실의 안전관리 내용 ····· 215
〈표 6-4〉 초등돌봄교실의 화재 안전 관련 지침 내용 ····· 216
〈표 6-5〉 초등돌봄교실의 안전지도 내용 ····· 218
〈표 6-6〉 초등돌봄교실의 안전관리 내용 ····· 219
〈표 6-7〉 긴급돌봄 및 초등돌봄교실 운영 관련 안내자료 ····· 222
〈표 6-8〉 2021학년도 2학기 학사운영에 따른 초등돌봄교실 운영 안내 ····· 224
〈표 6-9〉 개학 연기 기간(2020.3.2.~2020.4.19.) 초등돌봄교실 참여 현황 ····· 226
〈표 6-10〉 온라인 개학 기간(2020.4.20.~2020.6.7.) 초등돌봄교실 참여 현황 ····· 227
〈표 6-11〉 등교수업 이후(2020.6.8.~여름방학 시작) 초등돌봄교실 참여 현황 ····· 227
〈표 6-12〉 등교수업 이후(여름방학 이후~2020년 말) 초등돌봄교실 참여 현황 ····· 228
〈표 6-13〉 2020년 및 2021년 긴급돌봄 참여 학생 수 및 비율 ····· 230
〈표 6-14〉 위험 재난 시 초등돌봄교실 추진체계별 기능 및 역할(안) ····· 244
〈표 6-15〉 초등돌봄교실 관련 주요 재난 유형 ····· 245

〈표 6-16〉 초등돌봄교실 관련 재난관리 단계별 주요 과제 ····· 246
〈표 6-17〉 초등돌봄교실의 개별 기관 차원의 재난 유형 사례 ····· 247
〈표 6-18〉 초등돌봄교실의 지역사회 차원의 재난 유형 사례 ····· 252
〈표 6-19〉 초등돌봄교실의 국가 차원의 재난 유형 사례 ····· 257
〈표 6-20〉 지역아동센터 현황(2006~2019년) ····· 260
〈표 6-21〉 지역아동센터 운영 주체 ····· 260
〈표 6-22〉 돌봄 취약 아동 선정 소득 기준 ····· 262
〈표 6-23〉 돌봄 취약 아동 선정 가구 특성 기준 ····· 263
〈표 6-24〉 지역아동센터 기본 프로그램 ····· 264
〈표 6-25〉 아동안전교육 내용 ····· 266
〈표 6-26〉 안전사고 예방대책 ····· 267
〈표 6-27〉 건강관리 및 응급조치 ····· 267
〈표 6-28〉 시설의 안전점검 :자체점검, 지자체점검, 합동점검 ····· 268
〈표 6-29〉 화재예방 및 소방·전기·가스 안전 ····· 270
〈표 6-30〉 기관별·단계별 조치사항 요약 ····· 272
〈표 6-31〉 미세먼지 대응: 지역아동센터 대응요령 ····· 273
〈표 6-32〉 집단시설·다중이용시설 등 대응지침 (2020.02) ····· 274
〈표 6-33〉 사회복지시설 대응지침 9판 (2021.11.15.) ····· 275
〈표 6-34〉 지역아동센터·다함께돌봄센터 대응지침 (8-3판) (2021.90.30) ····· 278
〈표 6-35〉 코로나19 대응 실무추진단 주요 역할 ····· 281
〈표 6-36〉 지역아동센터 FGI 명단 ····· 282
〈표 6-37〉 지역아동센터의 개별 기관 차원의 재난 유형 사례 ····· 295
〈표 6-38〉 지역아동센터의 지역사회 차원의 재난 유형 사례 ····· 298
〈표 6-39〉 지역아동센터의 국가 차원의 재난 유형 사례 ····· 301
〈표 6-40〉 다함께돌봄센터 시도별 설치현황 ····· 306
〈표 6-41〉 다함께돌봄센터 도시규모별 설치현황 ····· 306
〈표 6-42〉 시도별 다함께돌봄센터 정원 및 이용 아동 수 ····· 308
〈표 6-43〉 다함께돌봄센터 월별 안전점검표 양식 ····· 311
〈표 6-44〉 고농도 미세먼지 단계별 다함께돌봄센터 대응 방안 ····· 317
〈표 6-45〉 다함께돌봄센터 전체 개소수 및 정상 운영 센터 수 등 (20년3월~21년 10월) ····· 326
〈표 6-46〉 위험과 재난 시 다함께돌봄센터 추진체계별 기능 및 역할(안) ····· 341
〈표 6-47〉 다함께돌봄센터 관련 재난 유형별 사례 ····· 343
〈표 6-48〉 다함께돌봄센터 차원 재난의 예방 및 대비단계 활동 내용 요약 ····· 345
〈표 6-49〉 다함께돌봄센터 차원 재난의 대응 및 복구단계 활동 내용 요약 ····· 346

CONTENTS

〈표 6-50〉 지역사회 및 국가 차원 재난의 예방 및 대비단계 활동 내용 요약 ····· 347
〈표 6-51〉 지역사회 및 국가 차원 재난의 대응 및 복구단계 활동 내용 요약 ····· 348
〈표 6-52〉 청소년방과후아카데미 운영 현황(2020년.12월 기준) ····· 350
〈표 6-53〉 청소년방과후아카데미 운영 유형 ····· 351
〈표 6-54〉 선택 운영과정 편성 예시 ····· 352
〈표 6-55〉 주말형 프로그램 예시 ····· 352
〈표 6-56〉 위험 재난 시 청소년방과후아카데미 추진체계별 기능 및 역할(안) ····· 375
〈표 6-56〉 청소년방과후아카데미의 기관 차원의 재난 사례 ····· 379
〈표 6-57〉 청소년방과후아카데미의 지역사회 차원의 재난 사례 ····· 383
〈표 6-58〉 청소년방과후아카데미의 국가 차원의 재난 사례 ····· 386
〈표 8-1〉 아동복지법상 재난대비 안전교육 (별표 6) ····· 436
〈표 8-2〉「아동복지법 시행령」상 종사자 자격기준(별표 15) ····· 439
〈표 8-3〉 다함께돌봄센터 재난대비 안전교육 ····· 443
〈표 10-1〉 위기관리 패러다임의 변화 방향 ····· 473
〈표 10-2〉 성공적 위기관리의 원칙(FEMA의 원칙에서 변형) ····· 473
〈표 10-3〉 재난관리체계 혁신 방향 ····· 475
〈표 10-4〉 기능연속성 계획의 구성요소 ····· 482
〈표 10-5〉 재난대응 10대 수행원칙과 세부 내용 ····· 483
〈표 10-6〉 4차 산업혁명의 성과(ICMBS)와 스마트 국가위기관리 시스템의 적용가능성 ····· 485
〈표 10-7〉 스마트 국가위기관리시스템에 따른 10대 수칙 ····· 485
〈표 10-8〉 스마트 국가위기관리시스템 정착을 위한 종합대응 10대 수행 원칙 ····· 486
〈표 10-9〉 재난분야 위기관리 매뉴얼 유형 및 내용 ····· 491
〈표 10-10〉 위기관리 매뉴얼 작성원칙 ····· 492
〈표 10-11〉 위기관리 매뉴얼 유형별 세부 작성원칙(안) ····· 492
〈표 10-12〉 통합형 재난관리 방식과 분산형 재난관리 방식의 비교 ····· 496
〈표 10-13〉 의사결정체계 ····· 497
〈표 10-14〉 재난 단계별 설명 및 활동 ····· 497

그림 차례

[그림 1-1] 중앙정부 차원의 대표적 방과후 돌봄 체제 ····· 3
[그림 2-1] 부처별 돌봄 체제 ····· 24
[그림 2-2] 초등돌봄교실 추진체계 ····· 26
[그림 2-3] 다함께돌봄 수행체계 ····· 31
[그림 2-4] 0~12세 공적돌봄 체계 ····· 38
[그림 2-5] 범정부 돌봄서비스 협력 및 전달체계 ····· 41
[그림 2-6] 코로나19시대 지속가능한 돌봄체계 추진 방향 ····· 42
[그림 3-1] 재난과 재해 관련 현행 법령 및 제·개정 배경 ····· 53
[그림 3-2] 재난안전관리 주요 용어 개념 모형 ····· 59
[그림 3-3] 위험관리, 위기관리, 재난관리 ····· 60
[그림 3-4] 우리나라 국가 재난안전관리체계 ····· 65
[그림 3-5] 교육부 관할 시설의 재난관리 체계 ····· 68
[그림 3-6] 제4차 국가안전관리기본계획의 기본 방향 ····· 70
[그림 3-7] 세월호 사고 당시 거버넌스의 문제를 지적한 기사 ····· 72
[그림 3-8] 연령별 상황별 아동, 청소년의 정의 ····· 73
[그림 3-9] 네트워크 거버넌스의 3가지 유형 ····· 81
[그림 4-1] 아동청소년 돌봄 수요 및 욕구 조사 내용분석 틀 ····· 115
[그림 4-2] 위험과 재난 상황의 돌봄 수요 및 욕구 분석 ····· 175
[그림 5-1] 미국의 국가재난대응 프레임워크 ····· 195
[그림 5-2] 미국의 국가재난대응체계 ····· 196
[그림 5-3] 방재기본계획의 구성 ····· 203
[그림 5-4] 일본의 재난관리 체계 ····· 204
[그림 6-1] 최근 10년간 초등돌봄교실 운영 현황('10년~'20년) ····· 211
[그림 6-2] 최근 10년간 초등돌봄교실 운영 현황('10년~'20년) ····· 211
[그림 6-3] 초등돌봄교실의 유형별 학생 수 및 참여율 ····· 212
[그림 6-4] 초등돌봄교실 안전관리 조직(예시) ····· 219
[그림 6-5] 초등돌봄교실 안전점검 실행 절차 ····· 220
[그림 6-6] 감염병 확산 대비 초등돌봄교실 운영 체계(예시) ····· 225
[그림 6-7] 코로나19 시기 초등돌봄교실 및 긴급돌봄 참여 현황 ····· 229
[그림 6-8] 교육부 재난관리체계 ····· 241

[그림 6-9] 시·도교육청 지역사고수습본부 구성·운영 ····· 242
[그림 6-10] 범정부 돌봄서비스 재난 대응체계(안) ····· 243
[그림 6-11] 한국시설안전공단 소규모 취약시설 안전점검 절차 ····· 270
[그림 6-12] 고농도 미세먼지 대응단계 ····· 271
[그림 6-13] 코로나19 감염병 대응 TF 구성·운영 ····· 280
[그림 6-14] 위험 및 재난 대응 지역아동센터 돌봄 체계도 ····· 292
[그림 6-15] 다함께돌봄센터 사업의 추진체계도 ····· 305
[그림 6-16] 다함께돌봄센터 비상 대응 훈련계획 양식(화재) ····· 316
[그림 6-17] 다함께돌봄센터 비상 대응 훈련 자체 평가서 (화재 예시) ····· 318
[그림 6-18] 아동권리보장원과 함께하는 코로나19 극복 온라인 응원 캠페인 ····· 325
[그림 6-19] 현행 다함께돌봄센터의 사고보고 체계도 ····· 338
[그림 6-20] 다함께돌봄센터의 위험 및 재난에 대비 대응체제 구축(안) ····· 340
[그림 6-21] 청소년방과후아카데미의 위험 재난 대응체계 ····· 374
[그림 7-1] 상호협력체계 예시 1 ····· 397
[그림 7-2] 상호협력체계 예시 2 ····· 398
[그림 8-1] 국가재난관리체계도 ····· 426
[그림 10-1] 돌봄 위험 재난 대응 체제를 위한 콘트롤 타워의 필요성과 그 방안 ····· 471
[그림 10-2] 재난관리 시스템의 이해 ····· 472
[그림 10-3] 돌봄 연계를 위한 현재의 노력 ····· 476
[그림 10-4] 수요와 욕구에 기반한 평상시 및 재난시 돌봄 서비스 제공 필요 ····· 477
[그림 10-5] 범정부 돌봄서비스 재난 대응 체계(안) ····· 478
[그림 10-6] 재난 단계별 대응체계 구축의 필요성(예시) ····· 479
[그림 10-7] 코로나19의 사회생태적 영향 ····· 488
[그림 10-8] 재난관련 법과 조직의 변화 ····· 490

01

서론

제1절 서론

코로나 19와 같은 위험과 재난 발생시 돌봄 수요가 급증하나 이에 대한 대응은 미흡한 실정이다. 아동 청소년을 위한 공적 시설 부족 및 위험과 재난에 대한 대비 미흡으로 인해 위험 및 재난 발생시 기존 돌봄 체계가 효과적으로 대응하지 못하는 결과가 초래되었다. 코로나 19 상황은 물론 다양한 위험과 재난 발생시 추가적인 신규 돌봄 수요가 발생할 가능성 또한 배제할 수 없으나 이에 대한 파악 또한 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 4단계 격상에 따라 초등학교의 94%가 원격수업을 하고 있는 상황에서 수도권 초등학교에 '긴급 돌봄' 신청이 몰려 학생과 교사가 혼란을 겪고 있는 상황(한겨레, 2021.7.14.일자)은 위험과 재난에 대한 돌봄 체제 구축이 얼마나 시급하고 필요한지를 보여주는 반증이라 해도 과언이 아니다. 돌봄 필요가 장기화되면서 가족 의존 등 사적 돌봄은 한계에 직면하였으며 부모 모두 직업생활을 하는 경우 자녀를 돌보아 줄 곳을 찾지 못해 심각한 어려움을 겪고 있다. 돌봄 서비스 유무에 따라 신체, 정서, 발달 격차, 교육 격차 문제도 심각화 되는 등 소위 말하는 재난 불평등(채종헌, 최호진, 이재호, 2018)의 가속화로 인해 장기적으로 사회통합에 부정적 영향을 미칠 가능성 또한 배제할 수 없는 상황이다.



[그림 1-1] 중앙정부 차원의 대표적 방과후 돌봄 체제

그럼에도 현재 다양한 부처에서 이루어지고 있는 돌봄 체제는 위험 및 재난 상황에서는 물론 평상시에도 원활한 협력이 이루어진다고 보기 어렵다. 주로 “돌봄” 이 필요하다고 일컬어지는 초등학교, 중학교 아동 청소년을 대상으로 한 돌봄 체제는 교육부, 보건복지부, 여성가족부에서 개별적으로 이루어지고 있으며 대표적 내용은 [그림 I-1]과 같다.

여전히 돌봄 서비스 공급은 수요에 비해 공급이 부족한 실정(김영란 외, 2018)이며 위험과 재난에 원활하게 대처하기 위한 체제 또한 명확히 구축되어 있지 못한 상황이다. 이러한 상황에서 각 돌봄 체제가 가진 장점을 극대화하고, 공급을 확대하고 이들 간의 협력체제 강화를 통해 평상시는 물론 위험과 재난시 돌봄 체제를 원활히 함으로써 “돌봄의 사회화, 돌봄의 국가책임”이 강화되도록 하고 이를 통해 아동 청소년이 보다 나은 삶의 질을 확보할 수 있도록 하는 방안은 효과적인 아동 청소년 돌봄 체제 구축을 위한 미래지향적 방안이라고 하겠다.

학교를 마친 아동 청소년에게 ‘언제, 어디서나 원하는 시간’에 돌봄을 제공하기 위해 최근 구축된 “온종일 돌봄 체계”(대한민국 정책브리핑(https:··www.korea.kr)가 보다 효율적으로 운영되기 위해서도 보다 활발한 연계, 협력이 필요함은 물론이다.

행정안전부, 국립재난안전연구원 등을 중심으로 위험, 재난에 대한 정의, 이에 대한 대응방안 모색은 물론 다양한 대응매뉴얼이 보급되고 있음에도 아동청소년 돌봄 체제 분야에서는 적절한 위험, 재난 관리체계가 마련되어 있지 못한 점 또한 위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄체제 구축이 시급한 이유라고 하겠다.

이에 본 연구에서는 이러한 문제의식을 기반으로 아동 청소년 중 특히 초등학생, 중학생 연령을 대상으로 방과후 돌봄 체제인 초등돌봄교실(교육부), 다함께 돌봄사업(보건복지부), 지역아동센터(보건복지부), 청소년방과후아카데미(여성가족부)를 중심으로 위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축 방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 선행연구고찰을 토대로 위험과 재난을 유형화하고 재난에 대한 기존의 연구동향을 살펴보고, 각 유형별 아동 청소년 돌봄 수요 변화와 요구를 파악하고 각 유형별로 방과후 돌봄 체제가 각각 어떻게 위험과 재난에 대응할 수 있을지, 위험과 재난이 발생했을 시 유연하게 공급을 확대하는 방안에는 어떠한 것이 있는지, 위험과 재난에 효과적으로 대응하기 위해 아동 청소년 돌봄체제 간에는 어떻게 연계, 협력할 것인지, 돌봄 확대와 위험 및 재난 대응을 위한 법적 근거와 개선방안에는 어떠한 것이 있는지 등을 연구하고자 한다.

이 과정에서 주관연구기관인 한국청소년정책연구원은 물론, 돌봄, 위험 및 재난 대응과 관련한 다양한 협력연구기관(한국교육개발원, 한국보건사회연구원, 육아정책연구원, 한국형사·법무정책연구원) 등과 다양한 연구자(울산과학기술대학교)(前 한국행정연구원), 모든학교체험학습연구소(前 한국청소년정책연구원)) 등과 협동연구를 수행함으로써 위험과 재난에도 대응할 수 있는

아동 청소년 돌봄체제 구축을 위한 전방위적 협력 네트워크(거버넌스)를 바탕으로 한 보다 효과적인 아동 청소년 돌봄체제 구축방안을 구축, 제안할 수 있을 것으로 기대한다.

02

아동·청소년 돌봄 체제 개관

제1절 돌봄에 대한 선행연구 고찰

이 장에서는 돌봄에 대한 이론적 논의와 선행연구 고찰을 통해 드러난 돌봄의 이슈를 짚어봄으로써 돌봄정책에 필요한 주요 방안과 요소를 도출하고자 한다.

1. 돌봄에 관한 이론적 논의

돌봄(care)에 관한 이론적 논의는 다양한 관점과 갈래에서 이루어졌다. 여기에서는 크게 2가지로 ① 여성학과 비주류경제학에서 시작된 돌봄의 윤리(ethics fo care)와 가치, ② 아동 및 교육의 관점에서 접근한 educare, 즉 ECEC(Early Childhood Education and care)에 관한 논의를 살펴보았다(최윤경·박은정·우석진·김보미, 2020).

가. 돌봄의 개념

'돌봄'은 누군가를 보살피는 활동으로, 일 또는 노동(care work)으로 대변됨과 동시에 친밀한 관계와 정서(caring relationship)를 포함하는 인간 본연의 활동으로 이해된다. 돌봄은 가정 내 비공식 영역의 노동에서 벗어나 가족 밖으로 확장되었으며, 공식 영역으로 진입한 돌봄의 제도화로 인해 돌봄정책이라는 용어가 사용된다. 돌봄의 개념이 다차원적이고 합의된 정의와 범주를 찾기 어려운 것과 마찬가지로 돌봄정책도 사회정책으로서 합의된 명확한 범주가 있다고 보기는 어렵다. 그간 논의된 돌봄에 대한 관점과 돌봄의 범주에 대한 이론적 고찰을 통해 돌봄의 다양한 의미와 개념을 살펴보면 다음과 같다.

1) 돌봄윤리(Ethics of Care)에 관한 여성학 및 비주류경제학 접근

피셔와 트론토는 '돌봄'은 '세상'을 영위하고 지속, 유지시키기 위해 행하는 인간의 모든 활동으로 보았다(Fischer and Tronto, 1990: 40; Tronto, 2014: 67에서 재인용). 피셔와 트론토의 돌봄 정의가 지나치게 광범위하다고 비판받기도 하나(Held, 2006), 이후 트론토의 돌봄에 대한 접근은 돌봄의 연대성과 권리로서의 돌봄에 대한 논의로 이어진다는 점에서 돌봄 개념의 확장성을 갖는다. 버지니아 헬드(Virginia Held)는 돌봄을 실천이자 가치로 정의하였다. 실천으로서 돌봄은 노동의 일종이지만 노동 그 이상인 관계적 노동이며, 돌봄 실천은 도덕적 태도와 기준 및 가치적 속성을 가지고 있다고 설명한다(Held, 2006). 에바 페더 키테이(Eva Feder Kittay)는 돌봄이 필요한 인간의 의존성을 강조하고 이로 인한 돌봄노동을 의존노동(dependency work)으로 표현한다. 또한 돌봄의 대상자인 의존인과 의존노동자의 관계뿐만 아니라 의존노동자에 대한 돌봄을 의미하는 둘리아 개념으로도 접근한다. 즉, 키테이는 둘리아의 공적 개념을 '돌봄노동자'에 대한 사회의 지원, 제도적 보장의 원칙이 필요함을 역설하기 위한 근거로 제시한다(Kittay, 1999). 다니엘 잉스터(Daniel Engster)는 "돌봄은 사람들이 사회에서 생존, 발달, 기능할 수 있도록, 이들의 생물학적으로 긴요한 필요를 충족하고, 기초 역량을 발달·유지하며, 불필요하거나 원하지 않는 고통과 고충을 피하거나 완화하도록 돕기 위해, 우리가 이들에게 직접적으로 하는 모든 것"이라고 정의하였으며(Engster, 2017: 63), "돌봄의 궁극적 목표는 사람들이 생존하고 사회적으로 기능할 수 있도록 하여, 그들이 자신과 타인을 돌보고, 나아가 좋은 삶을 추구할 수 있도록 하는 것이라고 설명하였다"(김희강·나상원, 2017; 저출산고령사회위원회·여성가족부, 2018: 61에서 재인용).

이러한 돌봄에 대한 매우 다양한 정의에도 불구하고 돌봄의 개념을 구성하는 공통된 지점이 있다. 즉, 돌봄이란 인간의 근본적인 의존성과 취약성으로부터 비롯된 모든 인간이 갖는 필요이자 관계라는 것으로, 결국 돌봄에 대한 정의는 인간과 가치에 대한 이해를 바탕으로 하며, 이는 철학적, 윤리학적 논의를 근간으로 하고 있다.

초기 돌봄이론의 토대가 되는 '돌봄윤리(care ethics)'는 1980년대에 시작되어, 캐롤 길리안(Carol Gilligan)과 닐 나딩스(Nel Noddings), 사라 러딕(Sara Ruddick)과 같은 모성주의 돌봄윤리 논의에 의해서 초기 돌봄이론이 발전되었다(Gillian, 1982; Noddings, 1984; Ruddick, 1989). 점차 돌봄 필요와 돌봄의 관계는 개인 간, 가족 간의 미시적 윤리 차원에 머물지 않고 개인과 사회, 제도, 국가 등 정치적, 정책적 차원의 논의로 확장되었으며, 여성주의 경제학자들에 의해 돌봄경제 개념으로도 발전되어 왔다.

이러한 돌봄이론의 전제는 주류 윤리학, 정치학, 경제학 등 기존 논의들이 돌봄을 배제하고 있다는 점이다. 돌봄이론들은 윤리학의 정의론, 민주주의 정치제도, 자본주의 체제 등 기존의 우리

사회의 핵심 철학과 제도라고 여겨지던 틀에서는 돌봄을 논의의 중심에 두지 않았으며, 돌봄의 가치를 절하하였다는 점을 공통적으로 지적한다.

이러한 돌봄이론은 여성주의 학자들의 논의에서부터 출발하여, 돌봄은 전통적으로 여성이 담당해온 성별화 된 노동으로, 여성들이 가정 내에서 무급으로 제공하는 돌봄노동의 가치와 경제적 기여가 오랜기간 평가절하 되어 왔음에 착안한다. 여성의 경제활동이 증가하면서 여성의 책임으로 간주되어 왔던 가정 내 돌봄이 사회화되고 있으나, 돌봄의 사회화[1]에 따라 창출된 노동시장 내 유급 돌봄노동에 대한 가치가 여전히 제대로 평가되고 있지 않다는 비판을 제기한다. 돌봄을 중심으로 한 새로운 패러다임으로의 전환을 주장하는 돌봄이론들은 기본적으로 여성에게 지워져 왔던 돌봄의 책임과 노동에 대한 공평한 분배와 정당한 가치평가를 전제하고 있다. 이로써 돌봄이론과 젠더는 분리하여 논의할 수 없으며, 돌봄정책은 아동복지정책, 노인복지정책, 일가족양립정책 등과 연동되는 정책일뿐만 아니라 여성정책, 성평등정책의 성격도 갖는다. 즉 돌봄에의 보편적 권리와 의무, 참여와 (성)평등으로서의 돌봄의 본질과 개념에 기초하여 우리 사회의 유지와 웰빙에 관한 패러다임의 전환을 제안하고 있다. 관련하여 베티오와 플란텐가(Bettio & Plantenga, 2004)는 아동 돌봄 정책을 '아동에 대한 돌봄노동과 관련하여 가족의 복지 부담을 완화하고, 가족 내 역할에 관계없이 사회적으로 적절한 수준을 유지할 수 있도록 하는 국가에 의한 제도적 노력'으로 정의한 바 있다(신지현, 2020에서 재인용).

돌봄이론의 시작인 페미니즘 돌봄윤리학은 사회적, 경제적 제도의 근본적 변화를 주장하는 돌봄정치학, 돌봄경제학으로 이어졌다. 우선 여성주의 돌봄 정치학자인 트론토는 민주주의의 과제가 돌봄의 책임을 분배하는 것이며, '함께 돌봄(caring with)'이라는 연대성 실현을 통해 돌봄 민주주의를 이룰 수 있다고 보았다. 또한 트론토는 돌봄은 불평등한 사회구조로 인해 성별, 계층, 민족·인종 등에 따라 차이가 존재하며, 시장적 사고방식에 의존한 접근방식으로는 이러한 돌봄 불평등 문제를 해결할 수 없다고 주장한다. 트론토는 민주사회에서의 '함께 돌봄'이라는 '돌봄 민주주의'로의 패러다임 전환을 통해서 불평등 구조가 해결된 '좋은 돌봄'을 실현할 수 있다고 보았다. 한편 돌봄의 복합성을 고려하여 돌봄의 책임뿐만 아니라 권리 측면에서의 돌봄도 언급하였다. 공적 체계 내에서 민주적 돌봄 제도를 확립하기 위해서는 돌봄을 받을 권리뿐만 아니라 돌볼 권리에 대한 보장이 이루어져야 하며, 돌봄권 보장과 관련한 공적 과정에 참여할 자격이 보장되어야 한다는 것이다(Tronto, 2014).

트론토가 돌봄을 '함께 돌봄'이라는 연대성과 돌봄 관련 권리의 측면에서 강조하였다면, 잉스터는 인간의 존재론적 의존성에 근거한 '돌봄의무'를 강조하였다. 잉스터는 돌봄의무가 개인차원

1) 돌봄의 사회화 정책은 가족 기능의 변화나 성역할의 변화에 따른 돌봄의 결핍을 거시적인 신사회위험 요인으로 보고 이에 대해 정책적으로 대응하는 것을 말한다(Kniikin & Smit, 2009; 신지현, 2020에서 재인용).

의 책임이 아닌 제도와 정책을 통해 실현되어야 할 제도화된 의무, 공적 책임임을 강조한다. 또한 잉스터의 돌봄 정치이론은 롤즈의 정의론과 이후 수많은 정의론에서 돌봄을 배제해왔음을 지적하고, 돌봄윤리의 실현을 통해 정의로운 사회를 달성할 수 있다고 주장한다. 그래서 잉스터는 돌봄을 '정의의 심장(Heart of justice)'으로 표현한다(Engster, 2017).

한편, 여성주의 경제학자들이 '돌봄경제(Care Economy)'라는 개념을 사용하면서 돌봄경제에 대한 관심과 논의가 이루어지고 있다. 돌봄경제 개념은 낸시 폴브레(Nancy Folbre)의 논의에 상당 부분 기초를 두고 있는데, 폴브레는 기존 주류 자유주의 경제학에서 전제하고 있는 '보이지 않는 손'이 작동하기 위해서는 여성들의 돌봄이라는 재생산 활동, 즉 '보이지 않는 가슴'이 전제되어야 함을 지적한다. 또한 사회변화에 따라 여성이 가정 내에서 해왔던 무급 돌봄노동에 대한 사회적 돌봄의 수요가 커졌으나, 돌봄은 경쟁적 시장 논리에 의해 충분히 제공될 수 없으며 자유시장 내 경쟁에 돌봄을 맡기게 될 때 돌봄의 질이 저하될 수 있음을 지적한다. 이러한 맥락에서 폴브레는 복지국가, 사회복지제도의 필요성을 인정하지만, 충분한 돌봄을 제공하고 돌봄노동을 제대로 보상하기 위한 대안적인 제도들이 함께 결합되어야 한다고 주장한다(Folbre, 2007). 폴브레는 돌봄의 경제적 가치를 명확하게 파악하기 힘들며, 돌봄경제에 대한 논의를 전개할 때 돌봄에 투입되는 돌봄노동을 중심으로 접근한다. 폴브레는 돌봄노동 유형을 직접적·간접적 돌봄, 공식·비공식 시장, 무급·유급 노동 등을 중심으로 구분하여 접근한다(Folbre, 2006; Folbre, 2018).

반면, 마리아 플로로(Maria Floro)는 돌봄노동의 비가시성으로 인해 측정의 어려움이 있지만 돌봄의 가치를 추산해내고 측정하려는 노력은 여성이 그동안 담당해왔던 돌봄의 사회적, 경제적 가치를 드러내는 데에 기여를 한다고 본다(Floro, 2019). 우리나라에서도 무급 돌봄노동의 가치 추정과 돌봄의 공공화를 위한 재정비용에 관한 연구를 다수 수행하였다(예: 윤자영, 2010).

이와 같이 기존 주류 이론에서 간과되어 왔던 '돌봄'은 페미니즘을 통해 새로운 지향점으로서 다양한 분야의 이론들에 적용되며, 개념의 외연을 확장하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 돌봄 정책의 이행과 돌봄노동의 가치 제고, 돌봄의 사회적 인프라 확충의 과정에서 돌봄에 대한 소외와 배제, 경계의 쟁점은 지속되고 있다.

2) 돌봄(ECEC)에 관한 아동발달 및 교육의 관점

아동분야 돌봄은 생애초기 출발선 평등과 과거 인적투자(human capital)로서의 교육과 이를 통한 생산성의 향상과 연관되어 있으며, 이 과정에서 잔여적 사회복지로서의 daycare에서 인적자원 양성을 위한 교육과 훈련이 포함된 돌봄(educare)으로 발전, 이제는 취학전 영유아기 교육·보육(ECEC: Early Childhood Education and Care)의 개념과 의제로 자리잡았다(OECD,

2001). 이로써 최근에는 교육·보육·돌봄의 과정에 아동중심의 놀이와 교수법(pedagogym curriculum)이 갖는 비중이 증가하고, OECD 국제연구 동향에서도 영유아기 교육·보육은 아동의 발달이론에 기초하여 취학전 교육·보육 과정의 효과성 및 형평성 제고에 관한 정책과제를 중요하게 다루고 있다(OECD, 2012; OECD, 2017b).

2015년 UN 총회에서 채택한 개별 국가와 국제사회가 2030년까지 달성할 17개 분야의 2030 지속가능발전 목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 살펴보면, '교육'은 지속가능발전 의제 실현의 핵심 요소로 네 번째(SDG 4) 목표로 반영되어 있다(유네스코 대한민국 대표부, http://overseas.mofa.go.kr/unesco-ko). 여기에는 모두를 위한 평생학습의 기회와 다함께교육의 모든 수준에서 양성평등과 포용성, 형평성을 보장하는 것을 보편적인 의제로 제시하고 있다. 이를 위해 양질의 아동발달과 보육 및 취학전 교육에 대한 접근성의 보장이 포함되어 있으며 교육 어젠더에 광의의 돌봄이 포함되어 있다(UNESCO, 2018).

UNESCO(2018)에서 발간한 「국제 성교육 지침(International technical guidance on sexuality education)」에 의하면, 성교육은 지속가능한 발전을 위한 주요 어젠더(SDG 목표 4[2])로 사실상 교육 전반을 다루는 포괄적 관점으로 논의되며 남성-여성에 대한 구분과 차별 철폐에서 나아가 모든 인간에 대한 존중과 비차별(i.e. 영유아보육법 3조), 보편적 인권에 대한 세계시민성으로 귀결되는 개념을 제시하고 있다. 즉 지속가능발전을 위한 2030 어젠더는 양질의 교육, 건강과 웰빙, 성평등과 인권이 본질적으로 연결되어 있음을 보여주고 있으며, 성평등은 포괄적인 개념으로 글로벌 과제가 되었다. 양성평등의 관점과 정책 실현은 사회의 성숙과 웰빙을 견인하는 주요 과제로 공표되었으며, 남-녀의 차이에 머물지 않고 사회경제적·구조적으로 편향되고 배제된 소외계층에 대해 살피는 포용적 관점을 갖는다. 이러한 접근은 돌봄영역에도 적용되어, 아동돌봄 환경에서 나타나는 여성 위주의 성비 불균형뿐만 아니라 돌봄과정에의 참여와 제공자-이용자 간 상호 존중과 보호, 그리고 지구촌의 지속가능발전을 가능하게 하는 패러다임으로 논의되고 있다.

둘째, 아동의 관점에서 돌봄은 인간의 성장에 초석이 되는 주요 발달과제로, 생애 초기 결정적 시기에 경험하는 양질의 돌봄과 안정적 부모(주양육자)-자녀 관계 및 양육환경과 상호작용의 질이 중요함을 생애발달에 관한 종단연구 등을 통해 실증적으로 다뤄왔다(예: 미국 NICHD 연구, 영국 EPPE 연구, 한국아동패널연구 등). 아동의 성장은 인간-환경 간 상호작용과 주요 발달기제에 기초한다는 생태체계적 접근과 심리발달이론(예: 애착이론, 인지이론, 브론펜브레너 생태이론 등)을 통해 설명되었으며, 돌봄은 양육(childrearing), 부모됨(parenting), 돌봄(care), 보육과 교육(childcare, educare), 교수법·교육학적접근(pedagogy)의 이름으로 다양한 관점에서 논의

2) ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all

되었다. 이로써 아동돌봄은 아동의 성장·발달에 필수적인 상호작용의 과정이자 인간의 출생과 성장, 노화에 이르는 전 생애 학습의 기초로 이후 삶의 경로에 결정적·누적적으로 영향을 미치는 환경적·과정적 선행 요인으로 논의되었다.

돌봄에 관한 주요 가설은 애착이론과 인지·정서·사회성 발달의 단계론에서 출발하여 주로 모의 취업 등으로 인한 모성-비모성의 양육(maternal and nonmaternal care) 환경이 아동과 가족에 미치는 긍-부정의 영향을 중심으로 논의가 진행되었다(예: Belsky, 1990). 정신분석학과 애착이론 등 아동의 생애발달 과정에 대한 관찰추적과 종단연구를 통해 생애초기의 모성결핍(hypothesis of maternal deprivation) 가설이 논의된 이후, 인간의 성장에 영향을 미치는 양육과정의 결정적 요소와 환경요인을 찾는데 연구가 집중되었다(Belsky, Fish & Isabella, 1991).

1980년대까지는 생애초기(특히 생후 만1년 이하) 비모성 양육환경의 질이 떨어지고 돌봄서비스 이용 시작이 너무 이르거나 이용시간 및 기간이 길 경우 아동에 미치는 부정적 영향이 누적된다는 연구결과들이 보고되었다(예: Clarke-Stewart, 1989). 이후 여성의 취업이 증가하고 노동시장의 참여가 사회적 가치로 중요한 비중을 차지하고 돌봄의 사회화가 진행됨에 따라, 돌봄서비스의 이용이 확대되고 이를 위한 인력의 양성과 서비스 질 향상(특히 취약계층을 대상으로 하는 양질의 중재 프로그램) 및 공적 돌봄인프라의 구축이 적극 추진되었다(예: 미국의 Headstart, 영국의 Surestart). 돌봄(care)은 취약한 환경의 아동에게 긍정적 영향을 미치는 적절한 개입이자 필요한 중재 프로그램 또는 양질의 지역사회 돌봄으로 그 긍정적 영향이 우선적으로 규명되었으며, 특히 생애초기 돌봄서비스의 질이 보장될 경우 돌봄은 아동의 인지발달과 사회·정서적 발달을 중심으로 아동에게 긍정적 영향을 미친다는 선행연구가 다수 보고되었다(예: 미국의 NICHD 연구, 영국의 EPPE 연구). 이후 양질의 돌봄서비스 이용이 아동의 성장발달에 미치는 긍정적 영향에도 불구하고, 메타분석을 통해 부모됨과 가정환경의 질이 아동발달에 미치는 영향력이 유의하게 큼을 확인함으로써(Belsky, Vandell, Burchinal, Clarke-Stewart, McCartney, Owen 외, 2007), 육아휴직과 같은 일가정양립 지원과 아버지의 양육참여 등 성평등 관점의 돌봄환경과 돌봄권 보장에 대한 근거가 되었다.

3) 돌봄과 교육의 접점 및 공적돌봄 체계의 중요성

여성주의 비주류경제학에서 논의된 돌봄의 윤리가 제도화 된 교육의 과정 및 개념과 만나면서, 노딩스(Noddings, 2002)가 강조한 돌봄관계 중요성이 교육현장에서 충분히 인지되고 매일의 대화와 소통, 교육의 과정 속에서 생생히 실행되어야 함이 강조되고 있다. 즉 교사와 학생 간에 상호

작용과 관계를 통해 이루어지는 교육의 환경과 교육의 실행 및 (그) 과정은 돌봄의 윤리학이 말하는 상호 호혜적인 돌봄의 관계(의 질)에 기초할 때 가장 이상적인 형태의 교육과 학습이 실현된다는 논지이다. 노딩스(2002)에 의하면, 모든 교사는 도덕적·윤리적인 교육자이며 교육은 곧 돌봄 관계의 형성을 의미한다. 이를 통해 교사는 보다 나은 성인으로 성장할 수 있는 아동·청소년을 길러내는 책무성을 이행할 수 있다.

국외연구를 살펴보면, 국제노동기구 ILO는 돌봄경제(Care Economy)의 중요성에도 불구하고 돌봄 참여와 고용에서의 성적 불평등이 지속되고 질적 저하와 차별이 고착되어 여성의 저임금·무급과 저숙련의 악순환이 반복되는 현상이 있음을 보고하고 있다. 글로벌 관점에서 국가 간 돌봄인력의 이동과 고용 현황에 대해 국가별 데이터를 중심으로 종합적으로 진단하였다(ILO, 2016; ILO, 2018). Folbre(2006, 2018), Toronto(2010), de Henau(2017) 등도 여성에 편향되어 있는 돌봄인력의 불균형이 미치는 돌봄생태계의 불평등과 억압, 그리고 이러한 생태계가 경제 발전에 미치는 영향에 대해 분석하였다. Razavi와 Staab(2012)는 각 국의 사회·경제적 상황에 따라 돌봄경제에 차이가 있으나, 이러한 가운데에서도 공통적으로 나타나는 글로벌 동향은 돌봄시장(market)의 전반적인 강화와 비공식·비정형 종사자의 증가, 각 국의 소득과 권력의 불평등이 돌봄 종사자들의 국가 간 이동을 낳고 이와 같은 돌봄노동의 이동과 수급이 결국 돌봄의 계층화된 지형으로 나타나는 점이다. 돌봄의 4주체(국가, 시장, 가정, 공동체)에서 점차 '국가'의 역할과 비중이 커지고 있는 가운데, '공적돌봄체계'의 구축과 역할의 정도에 따라 돌봄노동의 가치 산정과 제도화(돌봄이 비공식의 무급 영역에 남아있는지 혹은 공식화된 유급노동으로 운용되는지)가 달라짐을 논의하였다.

2. 국내 선행연구 고찰

가. 돌봄 서비스의 수요, 욕구 및 요구의 개념

일반적으로 경제학에서 수요(demand)는 어떤 재화나 서비스를 구입하고자 하는 욕구를 말한다(이준구, 2005). 수요는 유효수요와 잠재수요로 구분할 수 있는데, 유효수요(effective demand)는 주로 구매력이 뒷받침되는 수요를 말하고(매경경제사전 https://www.mk.co.kr/dic) 잠재수요는 서비스를 이용할 욕구는 있으나 구매력이 뒷받침되지 않는 수요를 말한다(두산백과사전, https://www.doopedia.co.kr/doopedia). 따라서 돌봄 서비스에 대한 수요를 경제학적 관점에서 설명한다면 돌봄 서비스를 이용하고자 하는 욕구라고 정의할 수 있으며, 돌봄서비스에 대한

유효 수요는 실제 서비스에 대한 이용의사가 있고 서비스 이용을 위해 비용을 지출할 의사가 명확하게 있는 상태로 볼 수 있다. 반면 돌봄 서비스의 잠재 수요는 서비스 이용의사가 있으나 실제 이용이나 비용 지출이 어려운 상태라고 볼 수 있다. 즉 돌봄 서비스의 관점에서 볼 때 이용 비용을 지출하는지 여력 이외에도 돌봄 서비스의 품질이 좋지 못한 경우, 이용 시간대가 맞지 않는 경우, 서비스제공 인프라가 충분하지 않은 등의 복합적인 이유로 이용 의사가 있음에도 이용하지 못하는 경우도 있기 때문에 잠재 수요는 다양할 수 있다.

욕구(need)는 "인간이 어떤 특정 상황에서 지니고 있는 목적의 달성에 필요한 어떤 조건이나 대상을 확보하지 못함으로써 야기된 결핍 상태"를 의미하는 것으로 논의된다(Plant, Lesser, & Taylor-Gooby, 1980; 권중돈·조학래·윤경아·이윤화·이영미·손의성·오인근·김동기, 2011: 22 재인용). 휴먼 서비스 관점에서 본다면, 인간의 존엄을 유지하는데 "필요하지만 충족되지 못하는 어떤 것"이 욕구가 된다(김영종, 2007: 402). 욕구와 유사한 개념인 요구(want)는 어떤 사람이나 집단이 구체적인 객체가 없이 희망하고 바라는 것이다(김영종, 2007). 즉, 욕구는 주체와 객체가 비교적 명확히 존재하는데 "누가, 무엇을" 필요로 하는지를 결정하는 데 있어서, "누가"에 해당하는 욕구의 주체와 "무엇을"에 관한 욕구의 객체가 존재한다(김영종, 2007: 403).

예를 들어 돌봄 서비스가 충분하게 공급되지 못하는 상황에서 학부모가 돌봄 서비스를 이용하고 싶어하는 것은 욕구라면, 이러한 욕구에 대해 충족이 필요한 상태가 수요이고 이 수요는 수요자의 상황에 따라 유효수요일 수도 있고 잠재수요일 수도 있다. 요구는 객체가 명확하지 않기 때문에 특정한 서비스 또는 정책방안이 구체적이지 않을 수 있다. 예를 들면 어떤 학부모가 돌봄 공백 문제에 해결에 대한 요구가 있다고 가정한다면 학부모가 원하는 것은 돌봄공백 해결 자체이지 이 돌봄공백을 돌봄서비스를 제공해서 해결하는지, 유연근로제도를 이용해서 해결하는지 등 방식에 대해서는 관심이 없을 수 있다(요구의 관점). 하지만 돌봄서비스에 대한 욕구가 있는 학부모는 돌봄서비스를 제공해야지만 욕구가 충족될 수 있고 욕구가 충족되지 않는다면 돌봄서비스에 대한 수요가 발생하는 것으로 설명된다.

이 절에서는 자녀돌봄에 대한 다양한 형태의 욕구(필요하지만 충족되지 못하는 어떤 것)가 존재하고, 이를 충족시키는 돌봄서비스의 제공과 이용을 통해 돌봄서비스에 대한 수요(욕구를 충족시키는 상태)가 실제 이용가능한 유효수요와 이용하고자 하나 이용이 용이하지 않은 잠재수요로 구성되어 있음을 고려하고, 현재 이용가능한 돌봄서비스를 중심으로 다음의 선행연구를 고찰하였다.

나. 초등돌봄 서비스 수요 연구

돌봄 서비스에 대한 연구에서는 주로 수요에 초점을 맞춰 연구가 이뤄졌다. 요구와 관련된 연구는 현재 정책사항에 대한 개선 의견을 개괄적으로 파악하는 내용들로 구성되어 있었다(김은설·이진화·김혜진·배지아, 2014; 안영혜·서현아·허수윤·한희정 2015; 정미라·김해미·강수경, 2017).

초등돌봄 수요 연구는 주로 실제 해당 서비스를 이용하고자 하는 욕구가 있는 이용 희망자의 비율이나 규모를 파악하기 위한 연구 위주로 진행되었다. 초등학교 입학 후 희망하는 돌봄 방식에 대해 조사한 결과, 학원 등 사교육 시설을 희망한다고 응답한 비율이 36.7%로 가장 높았으며 다음으로 방과후교실 30.3%, 초등학교 돌봄교실 16.8%, 부모직접돌봄 13.1% 순이었다(이정원 외, 2018: 6). 최효미·이정원·박은정·김태우(2020) 연구에서는 영유아기에서 초등학령기로 진입하는 과정에서 양육비용 변화와 육아서비스 이용 행태를 분석하였다(최효미 외 2020: 1). 연구 결과 공공 지원 서비스 중 초등돌봄교실을 이용한 비율은 11.9%로 가장 높았으며 방과후 학교는 4.5%, 지역아동센터 및 다함께돌봄, 우리동네 키움센터는 2.6%였다(최효미 외, 2020: 11). 향후 미취학 자녀가 초등학교에 입학한 후 학교 정규과정 수업 이후 자녀를 돌보고 싶은 방법은 1순위로 '부모직접돌봄(육아휴직 등을 활용)'이 44.2%, '초등돌봄교실' 19.7%, '방과후학교' 15.3%, '학원' 13.0%, '조부모 및 친인척' 6.3% 순으로 파악되었다(최효미 외, 2020: 15). 또한 초등 전환기 자녀의 양육비용에 대해 분석한 결과 시간제 사교육이 증가하고 전반적으로 교육·보육 비용이 증가하는 것으로 나타났다(최효미 외, 2020: 18).

김근진·박은정·김희수(2019)는 통계청의 장래인구추계자료 아동수 및 맞벌이 비율 등을 기준으로 초등 1학년 방과후 돌봄서비스의 수요를 예측하였다(김근진 외, 2019: 2). 구체적으로 7세 인구와 취학 전 1년 방과후(유치원, 어린이집) 이용률인 75.2%를 최대 이용률로, 시간제 맞벌이 비율인 40.2%를 최소 이용률로 수요를 추정하였다(김근진 외, 2019: 37). 이를 바탕으로 당시 발표되었던 '온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획(관계부처 합동, 2018)'이 달성되었을 경우 수요 대비 공급률의 수준을 추정하고자 하였다. 분석결과 온종일 돌봄체계가 구축되고 방과후 돌봄시설의 1실당 20명일 경우 2022년 최대 수요(이용률 75.2% 적용)에서는 수요 대비 공급률이 44.3%, 최소수요(이용률 40.2% 적용)에서는 공급률이 82.8%로 추정되었다(김근진 외, 2019: 38). 방과후 돌봄시설이 1실당 10명 기준일 경우 2022년 최대 수요에서는 수요 대비 공급률이 22.2%, 최소 수요에서는 41.4%로 공급률을 추정하였다(김근진 외, 2019: 38).

김영란·조선주·선보영·배호중·김진석·정영모(2018)는 '초등돌봄'의 필요성과 지원 요구가 증가함으로써 초등학생 아동이 있는 가구에서 돌봄을 필요로 하는 가구의 규모를 산출하여 적정 공급량을 파악하고, 수요자의 방과후 돌봄서비스 내용에 대한 의견을 조사하여 돌봄서비스 개선

방향을 제안하였다. 연구결과, 우선 아동이 거주하는 지역사회 단위의 수요에 맞추어 저학년, 맞벌이 가정 등의 수요가 높은 집단을 시작으로 안전과 거리 차원의 '접근성'을 고려하여 공급을 확대해야 함을 논의하였다. 개선방안으로는 안전한 보호가 이루어질 수 있는 돌봄서비스의 설계, 돌봄서비스 인력에 대한 자격기준 및 자질 검증을 위한 객관적 기준 마련, 방과후 돌봄서비스의 표준화된 기준 마련 등을 제안하였다.

강지원·최혜진·임완섭·황인나·안영·노동훈·김우성(2020) 연구에 의하면, '방과후돌봄서비스'는 2004년 법제화 이후 지속적으로 예산이 확대되어 왔으나, 학부모의 요구에 충분하게 대응하지 못하고 있다. 학교돌봄과 마을돌봄의 이원화 체계는 공급자 간 갈등을 야기하고 있으며, 필수적인 돌봄서비스의 공급을 저해하고 종사자에 대한 낮은 처우는 돌봄서비스 질 저하의 원인이 되고 있다. 이에 따라 연구에서는 부처 간 사업의 갈등과 경쟁보다는 지역사회에서 돌봄이 필요한 아동에게 필요한 때에 필요한 돌봄서비스를 제공하는 선제적이고 효과적인 운영 방안을 마련해야 함을 제안하였다.

한편, 방과후돌봄서비스의 사각지대 발굴을 위해 우리나라는 전체 인구 집단을 대상으로 하는 '복지 사각지대 발굴' 사업과 아동을 대상으로 하는 '드림스타트' 및 '아동보호전문기관'사업이 운영되고 있으며, 관계부처 합동의 '초등학생 돌봄 수요 조사'를 실시하고 있다. 특히 초등학생 돌봄 수요 조사는 학교 단위에서 실시하며 조사결과는 드림스타트 혹은 방과후돌봄 관련부서로 연계되고 있다.

동 연구에서는 초등학생 돌봄 실태 및 수요 조사를 통해 전국의 초등학생 자녀를 둔 학부모를 대상으로 방과후돌봄서비스 실태 및 인식에 대해 조사하였다. 이 조사는 2018년에 저출산고령사회위원회에서 수행한 "초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 조사(김영란 외, 2018)"의 돌봄 실태 및 돌봄서비스 수요와, 한국보건사회연구원에서 수행한 "복지분야 사각지대 및 부정수급 관리 방안 마련을 위한 조사"의 사각지대와 부정수급에 대한 인식 조사 문항을 수정 · 보완한 조사문항을 활용하였다. 이를 통해 방과후돌봄서비스의 실태를 살펴보고, 방과후돌봄서비스 이용 여부에 따른 사각지대와 부적정 지출의 인식을 살펴보았다. 이 조사는 방과후돌봄 실태와 함의를 도출하기 위해 방과후돌봄을 이용하는 아동을 오버샘플링(oversampling)하였다. 방과후돌봄 실태는 전반적으로 2018년과 2020년이 유사한 경향을 보이는데, 코로나19의 영향으로 2018년에 비해 2020년은 방과후에 '부모가 직접돌봄'을 제공하는 비율이 증가한 반면 '방과후학교'의 이용이 감소하고, 방과후에 '혼자 있는 아동'이 증가하였다. 방과후돌봄서비스의 이용은 2020년 12.7%로 나타났으며, 초등돌봄교실과 방과후학교 연계형 돌봄교실의 확대, 다함께돌봄센터의 신규 공급으로 인한 영향이 있음을 추정하였다.

정책 방안으로 방과후돌봄서비스의 사각지대 축소, 수요에 근거한 방과후돌봄서비스 공급 계획 수립, 방과후돌봄서비스 이용 비용 공식화, 마을돌봄시설 명칭 일원화를 제안하였으며, 구체적으로 방과후돌봄서비스 체계를 보편적인 욕구에 근거하여 소득수준에 관계없이 맞벌이 가족 혹은 긴급 일시 돌봄이 필요한 경우에 대응할 수 있도록 하며, 접근성과 이용시간, 서비스의 양, 제공의 범위를 재고할 필요성을 개편의 방향으로 제시하였다.

김은정·장수정·정영모·오신휘(2019)는 초등 자녀를 둔 1,500명의 학부모를 대상으로 진행한 돌봄 서비스 이용 실태 및 정책 욕구 조사를 통해, 돌봄공백이 우려되는 시간대, 공적 돌봄서비스 이용의 어려움, 향후 요구되는 서비스 지원이 무엇인지를 파악하였다. 학교 돌봄 서비스에 대한 인지도는 다소 높았지만 지역사회에서 제공하는 공적 돌봄 서비스에 대한 인지도는 낮은 것으로 조사되어, 해당 서비스에 대한 정보를 학교를 통해 제공하는 방법 등을 모색할 필요가 있음을 논의하였다. 지역사회 기반 돌봄 서비스(지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미)를 살펴본 결과, 3개 유형의 서비스는 이용 대상과 운영 방법에서 확연한 차이를 가지고 있었다. 우선 지역아동센터와 청소년방과후아카데미의 경우 '취약 아동'을 중심으로 서비스가 이루어지는 반면 다함께돌봄센터는 소득수준과 무관하게 '일반 아동'에게 서비스를 제공하고 있는 점과 지역아동센터나 청소년방과후아카데미와 달리 '일시돌봄기능'을 가지고 있다는 점에서 각 서비스 기관의 역할과 기능에 큰 차이가 있음을 지적하였다. 또한 서비스 제공자의 자격 기준 및 서비스 내용에 비추어 볼 때 각 서비스는 매우 다른 구조로 운영되고 있다.

이로써 현재의 공급 구조는 대상과 공급 시간 측면에서 돌봄 공백을 해소하는 데 한계가 있다. 초등 아동을 위한 돌봄 정책이 나아가야 할 방향은 돌봄이 필요한 모든 아동에게 적절한 돌봄서비스가 제공될 수 있는 보편적 기능을 확보하는 것이며 이를 위해서는 이용 자격 제한을 최소화하고 서비스 공급을 확대할 필요가 있다. 정부는 초등돌봄교실을 전 학년으로 확대하고 다함께돌봄센터를 적극적으로 늘리는 등 보편적 서비스로서의 기능을 강화하는 방향으로 정책을 추진하고, 구체적으로 향후 서비스 공급 확대를 위해 재정 지원, 서비스 제공 효율화를 위한 운용 체계 개선, 서비스 유형의 질 관리 및 정체성 확립, 오후돌봄과 방학돌봄 서비스 강화의 필요성을 제안하였다.

이성희·조선미·장지은(2020)는 질적 사례 연구 분석을 통해 초등돌봄교실 정책 효과를 분석하였다. 정교한 프로그램 이론들을 바탕으로 (1) 30~40대 초등학생 학부모의 바람직한 부모 역할에 대한 인식의 동질성: '베타맘' 담론의 주류화, (2) '층화된 학부모의 사회경제적 배경'과 이에 따른 '부모 역할 실천의 이질적 분화'라는 돌봄의 2가지 발생 기제를 파악하였다.

초등돌봄교실 효과 분석에 대한 중범위 이론을 통해 핵가족화의 심화, 다양한 가족유형의 등장, 가구소득의 불평등과 지역 불평등 심화, 기혼 여성의 경제활동 인구 증가 등 양육 환경이 다원

화되고 다변화됨에 따라 초등돌봄교실에 대한 수요가 급격히 증가하였다(맥락). 초등돌봄교실은 어머니의 경제활동 참여를 증진시키고, 사교육 부담을 완화한다는 측면에서 학부모의 돌봄 수요 충족과 경제적 지원의 효과가 있었다. 특히 이는 고소득층에게는 별다른 영향을 끼치지 않는 반면, 중·하위 소득층과 읍면 거주의 취약계층을 중심으로 유의한 효과가 나타났다(결과). 본 연구에서는 이러한 초등돌봄교실 정책 효과가 30~40대 초등학생 학부모의 '베타맘' 담론에 기초한 바람직한 부모 역할에 대한 인식의 동질성, 그리고 층화된 학부모의 사회경제적 배경과 이에 따른 부모 역할 실천의 이질적 분화에 의해 발생하고 있다고 추론하였다(메커니즘: 추론).

한편, 학부모에 미치는 긍정적 효과와 달리, 초등돌봄교실이 이용 학생의 정서적 발달과는 관련이 없는 것으로 나타났다(결과). 이는 현재 학부모들이 초등돌봄교실을 이용 하는 주요 동기와 맞물린 해당 정책의 정책 목표와 관련이 있다고 보았다. 현행 초등돌봄교실 정책 프로그램의 주요 목적과 학부모의 주된 이용 동기는 돌봄공백의 해소와 일-가정 양립 부담의 완화라는 학부모의 수요와 선호에 초점이 맞추어져 있음을 논의하였다(메커니즘: 자원). 즉, 초등돌봄교실 이용 학생의 전인적 성장과 교육적 선호도를 반영할 수 있는 '학생을 위한 교육적 돌봄'보다는, 학부모가 돌봄공백이 발생했을 때 자녀를 신뢰할 수 있는 공교육 기관인 학교에 맡긴다는 '안전 돌봄에 대한 학부모의 수요'와 선호가 훨씬 더 강하게 반영되고 있다. 요약하면, 현재 초등돌봄교실은 학생정책이 아닌 학부모정책으로 설계되어 운영되고 있음(결과)을 파악, 제시하였다.

이희현·황준성·김은경·김정현·배현순(2020)은 온종일 돌봄체계 운영 사례분석을 위해 온종일 돌봄체계 운영모델을 온종일 돌봄체계 구축을 주도하는 주체의 특성을 고려하여 총 6개로 유형화하였다. 돌봄 운영사례를 분석한 결과, 6개의 각 지역별로 온종일 돌봄체계 운영 현황과 특성, 온종일 돌봄체계 운영의 주요 성공요인과 개선과제 등 시사점을 도출하였다. 이를 통해 지역별 특성에 적합한 맞춤형 온종일 돌봄체계 구축과 운영을 위한 개선과제로, 지역의 특수성을 최대한 존중하는 자생적 돌봄 생태계 지향, 가정돌봄, 공적돌봄, 보편적돌봄, 선택적돌봄 간의 균형과 조화, 아동 중심의 통합형 돌봄체계 지향을 제안하였다.

황진구·김희진(2013)은 지역아동센터 이용 아동의 만족도 연구를 통해, 한국청소년정책연구원에서 2011년부터 2012년까지 수행한 '취약계층 아동·청소년 종단조사'에 참여한 지역아동센터 이용아동 패널과 2013년에 실시한 '지역아동센터 아동패널조사 2013' 조사대상 아동 자료를 분석하였다. 그 결과, 대체로 지역아동센터를 오래 이용한 아동일수록 서비스 이용에 만족감을 느끼며 심리 정서 등 우울과 비행 등의 문제가 감소하는 것으로 나타났다. 지역아동센터의 시설과 환경 및 서비스 만족도가 높은 아동은 높은 수준의 행복감 및 자아감과 상관관계를 보였으며, 서비스 만족도가 높을수록 서비스 이용 아동들의 자아존중감과 생활습관, 학업성취 및 진로에 대한 기대감 등이 높게 나타났다. 또한 초등학교 4학년부터 5학년까지 2년간의 지역아동센터 이용에

따른 만족도와 초등학교 6학년 시기의 지적발달, 정서적 발달, 사회적 발달과 어떤 관계가 있는가를 분석함으로써 지역아동센터 이용 아동의 만족도가 지닌 의미를 확인하였다.

이를 통해 지역아동센터 이용 아동을 단순히 '이용 아동'으로 보는 관점에서 벗어나 '고객으로서의 아동'으로 접근하는 부분, 그리고 이들의 전체적인 만족도 향상을 위한 세부 항목별로 차별화 된 접근이 필요하며, 지역아동센터 이용 아동의 교급 또는 학년별로 특성화된 서비스를 강화할 필요가 있음을 제안하였다. 아동 중심의 자료와 접근을 통한 돌봄서비스 이용의 효과와 의미를 파악한 연구로 볼 수 있다.

상기한 초등학생 아동을 대상으로 하는 돌봄서비스 유형별 요구와 이용 현황 및 정책적 쟁점과 개선방안에 대한 연구는 온종일돌봄체계 구축과 관련하여 다수 수행되었다. 그러나 취학전 영유아기 돌봄에서 취학이후 초등돌봄에 공백과 사각지대 있었듯이, 중학생 취학 이후의 아동기 후기 이후 청소년기로 넘어가는 아동·청소년기 전반에 대한 연속성 있는 돌봄환경의 구축과 돌봄서비스 이용에 대한 논의와 관련 자료는 부족함을 알 수 있다. 공적돌봄체계의 공백과 사각지대가 주요 쟁점이 되는 취학 후 아동·청소년기의 발달 주기와 연령을 고려하여, 보다 연속성 있는 돌봄서비스 제공을 위한 포괄적인 논의와 접근이 필요함을 시사한다.

다. 위험과 재난 상황에서의 돌봄 연구

위험과 재난 상황에서의 돌봄 문제는 돌봄 관련 연구 영역에서 자주 다뤄오던 주제는 아니나, 코로나19 경험을 통해 돌봄 연구의 주요 어젠더로 부각되고 있다. 그러나 재난 상황이 돌봄의 수요와 공급에 유의한 변화를 주어 돌봄정책의 지형에 영향을 준 점은 역사적으로도 확인해 볼 수 있다. 예를 들면, 유럽에서는 세계 제1차 대전과 2차 대전 당시 돌봄시설의 폐쇄로 인해 돌봄서비스의 가격이 크게 증가하여 재난 상황에서 자녀를 둔 부모들의 경제적 어려움을 가속화 시켰다(Caroli, 2016). 또한 1차, 2차 세계대전이 종료된 이후에도 돌봄 인력 및 시설의 공급이 충분하지 않아 여성의 사회진출을 늦추게 되었으며 이는 경제회복 지연의 원인이 되기도 하였다(Caroli, 2016).

미국의 경우 세계 대전의 시작으로 다수의 남성 노동력이 군대에 입대함에 따라 부족한 노동력을 여성의 노동시장 진출로 해결하려 하였으나, 당시 돌봄시설의 공급이 현저히 부족하였기 때문에 자녀가 있는 취업여성은 결근률이 매우 높았으며 이에 따라 노동시장에서 차별을 받는 경우가 많았다(Damplo, 1987). 이에 자녀가 있음에 불구하고 취업 전선에 뛰어들기 위해 자녀가 없다고 하는 것이 문제가 되기도 하였다(Damplo, 1987). 이러한 현상으로 인해 직장 내 보육시설의 필요성이 부각되기도 하였다. 즉, 전쟁이라는 재난 상황이 가져오는 사회경제적 변화가 돌봄 인프라의 중요성을 다시 환기시키는 계기가 되었다.

이후 단발적으로 발생하는 재난 상황에 대한 돌봄 이슈는 꾸준히 제기되어 왔다. 허리케인(Wilson, & Kershaw, 2008)이나 지진(Pinheiro & Hokugo, 2019) 과 같은 자연 재난 상황에서의 대피 시스템 구축, 돌봄 인력에 대한 훈련 등이 연구되기도 하였다. 미국의 경우 911테러 사건 이후 발생한 아동들의 심리적 외상 문제 해결을 위한 돌봄시설 프로그램 개발과 제공 등에 대해 연구되기도 하였다. 일본의 경우에는 후쿠시마 원전 누출 사건으로 재난 후 아동돌봄 프로젝트가 개발되어 운영되기도 하였다. 최근 발생한 감염병 이슈와 관련해서는 이미 해외 선진국에서는 조류 인플루엔자 등의 발생 경험으로 인해 펜데믹 상황에서의 돌봄 대비책을 사전에 구축하기도 하였다(Stevenson, et al, 2009).

국내에서는 코로나 펜데믹 이전에는 재난 상황에서의 돌봄 문제에 대해서 크게 관심을 두지 않았다. 일부 연구를 통해 신종플루 전염병 확산 사례를 바탕으로 학교에서의 감염병에 대한 대응 실태와 개선 방향(예: 김지학, 2014)을 제안하였으나 이러한 이슈를 돌봄 영역의 주요 어젠더로 체계적으로 논의하지 못하였다.

그러나 최근 코로나19 펜데믹 이후 돌봄 공백이 사회적 이슈로 부각되면서 관련 연구가 활발히 이뤄지고 있다. 최윤경·박원순·최윤경·안현미(2020) 연구에서는 정부에서 발표한 지침을 검토하고 해외 지침 사례를 고찰하였다. 이를 바탕으로 일상적인 육아지원체계와 재난 상황의 긴급 육아지원체계로 재구조화가 필요하다고 제안하였으며(최윤경 외, 2020: 9), 감염·재난 상황에서의 어린이집·유치원 돌봄교실의 확장과 연계 강화를 비롯하여 지역사회 '포괄적 육아지원 서비스' 운영을 통해 돌봄공백을 해결할 것을 제안하였다(최윤경 외, 2020: 9). 이동선(2020)은 돌봄 문제와 결부된 유자녀 여성 노동자 일자리 문제를 지적하면서, 코로나19 확산으로 인하여 유자녀 여성의 돌봄 부담이 가중되었으며 여성의 일자리 위기가 심화되었다고 지적하였다. 이를 위해 남녀가 모두 평등하게 코로나 확산 시기에 돌봄에 참여할 수 있는 제도 지원이 필요하다는 점과 안전하고 지속 가능한 공식 돌봄체계의 구축이 필요함을 제안하였다(이동선, 2020:11). 정익중(2020)은 해외사례 고찰을 통해 코로나19 시기의 돌봄 공백 문제를 온전한 돌봄 정책만으로 해결한 나라가 없다는 점을 지적하면서 돌봄휴가 및 재택근무 등 일·생활 균형 지원 정책과 긴급돌봄 지원정책 등 사회서비스의 균형 있는 대응이 정책적으로 필요하다고 제시하였다.

그밖에 코로나19 상황에서의 돌봄 이슈는 아동의 관점에서 교육과 보육, 돌봄의 연계와 연속성 이슈로 바라봐야 하며, 위험과 재난은 상시 주기적으로 발생하는 주요 환경요인으로 적극 고려할 필요가 있으며, 또한 기후위기와 디지털 언택트 돌봄환경 등 미래사회로의 변화와 적응의 전략으로서 접근해야 함이 논의된 바 있다(최윤경 외, 2021). 점차 다양한 관점과 재난 전-후의 단계와 과정으로 확장되면서, 위험과 재난 시 돌봄 연구는 위험과 재난이라는 구체적인 상황

에만 국한되지 않음을 보여주고 있다, 그러나 상시화 된 그러나 다양한 유형과 특성을 갖는 위험과 재난에 대해 구체적으로 무엇을 핵심 의제로 하여 돌봄의 이슈를 접근해야 하는지에 대해서는 여전히 많은 논의와 숙제가 남아있다.

제2절 아동 청소년 돌봄 체제

부처별 돌봄 체제 중 본 고에서는 아동 청소년 온종일 돌봄 체제의 대표적 서비스인 '초등돌봄교실', '지역아동센터', '다함께돌봄센터', '청소년방과후아카데미'를 주로 살펴보도록 하겠다. 또한 이외 돌봄에 대해서 간략히 살펴보도록 하겠다.



[그림 2-1] 부처별 돌봄 체제

* 출처: 박지영(2018). p. 37을 재구성

1. 초등돌봄교실

초등돌봄교실은 여성 사회진출 확대 및 맞벌이 가정 증가에 따른 변화에 능동적으로 대응하여 아동 청소년을 안심하고 양육할 수 있는 여건을 마련하고자 운영되는 교육부의 돌봄 체제이다. 초등학교 1~2학년을 중심으로 우선순위에 따라 대상자를 선발하여 돌봄서비스를 제공하며 맞벌이 가정을 우선으로 하되 학교 여건에 따라 한부모, 저소득층 가정의 자녀도 선발될 수 있다. 매일 1개 이상 무상 프로그램을 제공하고 학부모 수요 및 학교 여건을 바탕으로 방과후학교 프로그램과 연동하여 운영이 가능하다. 방학 중에는 다음 학기 돌봄교실 운영 준비 등을 위해 연간 10일 이내의 돌봄교실 방학 운영을 권장하고 있으며 지역사회 자원을 활용하고 지역돌봄기관간 연계를 활성화하여 학교의 돌봄 기능 보완 및 돌봄 사각지대 해소에 기여하고 있다(광주교육시교육청, 2020).

가. 추진경과

초등돌봄교실은 2004년에 정책발표 및 시범운영이 이루어진 이래, 명칭변경 및 확대, 연구학교 운영, 원격연수자료 개발, 표준모델 개발 및 보급 등을 통해 확대되었으며 '온종일 돌봄체계 구축'의 중요한 체제이다. 초등돌봄교실 세부 추진 경과는 6장 방과후 돌봄 서비스 제공 실태 및 위험 및 재난 대응 방안의 1절. 초등돌봄교실 부분에 나타나 있으므로 이 부분에서는 생략하도록 하겠다.

나. 주요 추진내용

초등돌봄교실은 2019년 기준 약 24만명(초등돌봄교실 11,980실)을 대상으로 돌봄을 추진하고 있으며 1~2학년을 중심으로 17시까지, 일부 학교는 22시까지 운영하고 있다. 1~2학년은 오후 돌봄, 3~6학년은 방과후학교 연계형 돌봄 중심으로 구분하여 운영한다. 향후 대상을 초등돌봄교실 3,500실(7만명), 교실활용(+지자체) 1,500실(3만명)으로 확대해 나갈 예정으로 있다. 지역사회와 함께 하는 돌봄서비스 활성화를 위해 지역사회와 연계한 촘촘한 돌봄서비스를 제공하고, 지자체 중심의 온종일 돌봄 생태계를 구축하기 위해 기존 교육청에서 주관하던 지역돌봄협의회를 지자체장 주관으로 변경하여 지자체 중심으로 개편·운영 예정이다. 돌봄체계 구축을 위해 행·재정적 지원을 다양화하고 현장 소통을 강화하려는 정책방향을 가지고 있다(17개 시도교육청, 2019). 교육부는 2021년 8월, 2022년까지 돌봄교실 3,500실을 확충하고 돌봄 운영시간을 오후 7시까지 확대하기로 하는 한편 이를 위해 기존 시설 증축과 리모델링, 친환경적 모듈러 교사

등을 설치하고 학교 내 돌봄 관련 행정 업무를 전담사 위주로 전환하는 방안을 발표하였다. 또한 지역 내 가용자원을 이용해 인근 학교의 돌봄 수요에 공동 대응하는 '거점 돌봄기관'도 시범 운영할 예정이다(대한민국 정책브리핑, 2021.08.04.).

다. 추진체계

초등돌봄교실 추진 조직(안)은 다음과 같으며 교육부, 17개 시도 교육청 등이 중요한 정책개발, 중간전달체계로써의 역할을 수행한다. 교원의 경우 돌봄 업무와 방과후학교를 별도로 하여 업무 분장할 것을 권장하며 돌봄업무담당교사 배치 및 방과후학교 보조인력의 돌봄업무 지원이 가능하다.



[그림 2-2] 초등돌봄교실 추진체계

* 출처: 17개 시도교육청(2019)

2. 지역아동센터

지역아동센터는 방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전육성을 위하여 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공하는 보건복지부의 돌봄 체제이다. 아동복지법 제50조에 따라 설치·신고된 24개월 이상 운영 시설 중에서 진입평가 결과를 반영하여 선정한다. 운영관련 사항은 「아동복지법」 제50조~52조, 제54조~75조(설치근거 제52조제1항)과 「아동복지법」에 별도로 규정이 있는 경우를 제외하고는 「사회복지사업법」제3조를 따른다(보건복지부, 2021).

가. 추진경과

지역아동센터는 2004년에 아동복지법을 개정하여 '지역아동센터(구, 공부방)'를 아동복지시설로 법제화한 이래로 양적 증가 및 확대 운영을 거듭해 왔다. 2020년에는 지역아동센터 공공성 강화 시범사업(150개소)를 실시하였으며 지역아동센터 등하원 안심알림이 서비스를 구축하였다. 세부 추진경과는 표와 같다.

〈표 2-1〉 지역아동센터 추진경과(2004~2020)

연도	주요 추진내용
2004	• 아동복지법 개정하여 '지역아동센터(구, 공부방)'를 아동복지시설로 법제화
2005년	• 지역아동센터의 양적 증가 및 확대 운영
2006년	• '지역아동정보센터' 설치·운영(06' 1) • 「건축법 시행령」개정으로 설치가능 건축물 용도 확대(06' 6)
2007년	• 아동복지교사 지원사업 실시 및 '아동복지교사지원센터' 설치·운영
2008년	• 지역아동센터 시범평가 실시 • 아동복지교사 지원사업 계속사업으로 확대·운영
2009년	• 전국 지역아동센터 평가 진행(총 3,224개소) 및 컨설팅사업 실시 • 종사자 역량강화를 위한 교육 실시(총 7,700명)
2010년	• 지역아동센터 평가우수시설 운영비 추가지원(916개소, 월 30만원) • 사회복지시설정보시스템 활용 의무화(10', 1월)
2011년	• '지역아동센터지원단(중앙 1개소, 시도 15개소)' 통합 설치·운영
2012년	• '지역아동센터평가센터' 설치 및 3년 주기 제1기 평가체계 구축 • 평가우수시설 인센티브를 기능강화사업(거점형, 특수목적형)으로 변경 • 학교의 주5일제 전환에 따른 지역아동센터 토요운영 지원 • 「아동복지법 시행령·시행규칙」개정을 통한 종사자 자격기준, 시설 설치기준 강화(12'. 8) • 방과후 돌봄서비스 관계 부처간(보건복지부, 여성가족부, 안정행정부) 업무협약 체결(12'.10)
2013년	• 신규시설장의 현장실습·컨설팅 참여의무화

연도	주요 추진내용
	• 방과후 돌봄서비스 연계로 종합적 지원·관리체계 마련 • 지역아동센터 맞춤형 사회복지시설정보시스템 고도화 구축
2014년	• 지역아동센터 1기(12~14년) 시설평가 완료 • 표준 프로그램 개발 • 지역아동센터 아동패널 구축 및 조사
2015년	• 지역아동센터 2기(15~17년) 평가지표 마련 • 지역별 돌봄계획 지표개발 • 사회복지시설정보시스템 전국실태조사 탑재
2016년	• 지역아동센터 신규 및 기존 종사자 교육과정 차별화로 의무교육 강화 • 지역별 돌봄계획 수립 지원을 위한 시도별 컨설팅 실시 • 방과후 돌봄 연계체계 활성화 방안 마련
2017년	• 지역아동센터 2기(15년~17년) 시설평가 완료 • 우수지역아동센터 지원방안 마련 • 지역아동센터 3기(18~20년) 평가지표 마련
2018년	• 지역아동센터 이용아동 기준 개선(일반아동 이용비율 확대) • 중앙평가위원회 구성 및 운영
2019년	• 지역아동센터 이용아동 기준 개선(일반아동 이용비율 확대) • 지역아동센터 운영비(3,096백만원) 및 공기청정기 지원(809백만원) 추경 편성 • 지역아동센터 환경개선비 신규 지원(9,600백만원)
2020년	• 지역아동센터 공공성 강화 시범사업 실시(150개소) • 지역아동센터 등하원 안심알림이 구축 개시

* 출처: 보건복지부(2021a)

나. 주요 추진내용

지역아동센터는 18세 미만으로 초등학교 및 중학교에 재학 중인 돌봄취약아동(선정기준에 따른 소득기준, 가구특성기준, 연령기준을 모두 만족하는 경우의 아동 또는 돌봄특례에 해당하는 아동)과 일반아동(3명 이상 다자녀 가족의 아동 및 맞벌이 가정의 아동 포함)을 대상으로, 아동보호(안전한 보호, 급식 등), 교육 기능(일상생활 지도, 학습능력 제고 등), 정서적 지원(상담·가족지원), 문화서비스(체험활동, 공연) 등으로 지역사회 내 아동돌봄에 대한 사전 예방적 기능 및 사후 연계를 제공한다.

다. 추진체계

지역아동센터의 추진주체는 보건복지부, 아동권리보장원, 시도청, 지역아동센터 시도 지원단, 시·군·구청, 지역아동센터이며 각 추진체계별 기능 및 역할은 다음과 같다.

〈표 2-2〉 지역아동센터 추진체계

추진체계	기능 및 역할
보건복지부	• 기본계획 수립, 지침 마련, 법령·제도개선 등 사업총괄 • 국고보조금 지원 , 아동복지교사 예산지원· 사업총괄 및 평가 • 사업운영 지도·점검 , 평가총괄 및 표준화 모델 개발·보급 • 시설정보시스템 개편 및 관리 총괄 • 방과후 돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계·조정 등
아동권리보장원	• 종사자 교육기획, 프로그램 개발, 컨설팅 등 시설운영 지원 • 시도지원단 사업 조정·평가 및 아동복지교사 운영지원 • 시설정보시스템 관리지원 및 전산관리시스템 구축관리 • 연구개발 및 시설 평가사업 지원 • 홍보 , 민간자원 개발·연계 지원 등 유관기관 네트워크 구축 • 중앙부처 방과후 돌봄서비스 추진 업무 지원 등
시도청	• 사업계획의 검토· 조정 및 국고보조금 예산집행 • 관할 지역아동센터 지원 사업에 대한 지도 , 점검 • 아동복지교사 시도별 사업총괄 및 지도점검 • 시· 도 평가사업 총괄 (시도평가운영단 구성· 운영 및 지원) • 시· 도 방과후 돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계· 조정 등
지역아동센터시도 지원단	• 시· 도 지역아동센터 종사자 교육 , 컨설팅 등 시설운영 지원 • 시설정보시스템 관리· 평가사업· 아동복지교사 교육 등 지원 • 시· 도 특성화사업 개발 • 홍보 , 정보관리 , 민간자원 개발· 연계지원 등으로 네트워크 구축 • 시· 도 방과후 돌봄서비스 추진 업무 지원 등
시·군·구청	• 시· 군· 구 지역아동센터 관리 , 예산지원 등 운영 • 시· 군· 구 지역아동센터 이용아동 이용 · 종결 관리 • 아동복지교사 예산집행 , 운영관리 (채용· 계약 , 배정· 노무 , DB관리 등) • 지역아동센터 지도· 점검, 후원금 내역 관리 • 시· 군· 구 방과후 돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계· 조정 등
지역아동센터	• 지역아동센터 운영으로 방과후 돌봄 서비스 제공 • 방과후 돌봄서비스 추진기관 및 지자체 협조 등

* 출처: 보건복지부(2021a)

3. 다함께돌봄센터

다함께돌봄센터는 「아동복지법」제44조2(다함께돌봄센터)를 법적근거로 지역 중심의 돌봄체계 구축 및 초등돌봄 사각지대 해소를 위해 지역사회 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 사각지대를 해소 등을 위해 실시되는 보건복지부의 돌봄 사업이다(보건복지부, 2021b).

가. 추진경과

2017년 7월에 행정안전부와 보건복지부 공동 공모사업으로 '다함께돌봄시범사업' 10개소가 실시된 이후로 2020년 기준 전국에 424개소가 설치·운영되고 있으며 세부 추진 경과는 다음 표와 같다.

〈표 2-3〉 다함께돌봄센터 추진경과(2017~2020)

연도	주요 추진내용
2017	• '다함께돌봄시범사업' 10개소 실시(행안부-복지부 공동 공모사업, 17'7월)
2018	• 관계부처 합동 온종일돌봄 정책 발표(18' 4월) • '18년 다함께돌봄센터 17개소 설치(18' 1월 기준)
2019	• 다함께돌봄센터 설치·운영관련 「아동복지법」 개정('19 1월) • 다함께돌봄사업지원단 발족('19 1월) • '19년 다함께돌봄센터 173개소 설치·운영('19 12월 기준)
2020	• 다함께돌봄사업지원단 아동권리보장원에 위탁('20. 1월) • '20년 다함께돌봄센터 424개소 설치·운영('20. 12월 기준)

* 출처: 보건복지부(2021b)

나. 주요 추진내용

다함께돌봄은 돌봄서비스 공백이 큰 초등학생을 중심으로 지역 내 방과 후 돌봄의 거점 기능을 수행한다. 지역의 초등돌봄을 위한 공공, 민간 자원의 연계를 통해 지역사회가 다함께 아동을 키우는 자율적이고 유연한 체계를 운영하고 있으며 지역 내 돌봄 수요 및 자원을 고려하여 상시·일시 돌봄, 프로그램 운영, 등·하원지원, 급·간식지원, 자녀돌봄 관련 상담 등 서비스를 제공하고 있다(보건복지부, 2021b).

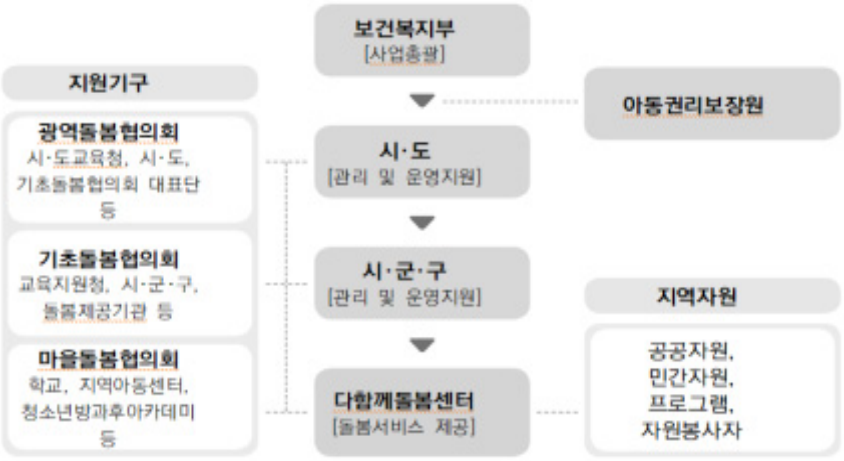
다. 추진체계

다함께돌봄의 추진 주체는 보건복지부, 아동권리보장원, 시·도, 시·군·구, 다함께돌봄센터이며 추진 주체 별 주요 역할과 수행체계는 다음과 같다.

〈표 2-4〉 다함께돌봄 추진체계

추진체계	기능 및 역할
보건복지부	• 기본계획 수립, 법령 및 지침, 제개정 등 제도개선 • 평가 및 컨설팅, 현장지도, 점검 등 사업관리 총괄 • 국고보조금 교부 및 관리 • 자원 연계를 위한 부처 간 연계 및 조정 등
아동권리보장원	• 평가 및 컨설팅, 종사자 교육 등 시설운영 지원 • 다함께돌봄사업 전산시스템 구축, 관리 • 다함께돌봄사업 홍보 및 연구, 조사 등
시도청	• 시도별 사업계획 수립 및 사업 총괄 • 시군구 사업 지도점검 및 국고보조금 예산 집행 • 광역 돌봄협의회를 통한 돌봄 서비스의 연계 조정 등
시·군·구청	• 시군구 사업계획 수립 및 센터 설치 운영 • 예산집행 및 지도점검 등 센터 운영관리 • 기초 돌봄협의회를 통한 돌봄 서비스의 연계 조정 등
지역아동센터	• 초등학생 대상 방과후, 방학중 돌봄 서비스 제공 • 마을돌봄협의회를 통한 돌봄 서비스의 연계 조정 등

* 출처: 보건복지부(2021b)



[그림 2-3] 다함께돌봄 수행체계

* 출처: 보건복지부(2021b)

4. 청소년방과후아카데미

청소년방과후아카데미는 방과 후 돌봄이 필요한 청소년에게 체험활동, 학습지원, 급식, 상담 등 종합서비스를 제공하고 청소년 활동, 복지, 보호, 지도 등을 통해 청소년들의 전인적 성장을 지원하고 가정의 사교육비 경감 및 양육 부담 완화에 기여하고자 운영되는 여성가족부의 돌봄 체제이다. 청소년 기본법 제48조의2(청소년 방과 후 활동의 지원), 청소년기본법 시행령 제33조의 3(청소년 방과 후 활동 종합지원계획의 수립), 제33조의 4(방과후 활동 종합지원 실시), 제33조의 5(청소년 방과후 활동 지원 센터의 설치, 운영)를 법적근거로 하고 있다(여성가족부, 2021).

가. 추진경과

청소년방과후아카데미는 2005년 청소년위원회 주요 정책과제로 채택된 이래 2020년 현재 304개소가 운영되고 있으며 2020년에는 우선지원대상 소득기준이 폐지되어 모든 청소년이 이용할 수 있는 청소년 돌봄서비스로 확대되었다. 세부 추진경과는 표와 같다.

〈표 2-5〉 청소년방과후아카데미 추진경과(2005년~2020년)

연도	주요 추진내용
2005년	• 청소년위원회 주요 정책과제로 채택 • 청소년방과후아카데미 시범사업 46개소 실시(20억)
2006년	• 전국 지역별 운영 도입(46개소->100개소)
2007년	• 청소년방과후아카데미 150개소 확대 지원
2008년	• 농산어촌 운영 활성화 방안 마련 및 운영 • 운영개소수 확대(150개소->185개소)
2009년	• 실시 개소수 축소 운영 178개소 지원(사업평가 결과에 따른 운영중단 제도 도입으로 인함)
2010년	• 사업평가를 통한 부실 운영 아카데미 폐쇄조치 등 161개소 지원
2011년	• 청소년 기본법 개정(추진 근거 마련) • 신규모형(특별지원: 장애, 다문화) 개발 및 시범운영 • 운영개소수 확대(161개소->200개소)
2012년	• 200개소 지원
2013년	• 200개소 지원
2014년	• 200개소 지원 • 지역돌봄협의체 구성 및 우수운영기관 시상(5개 기관)

연도	주요 추진내용
2015년	• 조손가정 및 다문화가정, 3자녀이상 가정 청소년으로 참가대상 확대 • 국무조정실 유사 중복 사회보장사업 조정회의(15, 4월)
2016년	• 중학교 대상 학년 확대(중학교 3학년 포함) • 학교장 및 지역사회 추천 청소년 지원
2017년	• 250개소 지원 • 종합평가 주기 변경(매년->격년)
2018년	• 250개소 지원(창의융합 역량강화 프로그램 10개소 시범운영) • 범정부 '온종일 돌봄 구축체계 실행계획(18' 4중) '마을돌봄' 시책에 포함 • 우선지원대상에 맞벌이 가정 포함
2019년	• 280개소 지원(진로체험형 방과후아카데미 9개소 시범운영) • 성과에 기반한 핵심지표 위주로 평가체계 개편
2020년	• 204개소 지원(진로체험형 방과후아카데미 전국 확대 운영) • 우선지원대상의 소득기준 폐지

* 출처: 여성가족부(2021a)

나. 주요 추진내용

청소년방과후아카데미의 지원 대상은 초등 4학년에서 중등 3학년으로 지역 수요에 따라 예비 4학년도 참여가 가능하다(3학년 10월부터). 일반형과 주말형으로 나뉘며 일반형의 경우 우선순위 지원대상은 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모·조손·다문화·장애가정·2자녀이상가정·맞벌이 가정 등 방과후 돌봄이 필요한 청소년이며 기타 지원대상은 학교(교장, 교사), 지역사회의 추천을 받아 청소년방과후아카데미 지원협의회에서 승인받은 청소년이다. 주말형은 주말 돌봄 및 체험활동이 필요한 청소년으로 지원대상의 구분이 없다. 방과후부터 21시까지 주 5~6일 운영하며 운영기간은 1월~12월이다(여성가족부, 2021).

다. 추진체계

청소년방과후아카데미의 추진체계는 여성가족부, 지자체, 운영기관, 한국청소년활동진흥원이며 세부 추진내용은 표와 같다.

〈표 2-6〉 청소년방과후아카데미 추진체계

추진체계	기능 및 역할
여성가족부	• 기본운영계획 및 운영지침 수립 • 현장지도 점검, 컨설팅 총괄 • 사업운영 평가 계획 수립 • 방과후돌봄서비스 중앙부처 협력체계 구축 등
지자체(시도 및 시군구)	• 시도 사업 총괄 • 운영기관 선정 및 지도 감독 등 수행 • 관내 돌봄서비스 기관간의 연계 조정 등
운영기관	• 연간 사업 운영계획 수립 • 방과후 활동 수요조사 및 지역 맞춤형 홍보계획 수립 • 대상 청소년 발굴 지원 • 지역내 돌봄서비스 기관간의 연계 협력
한국청소년활동진흥원	• 연간 운영계획 수립 • 현장점검 및 컨설팅 지원 • 운영매뉴얼 제작 및 교육 • 평가 및 우수사례 발굴 • 범부처 공동 온종일 돌봄체계 구축 운영 지원 등

* 출처: 여성가족부(2021)

5. 이외 돌봄 체제

다음에서는 이외 돌봄 체제로 방과후학교(교육부), 아이돌봄 지원사업(여성가족부), 공동육아나눔터(여성가족부)를 살펴보았다.

가. 방과후학교

학생과 학부모의 요구와 선택을 반영하여 수익자 부담 또는 재정 지원으로 이루어지는 정규수업 이외의 교육 및 돌봄 활동으로 정규수업 이외 시간에 학교에서 교과, 특기·적성, 보육 등 다양한 프로그램을 개설·운영하면 수요자가 원하는 프로그램을 선택하여 수강한다(17개 시도교육청, 2019). 초·중등교육과정 총론, 교육부 고시 제2013-7호, 제2015-74호에 따라 학교는 학생과 학부모의 요구를 바탕으로 방과후학교 또는 방학 중 프로그램을 개설할 수 있으며 학생들이 자발적으로 참여하는 것을 원칙으로 한다(방과후학교포털시스템, https://www.afterschool.go.kr/). 1995년 5.31 교육개혁(안)에서 학생의 인성 및 창의성을 함양하는 특기적성 교육과정 방안으로

제시된 것을 시작으로 2005년 당시 교육인적자원부가 2005년 3월 정규 교육과정 이외에 이루어지고 있는 특기·적성교육, 수준별 보충학습, 방과후 교실을 확대 개방하여 다양한 형태의 교육활동을 체계적으로 제공하는 방안을 '방과후 학교'라 칭한 후 2006년부터 전국적으로 확대되었다(국가기록원, https://www.archives.go.kr/). 학생 중심의 미래교육 실현을 위하여 지역사회와 연계한 다양하고 창의적인 교육경험의 제공을 통해 창의융합형 인재육성에 기여함을 비전과 목표로 한다. 교육(지원)청과 단위학교는 사회변화와 학생·학부모의 수요를 반영한 다양한 프로그램 개설·운영을 위하여 지역사회와의 연계·협력을 바탕으로 프로그램의 질 제고, 강사 활동 여건 조성, 취약계층에 대한 지원을 강화함으로써 방과후학교의 목표를 달성하도록 요구된다. 운영시간은 정규수업 이외 시간에 단위학교가 자율적으로 결정하여 운영하고 토요일, 휴업일, 방학 중에도 운영할 수 있으나 학생 건강이나 학교교육 과정의 정상적 운영을 저해하지 않도록 정규수업 이전 또는 늦은 시간까지 운영하지 않는 것을 원칙으로 한다. 해당학교 학생 뿐 아니라 타교 학생도 포함할 수 있으며 추진체계는 교육부, 방과후학교중앙지원센터(한국교육개발원), 시·도교육청(교육지원청), 단위학교, 학교운영위원회이다(17개 시도교육청, 2019). 2019년 4월 기준 전국 초등학교의 99.8%, 중학교의 96.2%, 고등학교의 98.5%가 운영하고 있으며 참여학생 비율은 초등학교 57.1%, 중학교 28.5%, 고등학교 50.5%이다. 초등학교의 경우 교과 22.5%, 특기적성 77.5%, 중학교의 경우 교과 46.0%, 특기적성 54.0%, 고등학교의 경우 교과 84.5%, 특기적성 15.5%를 프로그램으로 운영하고 있으며 운영학교 중 위탁 프로그램 운영학교 비율은 초등학교 32.0%, 중학교 6.8%, 고등학교 1.9%이다. 프로그램별 강사는 초등학교의 경우 현직교원 5.8%, 외부강사 94.2%, 중학교의 경우 현직교원 58.9%, 중학교 41.1%, 고등학교의 경우 현직교원 90.2%, 외부강사 9.8%이다(POINT 정책정보포털, https://policy.nl.go.kr). 김수동·윤준영·정영모(2017)는 방과후학교 현장에서 교원 업무 과중, 방과후학교 민간위탁에 대한 찬반 논쟁, 불안한 강사 처우 문제 등 운영에 대한 우려 여론과 새로운 운영 모델에 대한 요구 등이 나오고 있다고 지적하고 있다.

나. 아이돌봄 지원사업

아이돌봄 서비스는 부모의 맞벌이 등으로 양육공백이 발생한 가정의 만 12세 이하 아동을 대상으로 아이돌보미가 대상자의 집으로 찾아가는 돌봄서비스를 제공하여 부모 양육부담을 경감하고 시설보육의 사각지대를 보완하고자 만들어진 사업(아이돌봄서비스, https://idolbom.go.kr/)으로 아이돌봄 지원법(국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/아이돌봄 지원법)을 법적 근거로 한다(아이돌봄 서비스, 복지로, https://www.bokjiro.go.kr/). 2021년 기준 25,917명의 아이돌보미가 활동하고 있으며 서비스 제공 기관은 건가·다가통합센터, 건강가정지원센터, 다문화가족지원센터, 여성단체 여성인력, 지자체 직영, 사회복지관, 자활센터, 기타 등, 광역거점기관은 건가·다가통합센터, 건강가정지원센터, 사회서비스원, 산학협력단, 지자체 직영, 사회복지재단, 자활센터, YMCA, 가족센터, 연구개발원 등이다(아이돌봄서비스, https://idolbom.go.kr/). 아이돌봄서비스 유형은 '영아종일제서비스(생후 3개월 이상~만36개월 이하 영아)', '시간제서비스(기본형, 종합형)(생후 3개월이상~만12세 이하 아동)', '질병감염아동지원서비스(법정 전염병 및 유행성 질병에 감염된 만 12세 이하의 시설 이용 아동)', '기관연계서비스(사회복지서비스, 학교, 유치원, 보육시설 등의 만 0세~12세 아동)'로 나뉜다(여성가족부, 2021). 정부지원이 가능한 양육공백 가정 기준 및 우선순위는 '① **맞벌이 가정, 취업 한부모가정**, ② **장애부모 가정**: 가정에서 아동을 양육하는 아버지 또는 어머니가 장애인 경우, ③ **다자녀가정**: 만 12세 이하 아동이 3명 이상, 만 36개월 이하 아동이 2명 이상, 장애정도가 심한(중증) 장애아 자녀를 포함하여 아동이 2명 이상일 경우 비장애아를 돌봄, ④ **기타 양육부담 가정**: 아버지 또는 어머니가 입증 가능한 장기 입원 등의 질병을 앓고 있는 경우, 아버지 또는 어머니가 학교에 재학 중이거나 취업 준비 중(입증 가능해야 함)인 경우, 어머니의 출산으로 출생 아동의 형제·자매를 돌볼 수 없는 경우'이다. 정부지원 대상은 ① 아동의 연령이 만 12세 이하, ② 부모의 취업 등으로 양육공백이 발생한 ③ 가구 기준중위소득 150% 이하인 가정을 대상으로 하며 가구 소득에 따라 서비스 유형별 정부지원의 범위가 달라지며 소득 기준을 초과하는 경우에도 자부담으로 서비스를 이용할 수 있다. 제공되는 돌봄서비스로는 시간제 아이돌봄의 경우 부모가 올 때까지 임시보육, 놀이 활동, 보육시설 및 초등학교 등하원(교) 동행, 준비된 식사와 간식 챙겨주기 등의 서비스 제공, 영아 종일제 아이돌봄의 경우 이유식 먹이기, 젖병 소독, 기저귀 갈기, 목욕 등의 서비스 지원 등이다(아이돌봄 서비스, 복지로, https://www.bokjiro.go.kr/). 영아종일서비스 정부지원 시간은 월 60시간~200시간 이내, 시간제서비스 정부지원 시간은 연 840시간 이내, 중증장애 부·모 자녀 대상 정부지원시간 특례 시간 연 960시간 이내로 정부지원 시간 초과시 전액 본인부담으로 서비스 이용이 가능하다. 사업추진 주체는 여성가족부, 한국건강가정진흥원, 광역거점기관, 교육기관, 서비스제공기관, 시·도, 시·군·구, 읍·면·동, 서비스 이용가정이다(여성가족부, 2021).

다. 공동육아나눔터

공동육아나눔터는 핵가족화로 인해 약화된 가족돌봄 기능을 보완하여 부모의 육아부담을 경감하고 지역사회가 참여하는 돌봄공동체 조성을 통해 양육친화적인 사회환경을 구축하고자 실시되는 사업으로 품앗이 활동 및 이웃과의 소통을 통해 육아부담을 덜 수 있는 열린 공동체 공간을 제공하는 것을 주된 내용으로 한다. 아이돌봄지원법 제19조(공동육아나눔터), 건강가정기본법 제22조 제1항(자녀양육지원의 강화), 저출산·고령사회기본법 제8조제3항(자녀의 출산과 보육 등)을 법적 근거로 하며 사업운영추진체계는 여성가족부, 한국건강가정진흥원, 시·도, 시·군·구, 사업수행기관, 서비스 이용자이다. 주민센터, 아파트 주민공동시설, (작은) 도서관, 경로당, 문화센터 등 공공·민간 유휴시설, 단독주택, 공공주택의 주거지 또는 여성가족부가 공동육아나눔터 설치를 위해 협약을 체결한 공간에 설치 가능하다(여성가족부, 2021). 18세미만 자녀가 있는 가정이라면 누구나 언제나 이용할 수 있으나(한국건강가정진흥원, https://www.kihf.or.kr/) 주로 취학전·후 아동 및 부모가 이용하고 있는 것으로 보인다. 안전하고 쾌적한 자녀 돌봄 활동 장소를 제공하고, 장난감 및 도서를 이용하거나 대여할 수 있도록 지원하며, 부모들 간 자녀양육에 대한 경험 및 정보 교육의 기회를 제공하고, 이웃간 자녀돌봄 품앗이 활동에 참여할 수 있다(공동육아나눔터, 복지로, https://www.bokjiro.go.kr/). 2010년 5개소의 시범운영 후 현재 전국의 공동육아나눔터 수행기관은 약 350여개소로 전국시군구 기준 지역별 수는 평균 1개 남짓이다. 운영시간은 월~금, 10시~18시를 기준으로 기관별로 다양하며 점차 운영시간을 확대해 나가는 기관이 나타나고 있다(한국건강가정진흥원, https://www.kihf.or.kr/).

공동육아나눔터는 그동안의 돌봄 정책이 시설에서의 돌봄을 중심으로 확대되어 온 결과 부모 직접 돌봄에 대한 지원이 상대적으로 부족하였다는 문제의식과 맥을 함께 하며 사각지대 없는 돌봄 지원을 위해 '부모가 자녀를 직접 돌보는 상황에 대한 지원을 강화하고 이웃과 함께 하는 공동체 돌봄 환경을 조성할 필요'가 있다는 점에 주목한다(김숙자, 2018).

지역사회 중심 돌봄 연계 강화의 일환으로 여성가족부는 2020년부터 우리마을 돌봄 공동체 지원사업을 실시하고 있다(대한민국 정책브리핑(2020 04.02), https://www.korea.kr/). 돌봄 공동체 지원사업 공동체 유형은 지역 공동육아나눔터 등을 기반으로 한 돌봄 활동 부모자조모임인 **'품앗이형'**, 마을 커뮤니티 공간을 기반으로 지역 사회활동을 하는 주민 공동체 모임인 **'마을 공동체형'** 및 비영리 민간 단체, 협동 조합, 마을 기업, 자활 기업 등 지역 주민이 주도하는 비영리 법인 단체 사회적 경제 조직인 **'주민 경제조직형'**으로 나뉘며(대한민국 정책브리핑(2020 04.02); 여성가족부, 2021) 공동육아나눔터, 작은도서관, 경로당, 마을회관, 아파트 유휴 공간, 체험학습장 등의 장소에서 만 0세~만 12세 영유아동을 대상으로 학습·놀이·체험, 등하교 지원, 급식 지원 등 돌봄 활동을 실시하는 것을 내용으로 한다(여성가족부, 2021).

제3절 아동 청소년 돌봄 체제 개선을 위한 노력

1. 온종일 돌봄 체계 구축

2018년 4월 4일 초등돌봄 공백에 대한 국가 책임 강화, 학교와 마을 협력을 통해 돌봄이 필요한 모든 아동이 학교 안팎에서 돌봄 서비스를 받을 수 있는 돌봄 체계를 구축하기 위해 '온종일 돌봄정책'이 발표되었다(박지영, 2018). 온종일돌봄 체계는 학교를 마친 아이들에게 언제, 어디서나, 원하는 시간에 돌봄을 제공하는 서비스로 학교와 지역사회가 연계해 수요자(아동) 중심의 돌봄 서비스를 제공해 빈틈없는 돌봄 체계를 완성하는 공공성 강화 정책으로(온종일 돌봄, 대한민국 정책브리핑(2020.2.26.), https://www.korea.kr/) 사회부총리를 주축으로 교육부, 보건복지부, 여성가족부가 협력하는 사업이다(박지영, 2018; 정영모, 2021에서 재인용) . 핵가족화 심화, 여성경제활동 인구 증가로 인해 아동을 보살필 수 있는 환경이 변화함에 따라 돌봄에 대한 사회적 요구는 크게 늘고 있으나 초등학생 대상 돌봄 지원은 상대적으로 부족했다는 문제의식에 기반하여 기존 0세~12세 공적돌봄체계를 그림과 같이 제시하고 부처간, 중앙-지방-돌봄 기관 간에 분절적으로 사업이 추진되어 가정과 아동 중심의 통합적 지원이 어렵다는 지적에 주목하여 개선방안을 제시한다.



[그림 2-4] 0~12세 공적돌봄 체계

* 출처: 온종일 돌봄, 대한민국 정책브리핑(2020.2.26.)

정부는 온종일 돌봄체계를 통해 방과후 돌봄 대상을 늘리고, 학교와 지역사회, 관계부처간 협력체계를 구축하여 돌봄 사각지대를 줄이기 위해 '모든 아이가 행복한 돌봄서비스 제공'을 목표로 초등돌봄에 대한 국고 지원을 확대해 국가책임을 강화하고 학교 안팎의 다양한 자원을 활용해 지역 중심 돌봄 확대 및 학교-지자체의 연계협력을 통해 빈틈없는 돌봄 체계를 마련하고자 하였다. 대상아동은 돌봄이 필요한 모든 아동의 이용을 보장하는 방향으로 추진되며 초등 1~2학년 위주에서 초등 전학년으로 확대할 예정으로 있다. 운영시간과 관련하여서도 맞벌이 등 학부모 수요와 학교 여건을 고려하여 운영시간을 연장할 계획이다. 해당되는 돌봄서비스로는 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께 돌봄, 청소년방과후아카데미가 있다. 온종일돌봄체계 구축 운영계획과 온종일 돌봄 정책 추진현황을 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 2-7〉 온종일돌봄 체계 구축 운영계획

구분	주요내용
목표	• 모든 아이가 행복한 돌봄서비스 제공
추진방향	① 초등돌봄에 대한 국고 지원을 확대해 **국가책임 강화** ② 학교 안팎의 다양한 자원을 활용해 지역 중심 돌봄 확대 및 학교-지자체의 연계 협력을 통해 빈틈없는 돌봄 체계 마련
공급목표	• (2017년) 33만명 → (2022년) 53만명 * 맞벌이 돌봄수요: 46~64만명
대상아동	• 돌봄이 필요한 모든 아동의 이용 보장 • 초등 1~2학년 위주 → **초등 전(全) 학년으로 확대** * 단, 인프라 구축 상황을 고려하여 우선순위에 따라 단계적 확대
운영시간	• 맞벌이 등 학부모 수요와 학교 여건을 고려하여 운영시간 연장
돌봄공급계획 (2018.4(안) 기준)	
학교돌봄계획 (2018.4(안) 기준)	

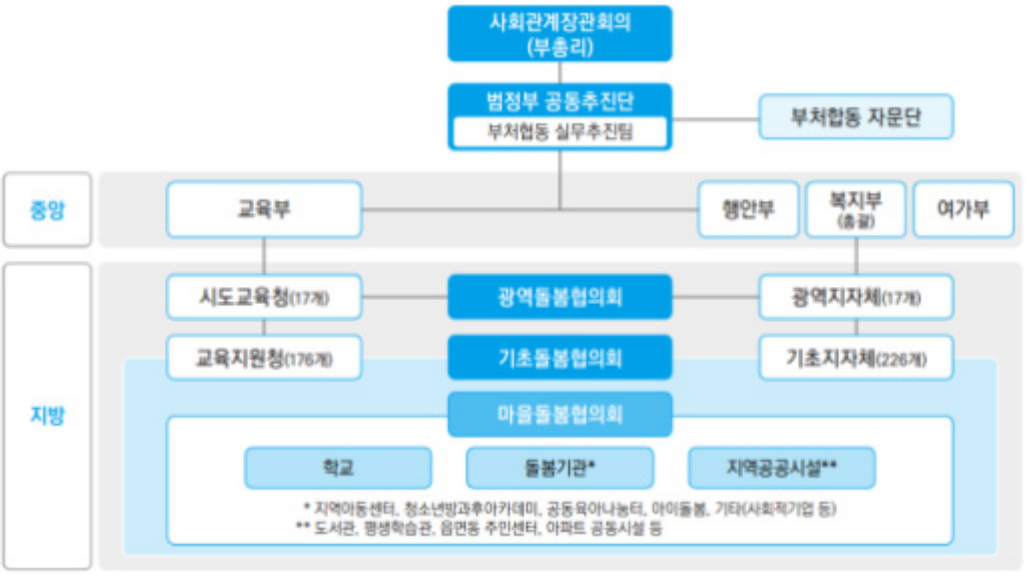
* 출처: 대한민국 정책브리핑(2020.2.26.)

〈표 2-8〉 온종일돌봄 정책 추진현황

추진체계	기능 및 역할
온종일돌봄 원스톱서비스 제공 추진계획 ('19.11)	• 방과후돌봄을 위해 관련 시설을 일일이 방문하지 않고도 정부24에서 검색과 신청까지 한번에 할 수 있는 원스톱 서비스 구축 – 행정안전부, 교육부, 보건복지부, 여성가족부 협업  • 조건에 맞는 돌봄시설을 볼 수 있고 위치 정보를 기반으로 지역 내 다른 돌봄시설 현황 파악 가능 • 행정정보 공유를 통해 정부24 내에서 맞벌이 등 자격정보가 자동으로 확인되어 서류 제출 최소화, 온라인 신청도 가능 • 2020년 6월부터 다함께돌봄, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미 시범운영, 초등돌봄교실은 12월부터 서비스 제공 예정(2020.1 기준)
2020년 초등돌봄교실 확충	• 돌봄교실 700실 확충, 약 30만명 돌봄 제공 • 총 1700여개실 돌봄교실 환경개선 추진 • 시도교육청과 함께 신학기 돌봄교실 운영 준비 상황 점검 • '온종일 돌봄체계 현장지원단' 중심 관계부처 및 지자체 협력 강화
마을 돌봄 확대	• 다함께돌봄 550개 추가 설치 목표(2020년 보건복지부) • 서비스 이용신청 방법 개선: 이용자의 편의 증진을 위해 센터에 직접 방문하지 않고도 다함께돌봄 누리집(www.dadol.or.kr)에서 주변의 이용 가능한 센터를 조회하고 이용신청 및 결과 확인 가능 • 청소년방과후아카데미 운영기관 30개소 확대 • 진로체험 프로그램을 전체 청소년 방과후 아카데미로 확대 운영하여 청소년의 자기주도적 진로개발 지원

* 출처: 대한민국 정책브리핑(2020.2.26.); 정부24, 원스톱/생애주기/꾸러미 서비스: 온종일 돌봄.

이를 추진하기 위한 범정부 돌봄서비스 협력 및 전달체계는 그림과 같다.



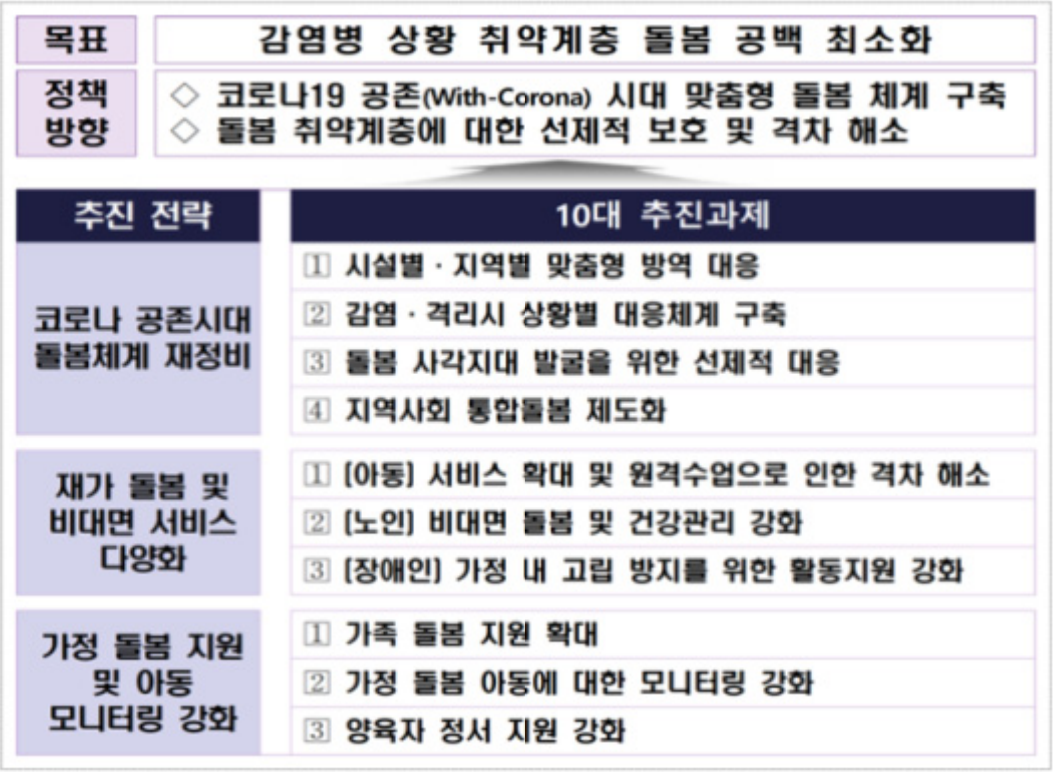
[그림 2-5] 범정부 돌봄서비스 협력 및 전달체계

* 출처: 박지영(2018).

당초 온종일 돌봄체계는 지역사회 중심으로의 돌봄 연계 강화와 지자체 중심의 온종일 돌봄체계 구축을 강조하면서 “온종일 돌봄 서비스의 확대와 안정적 운영을 위해 학교와 마을의 연계를 강화하고 돌봄 생태계 구축에 지역이 중심이 되는 것이 중요하다”고 강조한 바 있다(지역 중심 돌봄생태계 구축을 위한 범정부 공동추진협의회, 2019.4.11. 보도자료). 그러나 돌봄기능의 지역사회 역할 강조에 관해서는 다양한 이견이 존재하며(경향신문, 2020.11.23.일자) 위험, 재난시 돌봄의 주체를 일상시 돌봄과 동일하게 할 것인지와 관련하여 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

2. 코로나19 시대 지속 가능한 돌봄체계 개선 방안 발표

정부는 코로나19 대응 돌봄으로 필수적인 돌봄서비스를 제공하는 등 일정한 성과를 거두었으나 코로나19 장기화에 따른 사각지대 및 서비스 격차 누적, 파생문제에 대한 선제적 대응 부족 등의 한계점이 드러났음을 파악하고 코로나 장기화 시대를 대비한 「지속가능한 돌봄 체계」로 재편하고자 돌봄 서비스 정상 제공 및 돌봄 공백 해소를 최우선으로 거리두기 단계별, 지역별 맞춤형 대응체계를 구축하고 감염, 자가격리 등 긴급한 돌봄수요에 대응할 수 있는 시스템을 마련하겠다고 발표하였다(관계부처 합동, 2020).



[그림 2-6] 코로나19시대 지속가능한 돌봄체계 추진 방향

* 출처: 관계부처 합동(2020).

“코로나19 시대 지속 가능한 돌봄체계 개선 방안”에서 제안하고 있는 아동 청소년 돌봄 관련 핵심 추진과제는 다음과 같다.

가. 코로나19 시대 돌봄체계 재정비

코로나19 시대 돌봄체계 재정비를 위한 핵심 추진과제로는 “돌봄 시설별·지역별 맞춤형 방역 대응”, “감염·격리에 따른 상황별 대응체계 구축”, “돌봄 사각지대 발굴을 위한 선제적 대응”, “지역사회 통합돌봄 제도화”가 있으며 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 2-9〉 코로나19 시대 돌봄체계 재정비 추진과제별 주요 내용

<table>
<tr><th>추진과제</th><th>주요 내용</th></tr>
<tr><td>돌봄
시설별·지역별
맞춤형 방역 대응</td><td>
○ 돌봄시설 “운영”을 원칙으로 철저한 방역 하에 서비스 제공
- 개편된 사회적 거리두기 3단계 이전까지 최대한 철저한 방역 하에 시설 운영, 3단계에서는 휴관·휴원 권고하되 긴급돌봄 등 유지
<table>
<tr><td>1단계</td><td>1.5단계</td><td>2단계</td><td>2.5단계</td><td>3단계</td></tr>
<tr><td>생활방역</td><td colspan="2">지역유행단계</td><td colspan="2">전국유행단계</td></tr>
<tr><td>생활속 거리두기</td><td>지역적
유행 개시</td><td>지역 유행 급속
전파, 전국적
확산 개시</td><td>전국적 유행
본격화</td><td>전국적 대유행</td></tr>
</table>
○ 돌봄시설 및 서비스 종류별 운영 원칙 수립
- 돌봄시설을 필수-여가시설로 분류하여 거리두기 단계, 지속기간 등 위험도를 종합 평가하여 서비스 제공 여부, 방법 구체화
* 시설별 운영 원칙 예시
<table>
<tr><td>구분</td><td colspan="2">1단계 1.5단계</td><td>2단계</td><td>2.5단계</td><td>3단계</td></tr>
<tr><td>필수 돌봄
시설</td><td colspan="2">〈정상운영〉
• 생활 속 거리두기 지침 철저 준수</td><td>〈정상운영〉
• 밀집도 완화 조치
• 비대면 서비스 제공</td><td>〈정상운영, 지역별 대응〉
• 밀집도 완화를 위한 이용자제 요청
• 비대면 서비스 확대</td><td>〈휴원 및 긴급돌봄〉
• 돌봄 수요 일부 제한
• 비대면 서비스 확대</td></tr>
<tr><td>생활시설</td><td colspan="5">〈정상운영〉
• 사회복지시설 대응지침(7판)에 따른 제 조치를 취하되, 면회, 외출, 외박은 거리두기 단계에 따라 시설별로 제한적 실시</td></tr>
</table>
○ 돌봄 시설별 맞춤형 운영매뉴얼 마련 및 방역관리자 지정
- 사회적 거리두기에 따른 사회복지시설 대응 지침(제7판) 기준으로 종류·기능·대상별 세부 매뉴얼 마련
- 모든 돌봄 시설에 방역수칙, 환기 등을 책임지는 방역관리자(기관장·종사자 등) 지정·운영
○ 대면 돌봄서비스 제공시 안전 확보를 위한 지침 마련
- 비대면 돌봄서비스는 양질의 돌봄 제공에 한계가 있어 필수적 대면 돌봄서비스 제공 및 안전한 제공체계 구축 필요
- 대면 종사자에 대한 방역물품 지원 등을 포함한 종사자 안전 확보를 위한 지침 마련
○ 위험도 평가에 따른 지역별 맞춤 대응 기반 마련
- 지자체별로 지역의 상황을 고려, 사회복지시설 운영유지 계획 수립
</td></tr>
</table>

추진과제	주요 내용
	- 지자체별 감염자 현황 등 종합 고려하여 사회적 거리두기 단계에 따른 시설운영 여부 및 서비스 범위 결정 - 비대면 서비스 희망시 관련 서비스 제공 등
감염·격리에 따른 상황별 대응체계 구축	○ 긴급돌봄지원단 운영을 통한 돌봄공백 해소 - **사회서비스원**[3]을 중심으로 긴급돌봄지원단 설치·운영 ☞ 아동 등 취약계층 긴급돌봄서비스 제공, 사회복지시설·의료기관 돌봄인력 지원 역할 수행 ○ 돌봄서비스 종사자 감염시 접촉자 철저 확인후 비접촉자 대상 필수 돌봄 수요 확인 - 돌봄시설 폐쇄시 **가정내 돌봄서비스** 연계 및 지원 ○ 가족 확진 등으로 인한 긴급돌봄 수요 발생시, 초기 모니터링 및 사례관리 체계 구축 - 필요시 돌봄인력 가정지원(파견), 타 생활시설 연계, 임시 돌봄시설 마련 등 조치 시행 ○ 자가격리로 인한 돌봄 욕구 증대에 대비, 신규 자가격리자 대상 초기 모니터링 및 사례관리 체계 구축
돌봄 사각지대 발굴을 위한 선제적 대응	○ 사회적 거리두기 장기화 또는 단계 상향 등의 경우 취약계층 아동 등 대상 모니터링 실시 - 모니터링 결과를 토대로 돌봄 수요 파악 및 발굴, 필요 서비스 연계 등 실시
지역사회 통합돌봄 제도화	○ '지역사회 통합돌봄법' 제정 및 부문별 연계·제도화 추진 - 국가·지자체의 의무, 시책, 급여 등 제공절차, 기반(제도, 인력, 예산) 구축 등 사항 규정

* 출처: 관계부처 합동(2020), pp. 4~8; 대한민국정책브리핑(2021.3.26.) 을 재구성.

나. 재가·비대면 돌봄서비스 체계 신속 구축

재가·비대면 돌봄서비스 체계 신속 구축을 위한 핵심 추진과제로는 "아동 청소년 서비스 확대 및 원격수업으로 인한 격차 해소"가 있으며 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 2-10〉 재가·비대면 돌봄서비스 체계 신속 구축 추진과제별 주요 내용

추진과제	주요 내용
아동 청소년 서비스 확대 및 원격수업으로 인한 격차 해소	○ 아이돌봄 서비스 정부지원 시간 및 비율 단계적 확대 - 정부지원 시간 연 720→840시간으로 확대, 비용 지원비율확대(종일제 가형: 80→85%, 시간제 나형 55→60%) ○ 아동 청소년 대상 원격학습 지원 - 초등 긴급돌봄 참여 학생을 대상으로 예비교원, 학교방역지원인력 등을 활용하여 원격학습 지원 - 복지서비스 종사자(배움지도사, 방문교육지도사, 아이돌보미 등)를 활용하여 원격학습 지원이 필요한 돌봄 시설 미이용 아동·청소년 대상 가정 내 온라인수업 지원 - 아동 청소년이 기관 내 돌봄 이용시, 해당 기관에서 학습공간, 기기 제공하여 원격학습 지원(청소년방과후아카데미, **건강가정·다문화가족지원센터, 공동육아나눔터** 등) ○ 비대면 운동 프로그램 개발 및 '홈(Home) 운동 키트' 지원(~21.4월), 유아체육 프로그램 교실 운영(200여개소)

* 출처: 관계부처 합동(2020), p. 9를 재구성.

3) 사회서비스원은 '지방출자출연법'에 따라 시·도지사가 설립하는 공익법인으로 돌봄인력 모집·교육·배치, 긴급돌봄서비스 제공 등을 담당한다. 주된 서비스 대상은 취약계층 아동, 노인, 장애인 등이며 2020년 말 기준 서울, 대구, 경기, 경남, 광주, 세종, 충남, 대전, 인천, 강원, 전남 등 11개 시·도에 설립되어 있다(대한민국정책브리핑, 2021; 보건복지부, 2021).

다. 가정 내 돌봄 지원 및 아동 모니터링 강화

재가·비대면 돌봄서비스 체계 신속 구축을 위한 핵심 추진과제로는 “가족 돌봄 지원 확대”, “가정 돌봄 아동에 대한 모니터링 강화”, “양육자 정서 지원 강화”가 있으며 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 2-11〉 가정 내 돌봄 지원 및 아동 모니터링 강화 추진과제별 주요 내용

추진과제	주요 내용
가족 돌봄 지원 확대	○ 가족돌봄휴직 사용 사유에 ‘재난 발생’ 추가하는 방안 추진 ○ 임산부 보호 및 자녀 돌봄 지원 강화를 위한 육아휴직 제도 개선 - 분할사용 횟수 확대 및 임신 중 육아휴직 가능하도록 제도 개선
가정 돌봄 아동에 대한 모니터링 강화	○ (비대면 수시 점검) 가정 돌봄아동에게 급식 지원 및 안부 전화, 문자 발송 등 실시 ○ (대면 점검 강화) 학교 배치 교육복지사를 통해 취약 학생에 대한 유선 상담 및 모니터링, 가정방문 등 실시 - 방임 유형 아동학대 의심되는 경우 아동학대전담공무원, 아동보호 전문기관의 불시 가정 방문 실시
양육자 정서 지원 강화	○ 건강한 양육 및 바람직한 부모 역할 정립 등을 위해 육아종합지원센터, 건강가정·다문화가족지원센터 등을 통한 부모교육 활성화 ○ 보건복지부 코로나19 통합심리지원단에서 제공 중인 심리상담서비스를 통해 코로나19로 인한 스트레스, 우울증 등 관련 심리지원

* 출처: 관계부처 합동(2020), pp. 15~17을 재구성.

3. 사회분야 일상회복 지원방안

정부는 2021년 7월 28일 코로나19 장기화에 따른 국민의 어려움과 피로도를 완화하고 급격한 사회변화에 선제적으로 대응하고자 ‘사회분야 일상회복 지원방안’을 발표하였다. 이 중 돌봄 관련 정책과제로는 ‘학교시설을 활용한 돌봄 제공 확대’, ‘마을돌봄 등 지역돌봄 기능 강화’, ‘아이돌봄서비스 지원 강화’, ‘돌봄서비스 등 이용 편의성 제고’ 등이 있다. 지원방안에서는 등교 확대에 따라 돌봄 수요가 증가될 것으로 예상하고 여성 고용 활성화 등에 기여할 수 있도록 돌봄서비스를 확대할 필요가 있다고 강조한다. 추진방향 중 소외되는 사람이 없도록 사회안전망을 보강하는 **[포용]**, 사회의 급격한 변화와 충격에 대한 선제적 대비인 **[혁신]**이 돌봄과의 관련성이 높은 항목이다. 지원방안의 비전은 ‘포용적 지원으로 따뜻한 일상회복’을 이루는 것이다(관계부처 합동, 2021). 아동 청소년 돌봄 체제 관련 주요 정책과제는 다음과 같다.

〈표 2-12〉 사회분야 일상회복 지원방안 아동 청소년 돌봄 체제 관련 주요 정책과제[4)]

<table>
<tr><th>정책과제
(관련 부처)</th><th>주요 내용</th></tr>
<tr><td>학교시설을 활용한 돌봄 제공 확대
(교육부,
보건복지부)</td><td>○ (초등돌봄) 돌봄운영시간, 인력 운용, 교원의 행정업무 등 ‘초등돌봄 교실 운영 개선방안’(2021.8)을 마련하여 초등돌봄교실의 질 제고
- 인근 학교간 돌봄 공동대응을 위해 지역내 가용공간이 있는 학교 또는 외부시설을 활용한 교육(지원)청 주도 ‘거점형 돌봄’ 운영모델 지원
○ (학교돌봄터) 학교 내 돌봄교실 ‘학교돌봄터’ 사업 확산을 위해 지자체 예산·인력부담 완화 등 다각도의 방안 검토
- 학교돌봄터 시설비 지원 확대, 사업 참여 기초 지자체의 돌봄 담당 공무원 증원 등 검토
* (현행) 학교돌봄터 신규 설치시 시설비(3,000만원) 지원 → (개선) 기존 초등돌봄교실을 학교돌봄터로 전환하는 경우에도 지원(노후화 등으로 개선 필요한 경우 등)
- 신설 초등학교(2021.9～2022.9, 총 26개교)에 학교돌봄터 설치 추진
○ (돌봄공간) 공간 확보 어려움 해소를 위해 학교별 특성에 따라 필요한 경우 모듈러 교사 배치 지원
- 모듈러 교사란? 공장에서 골조, 마감재, 기계·전기설비 등을 갖춘 규격화된 건물(유닛) 완성 후 현장으로 운송, 단순조립·설치하여 완성하는 형태의 건물
* 과대·과밀학급 해소를 위한 모듈러 교사 활용(교육회복 종합방안)과 연계 추진</td></tr>
<tr><td>마을돌봄 등 지역돌봄 기능 강화(교육부,
보건복지부,
환경부,
여성가족부)</td><td>○ (인프라 확충·개선) 다함께돌봄센터 확충, 돌봄시설 환경 개선 등을 통해 양질의 돌봄서비스 제공 기반 조성
- 다함께돌봄센터 확충을 위해 작은도서관 등 유휴공간 활용을 통한 돌봄공간 확보, 시설 면적 등을 고려한 리모델링 비용 차등 지원, 지자체의 공간 매입·임차 비용 지원 등 추진
○ (확대 운영) 돌봄 기관 운영시간 연장 및 주말 운영, 이용 대상자 확대 등을 통해 돌봄공백 해소 지원
- 돌봄취약아동의 지역아동센터 이용에 어려움이 발생하지 않는 범위 내에서 일반아동 등록비율 확대
- 지자체·교육청 협력을 통해 학교밖 방과후학교·돌봄 지원을 확대하고 지자체가 학교밖 돌봄 제공시 교육청에서 운영비, 프로그램, 인력 등 지원
○ (질 제고) 개인 운영 지역아동센터의 회계 투명성·운영 효율성 제고를 위해 사회적 협동조합 등 비영리법인 전환 유도(교육 컨설팅 등)
○ (긴급돌봄 체계) 사회서비스원 중심으로 돌봄 공백에 대해 대응할 수 있는 지역 단위 긴급돌봄체계 구축·확대(2021년 하반기 14개→2022년 17개)
○ (지역돌봄 강화) 이웃과 함께 자녀를 돌보는 육아공간 제공, 돌봄 품앗이 지원 등을 위한 공동육아나눔터(2021, 395개) 운영
- 지역 돌봄공동체를 운영하는 지자체에 대한 센터 운영비, 돌봄활동비 등을 지원하는 ‘돌봄공동체 지원 시범사업’ 확대(2020년 33개→2021년 43개)
<table>
<tr><th>공간 나눔</th><th>자녀돌봄 나눔</th><th>정보·자원 나눔</th></tr>
<tr><td>- 아동의 놀이 공간
- 부모의 소통 공간
- 프로그램 운영 공간</td><td>- 돌봄 품앗이 연계
- 가족 상담, 부모 교육
- 품앗이 리더 교육 등</td><td>- 자녀 양육 정보 나눔
- 장난감, 도서, 육아물품
- 봉사나눔, 지역활동 연계</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

4) 아동 청소년 돌봄 체제 관련 정책과제는 주요 정책과제 분야 중 2) (더 포용하는 사회) 일·가정 연계 지원의 (1) 돌봄 사각지대 해소 부문에 정책과제로 제시되어 있다. 아동 돌봄 이외 돌봄 관련 내용으로는 노인·장애인에 관한 사항이 함께 제시되고 있다(관계부처 합동, 2021).

정책과제 (관련 부처)	주요 내용
아이돌봄서비스 지원 강화(여성가족부)	○ (사각지대 해소) **돌봄 취약계층**에 대해 **촘촘한 돌봄 서비스**를 제공하고, 출퇴근 시간 등 **틈새 수요에 대한 지원 강화** - 학대(우려) 아동 및 청소년부모 가정에 대한 이용 지원 등 돌봄 취약계층 지원 확대 * (기존) 저소득 한부모 가족, 장애부모·아동 가정 →(개선) 청소년부모 가정 추가 - 출·퇴근 시간대 등 **단시간 이용이 필요한 맞벌이 가정** 등의 다양한 돌봄수요 지원 강화 ○ (돌봄인력) **아이돌보미 추가 양성** 및 서비스 연계 전담 인력 확충 온라인 교육 콘텐츠 개발 및 온·오프라인 병행교육 등 돌보미의 전문성 제고 * 현행 8,800명 → (확대) 10,300명/ 서비스 제공기관 전담인력 70명 신규 채용(2021년)
돌봄서비스 등 이용 편의성 제고(행정안전부, 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부)	○ (사업간 연계) 학부모의 돌봄 신청 편의성 제고를 위해 '정부24'와 연계한 '온종일돌봄 원스톱 서비스' 확대·개선 * 마을돌봄(2020.6)과 초등돌봄교실(2021.1)은 구축완료, 학교돌봄터는 2021년 하반기 구축 - '온종일돌봄 원스톱 서비스'에서 지원하는 돌봄서비스를 **시간대별·돌봄사업별로 신청·선정 될 수 있도록 기능 개선** *(현행) 부모가 이용시간대를 달리하는 돌봄사업 2개 이상 신청·선정 불가 → (개선) 초등학교 등·하교 전·후~부모 퇴근시까지 시간대별 돌봄사업 신청·선정(2022년) ○ (돌봄휴가) 코로나19 관련 원격수업·휴원 등으로 가족돌봄휴가를 사용한 근로자에 대한 지원(2021년 1일 5만원, 1인당 최대 10일)

* 출처: 관계부처 합동(2021), pp. 13~15를 재구성.

사회분야 일상회복 지원방안은 기존 온종일 돌봄 체제의 정책 방향을 유지하면서 위험, 재난으로 인해 도출된 돌봄 체제의 문제점을 개선하기 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다는 측면에서 의의가 있다고 하겠다. 다만 추진방향에서 언급하고 있는 사회의 급격한 변화와 충격에 대한 선제적 대비인 **[혁신]**을 반영하고 있는 내용은 두드러지지 않아 위험, 재난으로 인해 촉발된 어려움과 문제점에 대해 보다 적극적인 해결책을 모색, 제안해야 하는 숙제를 여전히 안고 있다고 하겠다.

03

위험과 재난 대응 개관

제1절 용어 정의와 대상적 특수성

1. 위험, 위기, 재난

용어의 정의는 쉬운 일이 아니다. 특히 모든 분야에서 범용적으로 활용될 수 있는 통일된 정의를 만드는 것은 거의 불가능한 일이다. 국제표준기구(ISO)의 경우에도 어떤 용어의 정의에 앞서 그 정의가 사용되는 범위(scope)를 명확히 한 후에야 용어의 정의(definition)를 제시한다. 이처럼 모든 정의는 기본적으로 각 전문 분야에 따른 조작적 정의(operational definition)일 수밖에 없다.

문제는 다양한 전문 분야가 중첩되는 경우이다. 이른바 다부처 협력 과제 등에서는 항상 다양한 용어에 대한 정의가 문제가 되곤 한다. 각 분야마다 사용하는 정의가 다르기 때문에 효과적 협력을 위해서는 서로 간의 공유된 조작적 정의(common terminology)가 필요하다. 일반적으로 아동·청소년 문제는 전형적인 다부처 문제인 경우가 많다. 특히 아동·청소년의 안전 문제는 수많은 관련 전문 분야와 전문 부처가 복잡하게 얽힌 분야이기 때문에 분야별 효과적 의사소통을 위하여 각 분야의 용어에 대한 이해와 조작적 정의에 대한 공유가 필요하다.

재난관리 및 안전관리 분야에서의 다부처 협업은 필수적이다. 재난의 효과적인 관리를 위해서는 경찰, 소방, 지방자치단체, 중앙부처, 각종 공공기관 및 민간과의 협업도 필요한 경우가 많다. 이렇게 다양한 이해당사자들의 효과적 협업을 위해서는 그들이 사용하는 용어를 미리 지정하고 동일한 용어를 사용하도록 하는 것이 필요하다. 미국 재난관리체계의 핵심을 이루는 사고명령시스템(Incident Command System; ICS)은 이처럼 다양한 이해당사자가 공동의 노력으로 재난 사태를 해결하고자 하는 노력에서 출발했다. 미국 캘리포니아 산불에 대응하기 위하여 임시적으로 여러 조직이 모여서 태스크포스 형태로 비상대책본부를 구성하여 산불 대응을 효과적으로 하기 위해 개발된 것이 바로 ICS이다. 이후 ICS는 2003년 국토안보부 설립과 함께 국가사고관리시스템(National Incident Management System)으로 확대되었다(김은성·정지범·안혁근, 2009). ICS 구성에 가장 기본적인 원칙 중 하나는 공통된 용어(common terminology)였다(FEMA, 2018).

이 절에서는 이 연구의 핵심 개념들인 위해, 위험, 위기, 재난 등에 대한 정의를 명확히 하고, 관련 주요 용어들의 정의에 대해서도 함께 다루고자 한다.

가. 법적 정의 – 재난과 재해, 그리고 위기

우리나라에서는 법적으로 '재해'와 '재난'을 같이 사용하고 있다. 특히 헌법에서는 '재해'라는 용어를 사용하고, "국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다" (헌법 34조 6항)면서 국민의 안전보장을 국가의 목표로 명시하고 있다[5].

우리나라의 재난관리 및 안전관리에 대한 기본법인 「재난 및 안전관리 기본법」은 "재난"을 공식적 용어로 제시하면서 재난을 자연재난과 사회재난으로 구분하고 있다. 이 법에서는 재난을 "국민의 생명 · 신체 · 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것"으로 정의하면서 구체적인 사례를 들고 있다. 이에 따라 자연재난은 자연현상으로 인한 것으로서 태풍, 홍수, 호우, 강풍 등을 예로 들고 있으며, 사회재난은 화재, 붕괴, 폭발 등 인간의 행위로 인한 재난들과 코로나19 등 각종 감염병, 그리고 전기, 수도, 가스 등 국가핵심기반시설의 마비 등을 제시하고 있다. 2019년부터는 미세먼지 문제가 심각해지면서 미세먼지 역시 사회재난의 하나로 포함되었다. 재난에 대한 「재난 및 안전관리 기본법」 상 정의는 다음과 같다.

〈표 3-1〉 재난의 정의

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 (정의)
제3조(정의) 1. "재난"이란 국민의 생명 · 신체 · 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다. 가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성 · 유성체 등 자연우주물체의 추락 · 충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 나. 사회재난: 화재 · 붕괴 · 폭발 · 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다) · 화생방사고 · 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

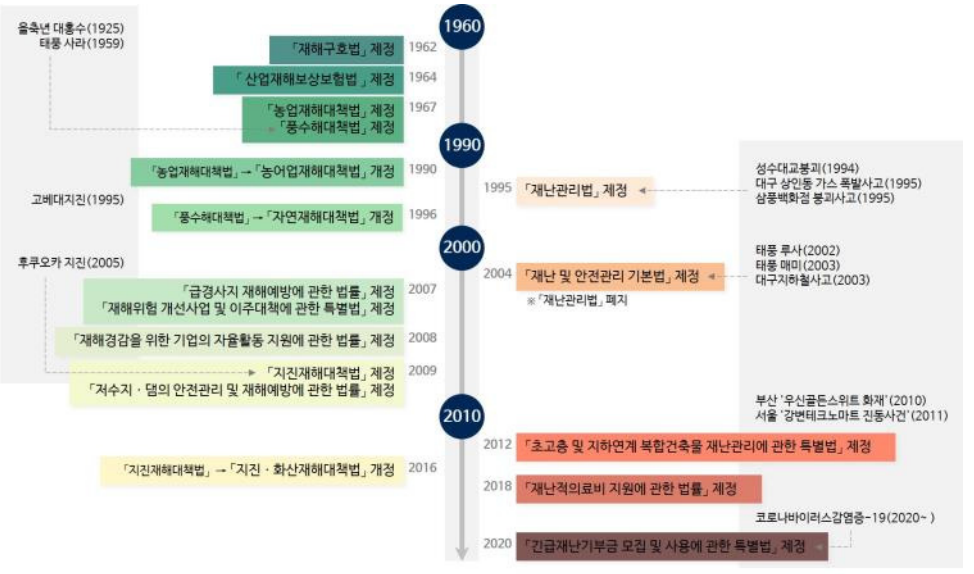
한편, 재해에 대한 정의는 「자연재해대책법」에 따른다. 이 법의 제2조에서는 "재난으로 인하여 발생하는 피해"를 재해로 정의하고 있으며, 특히 자연재해에 대하여 다룬다.

5) 이는 이른바 국가목표규정(國家目標規定)으로서 "특정한 가치를 실현하기 위하여 국민 개개인에게 주관적 권리는 부여하지 않으면서 국가에게 그러한 가치를 실현하도록 의무를 부과하는 것"이다 (정종섭, 2015: 299; 오윤경·정지범(2016)에서 재인용).

〈표 3-2〉 재해의 정의

「자연재해대책법」 제2조 (정의)
제2조(정의) 1. "재해"란 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 "기본법"이라 한다) 제3조제1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다. 2. "자연재해"란 기본법 제3조제1호가목에 따른 자연재난(이하 "자연재난"이라 한다)으로 인하여 발생하는 피해를 말한다.

「재난 및 안전관리 기본법」은 대구 지하철 사고 등 대형재난이 빈발함에 따라 그간 재난별, 기구별로 분산되어 관리되어 왔던 인적재난과 자연재난의 통합적 관리를 지향하고, 예방-대비-대응-복구의 체계적 재난관리를 위해 2004년도에 제정된 법이다(정지범, 2012). 기본법에 따라 우리나라에서는 "재해"보다는 "재난"을 공식적 용어로 사용하고 있다. 그러나, 1995년 이전까지는 재난보다는 재해가 훨씬 많이 사용되었고, 또한 헌법에서 재해를 공식적으로 사용하고 있는 상황이어서, 헌법 개정 없이는 '재해'를 '재난'으로 통합하기가 쉽지 않은 실정이다. 실제로 우리나라 재난관리 관련 주요 법제들의 제정년도와 재해 및 재난 용어의 사용 빈도를 살펴보면 "재해" 용어가 보다 일반적으로 활용되고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-1] 재난과 재해 관련 현행 법령 및 제·개정 배경

출처: 정지범 외 (2021)

법상에서 사용되는 재난과 재해 용어의 정의에 큰 차이는 없는 실정이다. 재난은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 자연재난과 사회재난으로 구분하여 그 원인 및 피해를 나열식으로 정의하고 있고, 재해는 「자연재해대책법」에 따라 "재난으로 인하여 발생하는 피해"로 정의하고 있으나, 실질적으로 재난도 피해를 함의하고 있으므로, 재난과 재해의 의미가 유사하다.

한편, 실제 업무 상에서는 암묵적으로 다음과 같은 차이가 발견되곤 한다. '재해'는 재난의 피해를 의미하며, 특히 자연재난을 지칭하고 있고, '재난'은 원인이자 피해를 모두 포괄하는데, 특히 사회재난을 지칭한다는 것이다. 엄밀하게 따진다면, 기본법인 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 모든 법에서 활용하는 용어를 재난으로 통합하는 것이 바람직하나, 이를 위해서는 궁극적으로 헌법 개정 등 상당한 법률 정비 노력이 필요하다. 또한 역사적, 관행적으로 살펴본 관련 용어의 활용 현황, 그리고 용어 통일을 통한 실효적 이익을 따져본다면 두 용어의 병용이 현실적으로 보다 적합한 접근이 될 수 있을 것이다. 이 연구에서도 기본법의 취지에 따라 주로 "재난"을 기본 용어로 활용하지만, 재해 역시 함께 활용할 수 있을 것이다.

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 재난관리, 안전관리에 대한 정의도 하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

〈표 3-3〉 재난관리 및 안전관리의 정의

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 (정의)
제2조(정의) 3. "재난관리"란 재난의 예방 · 대비 · 대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다. 4. "안전관리"란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명 · 신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다.

재난, 재해와 함께 위기라는 용어 역시 국가 재난관리 차원에서 매우 중요한다. 위기에 대한 용어 정의 등은 국가위기관리 지침 및 재난분야 위기관리 매뉴얼(「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5)에 따라 다음과 같이 정의된다. 여기서 국가위기란 "국가 주권, 영토와 국민의 생명·재산 등 국가의 핵심요소와 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태" (「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 위기관리 표준매뉴얼 (2020))를 의미한다. 또한 이러한 위기상황에 대한 효과적 대응을 위한 예방-대비-대응-복구의 4단계 재난관리(위기관리)의 정의는 다음과 같다.

① 예방 : 위기 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동

② 대비 : 위기 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비·교육·훈련함으로써 위

기 대응능력을 제고시키고 위기 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동

③ 대응 : 위기 발생 시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 추가적인 위기 발생 또는 위기의 확대 가능성을 감소시키는 일련의 활동

④ 복구 : 위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고, 평가 등에 의한 제도 개선과 운영체계 보완을 통해 재발을 방지하며 위기관리 능력을 강화하는 일련의 활동

출처: 「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 위기관리 표준매뉴얼 (2020)

나. 학술적 일반적 정의 – 국내외 사례

법적 정의와 함께 주요 용어들의 사전적, 학술적 정의를 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 재난, 위기, 위험, 위해, 사고 등 관련 주요 용어를 살펴볼 것이다. 이중 특히 가장 중요한 용어 중 하나인 재난(혹은 재해)에 대한 해외 정의 사례를 살펴보면 다음의 표와 같다. 미국과 영국의 경우에는 재난(재해)와 함께 비상(emergency)이라는 용어를 사용하고 있다. 미국과 영국의 경우에는 재난관리를 표현할 때 disaster management라는 용어보다는 emergency management 용어를 보다 많이, 그리고 공식적으로 활용하고 있다. 또한 눈에 띄는 것 중 하나는 미국과 일본의 경우에는 우리나라와 같이 다양한 재난을 나열식으로 정의하는 방식을 쓰고 있지만, 영국의 경우에는 결과식 정의로서 1) 인명피해를 일으키는 것, 2) 환경피해를 일으키는 것, 3) 전쟁과 테러의 상황을 모두 emergency로 표현하고 있다.

〈표 3-4〉 “재난” 및 “재해” (disaster, emergency)에 대한 주요 정의

용어 (기관)	적용 범위	정의	출처
Emergency (미국)	재난 관리	“비상(emergency)”이란 생명을 구하고 재산과 공중 보건 및 안전을 확보하거나, 미국 전역에서 발생한 재난 위협을 줄이거나 방지하기 위하여, 대통령의 결정에 따라, 주 및 지역의 노력과 능력을 보완하기 위해 연방 지원이 필요한 모든 경우 또는 사례를 의미한다.	Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act
Disaster (미국)	재난 관리	“주요 재난(major disaster)”이란 주, 지방, 연방 정부 및 재난 구호 단체의 피해지원이 필요한 모든 자연 재해(허리케인, 토네이도, 폭풍, 고조, 바람을 동반한 수해, 해일, 쓰나미, 지진, 화산 폭발, 산사태, 진흙 사태(이류), 눈보라 또는 가뭄 포함) 또는 원인에 관계없는 화재, 홍수 또는 폭발 등을 의미한다.	
Emergency (영국)	재난 관리	(a) 영국 내에서 인간 복지에 심각한 피해를 줄 수 있는 사건이나 상황, (b) 환경에 심각한 피해를 줄 수 있는 사건이나 상황, 또는 (c) 영국의 안보에 심각한 피해를 줄 수 있는 전쟁 또는 테러	「Civil Contingencies Act 2004, Part 1 Local Arrangements for Civil Protection」
재해(災害) (일본)	재난 관리	폭풍, 토네이도, 호우, 폭설, 홍수, 절벽 붕괴, 토석류, 고조, 지진, 해일, 분화, 산사태 기타 비정상적인 자연 현상 또는 대규모 화재 또는 폭발, 그 밖에 미치는 피해의 정도가 이와 유사한, 정령으로 정하는 원인에 의해 발생하는 피해를 말한다.	일본 재해대책기본법 (災害対策基本法)
Disaster (UNISDR (현 UN-DRR))	재난 관리	지역 사회가 자체 자원을 사용하여 대처할 수 있는 능력을 초과하는 광범위한 인적, 물적, 경제적 또는 환경적 손실과 영향을 수반하는 지역 사회 또는 기능의 심각한 붕괴	2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction[6]
Disaster (WHO)	보건	노출, 취약성 및 대응 능력과 상호 작용하는 위해로 인하여 발생하는 커뮤니티 또는 사회 기능의 심각한 파괴. 이로 인하여 인적, 물적, 경제적, 환경적 손실과 영향 중에서 하나 이상을 초래.	GLOSSARY of Health Emergency and Disaster Risk Management Terminology[7]

출처: 정지범 외 (2021)에서 일부 수정

재난을 일으키는 원인으로서 잠재적으로 피해를 줄 수 있는 자연현상, 물질, 인간의 행위 등을 일반적으로 “위해(hazards)”로 정의한다. 위해는 실재로 피해를 일으키는 재난으로 발전할 수도 있지만, 잘 관리된다면 단순히 자연현상이나 물질일 수 있다. UN-DRR이나 WHO 등의 국제기구에서도 이러한 잠재적 피해를 일으킬 수 있는 것(source of potential harm)으로 정의하는 것이 일반적이다.

6) https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction
7) https://www.who.int/publications/i/item/9789240003699

〈표 3-5〉 “위해” (hazards)에 대한 주요 정의

기관	적용범위	정의	출처
UNISDR (UN-DRR)	재난관리	인명 손실, 부상 또는 기타 건강에의 영향, 재산 피해, 생계 및 서비스 손실, 사회·경제적 혼란 또는 환경 피해를 유발할 수 있는 위험한 현상, 물질, 인간 활동 또는 상태	2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction
WHO	보건	1. 인명 손실, 손상 또는 기타 건강에의 영향, 재산 피해, 사회·경제적 혼란 또는 환경 파괴를 유발할 수 있는 과정, 현상 또는 인간 활동 2. 잠재적인 피해의 원인 (Source of potential harm) (ISO 22300:2018)	GLOSSARY of Health Emergency and Disaster Risk Management Terminology

출처: 정지범 외 (2021)에서 일부 수정

만일 태풍 등 위해 요인이 우리에게 접근하거나 사람들의 실수로 어떤 위해 물질이 대기 중에 누출된다면 우리는 재난이 발생할 수도 있는 위기 상황을 경험하게 된다. 일반적으로 위기란 “위험한 고비 또는 시기”를 의미하며, 좋게 해결될 수도 있는 반면, 그렇지 않은 경우에는 재난으로 발전할 수도 있는 상황을 의미한다. 우리나라와 국제기구에서 위기를 정의하는 방식은 다음의 표와 같다. 대부분 기관에서의 정의가 이러한 긴박하고 불안정한 상황을 강조하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 “위기” (crisis)에 대한 주요 정의

기관	적용범위	정의	출처
NSC	공공기관, 정부 위기 상황	조직의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태를 말한다.	공공기관위기관리지침 (2007)
ISO	Societal security	조직의 핵심 활동 및 또는 신용에 피해를 미치고 긴급한 조치를 필요로 하는 불확실성이 높은 상황	ISO 22300:2012(en) Societal security — Terminology
WHO	보건	1. 결정적인 변화가 임박한 불안정하거나 힘든 시간 또는 상태, 특히 매우 바람직하지 않은 결과가 분명히 발생할 상황 (WHO 2015b) 2. 생명, 자산, 재산 또는 환경을 보호하기 위하여 긴급한 주의와 조치를 요하는, 갑작스러운 또는 중대한 변화가 임박한 불안정한 상태 (ISO 22300:2018).	GLOSSARY of Health Emergency and Disaster Risk Management Terminology

출처: 정지범 외 (2021)에서 일부 수정

위험(risk)은 일반적으로 확률론적 특성을 강조하는 개념으로 부정적인 결과(재난)와 그 발생 확률의 곱으로(combination of the probability of an event and its negative consequences) 표현되곤 한다. 보다 폭넓게 본다면 재난이라는 부정적인 결과의 확률뿐만 아니라 어떤 조직의 목표에 문제가 발생할 가능성 자체를 위험으로 보기도 한다 (ISO-31000). 이와 함께 확률론적으로 위해요소에 대한 노출(exposure), 취약성(yulnerability)을 함께 고려하는 형태로 위험을 정의할 수도 있다 (WHO).

〈표 3-7〉 "위험" (risk)에 대한 주요 정의

기관	적용범위	정의	출처
ISO	국제 규격 및 기준	목표에 대한 불확실성의 영향	ISO31000-Risk management
UNISDR	재난관리	사건의 발생가능성과 그 부정적인 결과의 조합	2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction
WHO	보건	위해, 노출, 취약성 및 수용 능력에 의하여 확률적으로 결정되는, 특정 기간 동안 시스템, 사회 혹는 커뮤니티에 발생할 수 있는 인명 손실, 부상 또는 자산의 파괴 또는 손상의 가능성	GLOSSARY of Health Emergency and Disaster Risk Management Terminology

출처: 정지범 외 (2021)에서 일부 수정

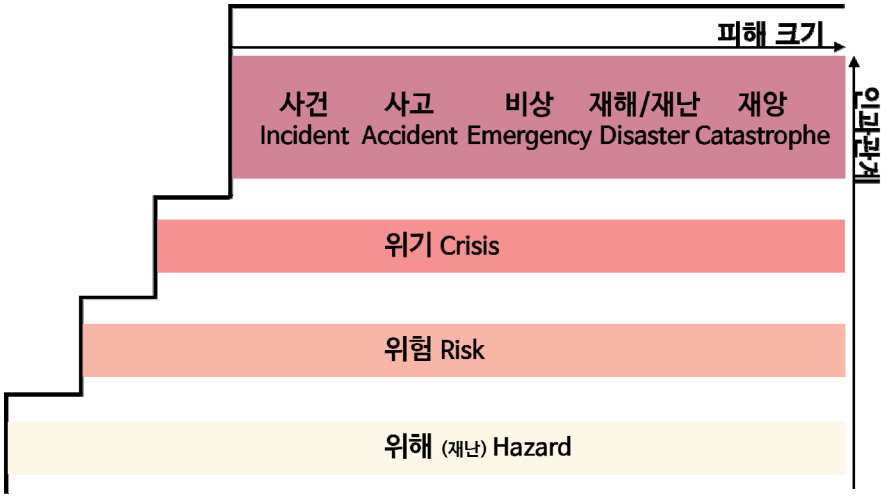
이상의 내용을 종합한다면 다음과 같다. 일반적으로 위해(Hazard)는 위기 혹은 재난이 발생할 수 있는 외부의 위협 요인을 의미한다. 그리고 위기(Crisis)는 어떤 위해요인으로 인하여 조직의 핵심요소나 가치 혹은 개인에게 중대한 피해가 발생할 가능성이 있는 긴박한 상황으로 피해가 발생할 수도 있고, 또 이를 효과적으로 극복할 수도 있는 상태를 의미하곤 한다. 한편, 위험(Risk)은 "어떠한 결과(예, 재난으로 인한 피해)를 불러일으킬 수 있는 가능성"을 의미한다. 확률적 개념으로서 어떠한 상황의 발생 전 예방적인 목적에서 사용되는 경우가 많다. 예방적 관점을 강조하기 때문에 개인이나 시스템이 위해 요소에 얼마나 노출이 되었는지, 시스템 자체의 취약성은 어떠하고 충분한 대응역량(capacity)를 가지고 있는지가 주된 관심사인 경우가 많다. 마지막으로 위해요소가 위기를 불러일으키고, 실제로 피해가 발생한 상황이 재난 혹은 재해로 정의된다. 이상의 내용을 우리가 일상생활에서 사용하는 문장들을 통해 개념적으로 표현하면 다음과 같다.

〈표 3-8〉 재난 분야 주요 개념 적용 사례 (홍수 사례)

홍수 예시를 통한 용어의 활용 사례

이번 태풍이 동해상에서 소멸했다. "위해" 요소가 있었지만 아무런 피해가 없었다 (단순한 자연 현상).
사람들이 우리 지역에서 홍수의 "위험"을 간과하고 있다 (가능성, 예방의 중요성 강조).
이번 홍수로 인해 우리 지역이 큰 "위기" 상황에 처해 있다 (갈림길에 놓여 있음. 긴박한 상황).
올해 홍수는 우리 지역에 유례가 없이 큰 "재난"이었다 (실제로 피해가 발생).

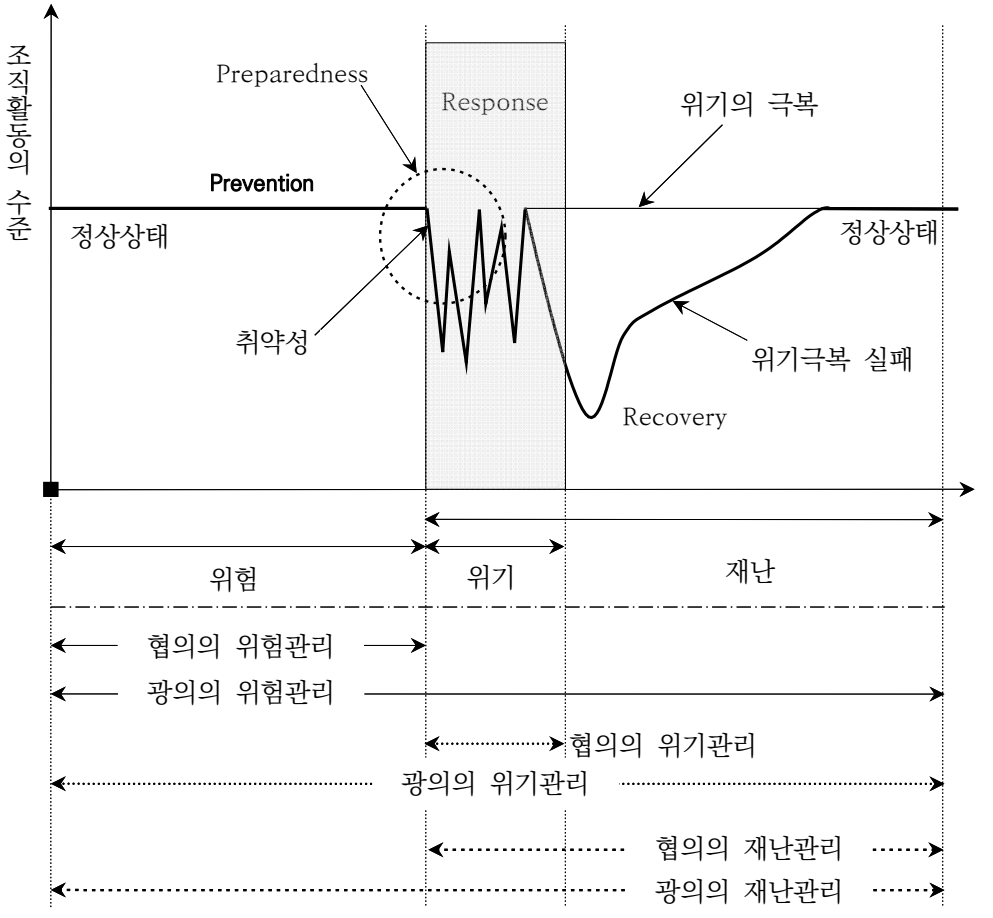
한편, 재난은 실재 피해가 발생한 것을 의미하는데, 그 피해의 정도에 따라서도 일반적으로 사용되는 용어가 다르다. 일반적으로 피해의 크기에 따라 사건(Incident), 사고(Accident), 비상(Emergency), 재난/재해(Disaster), 재앙(Catastrophe) 등을 사용하곤 한다. 예를 들어 어떤 자동차 한 대가 주행 중 전복되어 운전자가 다쳤다면, 우리는 이를 교통 "사고"로 정의하지 재난으로 분류하지는 않는다. 하지만, 수십대의 자동차가 연쇄 추돌하여 수많은 사상자가 발생한다면 이는 일종의 재난으로 볼 수 있을 것이다. 이처럼 재난안전 분야에서의 주요 용어들은 그 발생 가능성, 인과관계, 피해의 크기 등에 따라 다양한 용어로 표현되곤 한다. 이상의 내용을 도식화하면 아래의 그림과 같다.



[그림 3-2] 재난안전관리 주요 용어 개념 모형

출처: 정지범 외 (2021)

재난을 관리적 차원에서 본다면(재난관리의 관점), 재난 발생을 막기 위한 예방, 다가오는 재난에 준비하는 대비, 재난 상황에서 피해를 최소화하기 위한 대응, 그리고 재난 이후 발생한 피해를 복구하는 과정으로 구분된다. 정지범(2009)은 이를 도식화하여 다음의 그림과 같이 표현하고, 협의적 수준과 광의적 수준의 위험관리, 위기관리, 재난관리를 정의했다.



[그림 3-3] 위험관리, 위기관리, 재난관리

출처: 정지범 (2009)

2. 아동·청소년 연구에서의 용어 사용의 특징과 조작적 정의

가. 아동·청소년 분야에서의 관련 용어 사용

아동·청소년 분야에서 위험 및 재난에 대한 용어는 재난안전 분야에서의 일반적 사용과 유사지만 중요한 영역적 특성을 가지고 있다. 이는 아동·청소년이 가진 대상적 특수성 때문이다. 아동·청소년들의 신체적, 정신적 미성숙함에 따라 일반 성인에게는 위험하지 않은 것들이 이들에게는 위험할 수 있다. 술이나, 담배, 성인용 컨텐츠 등이 이에 해당한다. 결국 아동/청소년 위해성의 특징은 대상적 특수성에 따른 상대적, 유동적 개념일 것이다(주승희, 2011; 김혜경, 2009).

먼저 위해(hazards)의 개념을 살펴보면 아동·청소년 분야에서는 "위해"라는 단어보다는 "유해"라는 단어가 보다 일반적으로 활용되고 있다. 직간접적으로 아동과 청소년들의 신체와 정신에 해로움을 입히는 모든 것을 유해한 것으로 지칭한다(김영한 외, 2007). 이에 따라 유해성, 유해시설, 유해매체, 유해환경 등의 용어가 사용된다. 「청소년보호법」 제2조의 정의에 따르면 "청소년유해환경"이란 "청소년유해매체물, 청소년유해약물등, 청소년유해업소 및 청소년폭력 · 학대" 등을 의미하고 있다.

아동·청소년 분야에서 "위기"의 개념 역시 재난안전 분야와 유사하지만, 대상의 특수성을 고려하여 사용되고 있다. 예를 들어 청소년 위기의 개념은 "현재 나타나지 않지만 적절하게 개입하지 않을 경우 미래에 청소년에게 부정적인 결과를 야기할 위험성이 있는 상황"(McWhirter et al., 2004: 6; 황여정·이정민, 2020:20에서 재인용)으로 정의되는데 이는 위기의 개념적 속성으로서 긴박함, 갈림길, 불확실성 등의 의미를 포괄하는 것으로 보인다. 위기의 개념은 특히 "위기청소년"이라는 형태로 활용되고 있는데 「청소년복지법」 제2조(정의)에서는 위기청소년을 "가정 문제가 있거나 학업 수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년"으로 정의하고 있다. 또한 대상적 특성을 강조하여, 개입이 필요하거나, 도와줘야 한다는 개념을 강조하기도 한다. 황여정·이정민(2020:50)은 위기청소년을 "개인적, 가족적, 교육적(또래·학교), 사회적으로 위기상황에 있거나 그러한 상황에 노출될 가능성이 있는 자로서, 정상적인 발달과 성공적인 성인기 이행을 위해서는 적절한 개입을 요구하는 청소년"으로 정의하면서 개입의 필요성을 강조했다.

나. 조작적 정의

이상의 내용을 살펴보면 아동·청소년 분야에서의 위험, 위기, 재난 등의 용어 사용은 재난 분야의 학술적, 제도적 정의와 크게 다르지 않지만, 대상이 가진 특수성을 고려해야 한다는 시사점을 주고 있다. 이러한 시사점을 활용하여 아동·청소년 분야에서의 재난 및 위험 관련 주요 용어를 조작적으로 정의해보면 다음과 같다.

〈표 3-9〉 아동·청소년 분야에서의 재난 및 위험 관련 주요 용어의 조작적 정의

용어	아동·청소년 분야에서의 활용 특징	조작적 정의(안)
유해 (위해, hazards)	• 청소년 분야에서는 "유해"라는 용어를 주로 사용 • 아동/청소년의 미성숙한 상황때문에 이들을 위기 상황에 빠뜨릴 수 있는 다양한 요인, 외부 환경이나 요인 예) 청소년유해환경, 청소년유해매체물, 청소년유해약물, 청소년유해업소 등	• 아동·청소년에게 직접 또는 간접적으로 신체와 정신에 해로움을 입힐 수 있는 가능성을 가진 것
위험 (risk)	• 어떠한 상황의 발생 전 예방적인 목적에서 사용되는 경우가 다수	• 아동·청소년에게 사고, 재난 등으로 인한 피해를 불러일으킬 수 있는 가능성
위기 (crisis)	• 일반적으로 재난 등 부정적 상황으로 발전할 가능성이 있는 혼란한 상황을 의미 예) 위기청소년	• 현재 나타나지 않지만 적절하게 개입하지 않을 경우 아동·청소년에게 부정적인 결과를 야기할 위험성이 있는 상황
재난 (disaster)	• 재난, 사고 등의 개념은 실질적 피해가 발생한 것을 의미하는 것으로서, 다양한 원인으로 인하여(태풍, 홍수 등 자연적, 화재, 붕괴 등 사회적, 혹은 전염병 등) 피해를 입은 상태	• 아동·청소년이 다양한 원인으로 인해 자연적, 사회적 혹은 전염병 피해 또는 직접 또는 간접적으로 신체와 정신에 피해를 입은 상황

3. 우리나라 재난관리 체계의 구성과 운영

가. 국가재난관리 체계 일반

전반적인 국가 재난안전관리 체계의 이해를 위해서는 누가 어떤 역할을 하는가에 대한 확인이 필요하다. 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 기본법)에서는 크게 재난관리책임기관, 재난관리주관기관, 그리고 긴급구조기관을 구분하여 각각의 역할을 규정하고 있다.

먼저 "재난관리책임기관"이란 기본법 제3조 5에 따라 재난관리를 업무를 하는 기관을 의미하고, 중앙행정기관, 지방자치단체 및 각종 공공기관이 해당된다. "긴급구조기관"이란 소방청, 소방본부, 그리고 각 지역의 소방서를 의미한다. 긴급구조기관은 재난 발생 시 인명구조, 응급처치, 화재진압, 현장통제 등 현장에서 1차적 대응 역할을 담당한다. 육상에서는 소방서가 긴급구조기관이 된다면 해양에서는 해경이 그 역할을 담당한다. 그리고 "재난관리주관기관"이란 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방 · 대비 · 대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 의미한다 (기본법 제5조의 2). 돌봄시설에서 일반적으로 경험할 수 있는 화재, 홍수 등 일반적인 자연재난과 화재 등 사회재난의 경우 관내 소방서가 관련 응급대응(긴급구조 등)을 하게 되고, 주관기관은 소방청 혹은 행정안전부가 되어 전반적인 재난관리 과정을 총괄한다. 한편, 코로나19와 같은 감염병의 경우에는 관내 보건서가 현장 대응을 맡고 주관기관은 질병관리청이 된다. 각 재난 별로는 다음의 표와 같이 대통령령에 따라 재난관리주관기관이 정해져 있다.

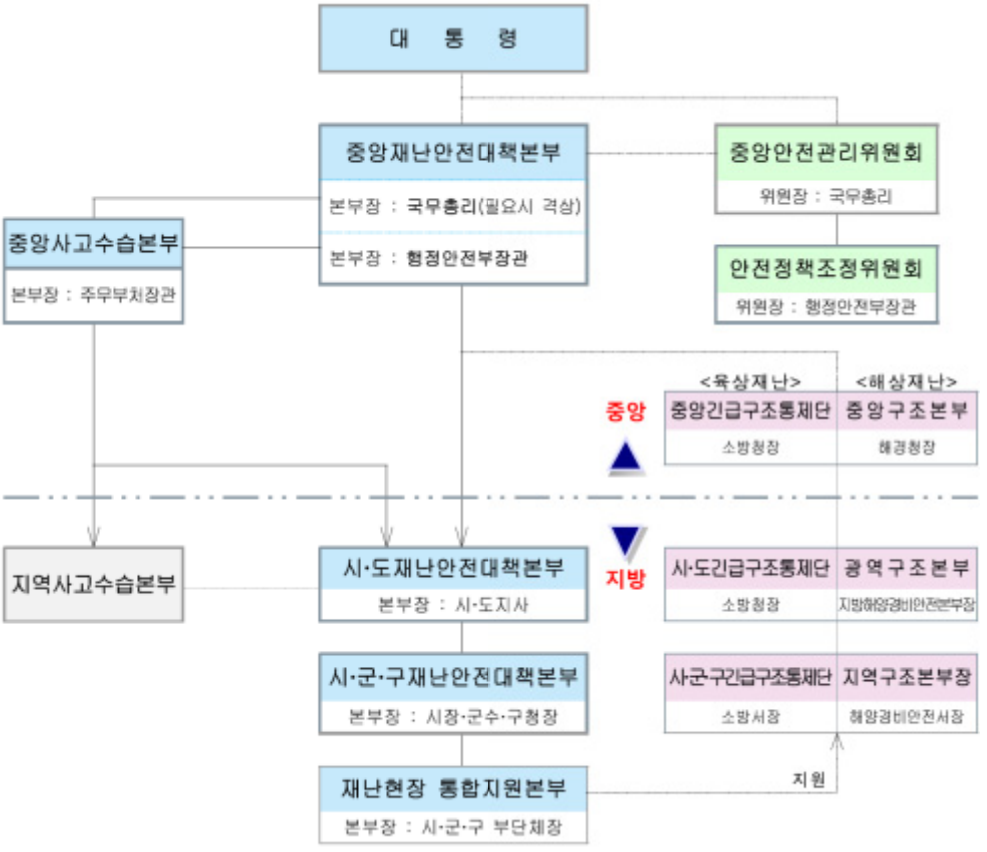
〈표 3-10〉 재난 및 사고 유형별 재난관리주관기관

재난관리주관기관	재난 및 사고의 유형
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고
과학기술정보통신부	1. 우주전파 재난 2. 정보통신 사고 3. 위성항법장치(GPS) 전파혼신 4. 자연우주물체의 추락 · 충돌
외교부	해외에서 발생한 재난
법무부	법무시설에서 발생한 사고
국방부	국방시설에서 발생한 사고
행정안전부	1. 정부중요시설 사고 2. 공동구 재난(국토교통부가 관장하는 공동구는 제외한다) 3. 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난 사고 4. 풍수해(조수는 제외한다) · 지진 · 화산 · 낙뢰 · 가뭄 · 한파 · 폭염으로 인한 재난 및 사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고

재난관리주관기관	재난 및 사고의 유형
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고
농림축산식품부	1. 가축 질병 2. 저수지 사고
산업통상자원부	1. 가스 수급 및 누출 사고 2. 원유수급 사고 3. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단으로 한정한다) 4. 전력 사고 5. 전력생산용 댐의 사고
보건복지부	보건의료 사고
보건복지부, 질병관리청	감염병 재난
환경부	1. 수질분야 대규모 환경오염 사고 2. 식용수 사고 3. 유해화학물질 유출 사고 4. 조류(藻類) 대발생(녹조에 한정한다) 5. 황사 6. 환경부가 관장하는 댐의 사고 7. 미세먼지
고용노동부	사업장에서 발생한 대규모 인적 사고
국토교통부	1. 국토교통부가 관장하는 공동구 재난 2. 고속철도 사고 3. 삭제 〈2019. 8. 27.〉 4. 도로터널 사고 5. 삭제 〈2019. 8. 27.〉 6. 육상화물운송 사고 7. 도시철도 사고 8. 항공기 사고 9. 항공운송 마비 및 항행안전시설 장애 10. 다중밀집건축물 붕괴 대형사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고
해양수산부	1. 조류 대발생(적조에 한정한다) 2. 조수(潮水) 3. 해양 분야 환경오염 사고 4. 해양 선박 사고
금융위원회	금융 전산 및 시설 사고
원자력안전위원회	1. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단은 제외한다) 2. 인접국가 방사능 누출 사고
소방청	1. 화재 · 위험물 사고 2. 다중 밀집시설 대형화재
문화재청	문화재 시설 사고
산림청	1. 산불 2. 산사태
해양경찰청	해양에서 발생한 유도선 등의 수난 사고

* 출처: 「재난 및 안전관리 기본법」 시행령 별표 1의 3

우리나라 재난관리 체계는 기본법에 따라 구성된다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 의거하여 국가 재난안전관리 체계를 도해하면 아래의 그림과 같다.



[그림 3-4] 우리나라 국가 재난안전관리체계

* 출처: 제4차 국가안전관리 기본계획(2019) p. 395.

이 그림에서 확인할 수 있듯이 국가 재난관리는 지방(현장)과 중앙으로 구분된다. 만일 돌봄기관 등에서 화재나 홍수가 발생하여 피해가 우려될 경우, 지역의 소방서에서 출동하여 인명을 구조하고 화재를 진압하는 1차 대응을 하게 된다. 특히 인명피해가 우려되는 경우에는 현장에 긴급구조통제단을 설치한다. 그리고 기본법 제49조에 의거, "긴급구조에 관한 사항의 총괄 · 조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 하는 긴급구조활동의 역할 분담과 지휘 · 통제를 위하여" 소방청에 중앙긴급구조통제단을 두게 된다.

긴급구조통제단이 현장에서 인명구조 및 각종 지휘통제를 한다면, 재난관리책임기관으로서 지방자치단체는 현장의 구조작업을 지원하고, 구조작업이 끝난 이후 이재민 보호, 각종 보상 등의 업무를 수행해야 한다. 만일 "대규모 재난"이 발생했거나, 예상되는 경우에는(예를 들어 초대형 폭풍이 다가오고 있다면)[8], 지방자치단체에서는 시군구(시도)재난안전대책본부를 만들게 되고 중앙에서는 중앙재난안전대책본부(이하 중대본)을 구성한다. 중대본 본부장은 행정안전부 장관이 맡는 것이 일반적이지만, 재난이 더욱 커져서 범정부적인 통합 대응이 필요하다고 판단되면 국무총리가 그 역할을 수행한다. 현재 코로나19의 경우에도 중대본의 본부장을 국무총리가 수행하고 있다.

한편, 중앙사고수습본부(이하 중수본)는 기본법에 따라 "재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습"하기 위하여 구성하는 것이다. 각각의 재난은 그 재난 특성에 따른 전문성이 다르기 때문에 각 재난에 대한 재난관리주관기관의 장이 중수본의 본부장의 역할을 담당한다. 화재 등의 경우에는 소방청장이 본부장을 맡게 되고, 풍수해, 지진 등 자연재해는 행안부장관이, 미세먼지나 환경오염사고의 경우에는 환경부 장관이 장을 맡는 식이다. 이런 식으로 학교나 학교시설에서 발생하는 재난의 경우에는 교육부 장관이 본부장을 맡게 된다. 따라서 중수본은 재난의 성격에 따라서 여러 개가 만들어질 수 있다. 학교시설에서 화재가 발생했고, 이 화재로 인해 화학물질 사고가 연쇄적으로 발생한다면, 소방청, 교육부, 환경부에서 모두 중수본이 만들어질 수도 있다. 만일 이러한 사고의 규모가 커지게 되어 대규모 재난으로 판단된다면 중대본이 구성되고 행정안전부 장관이 본부장을 맡게 되며, 각 중수본은 모두 중대본의 통제를 받게 된다.

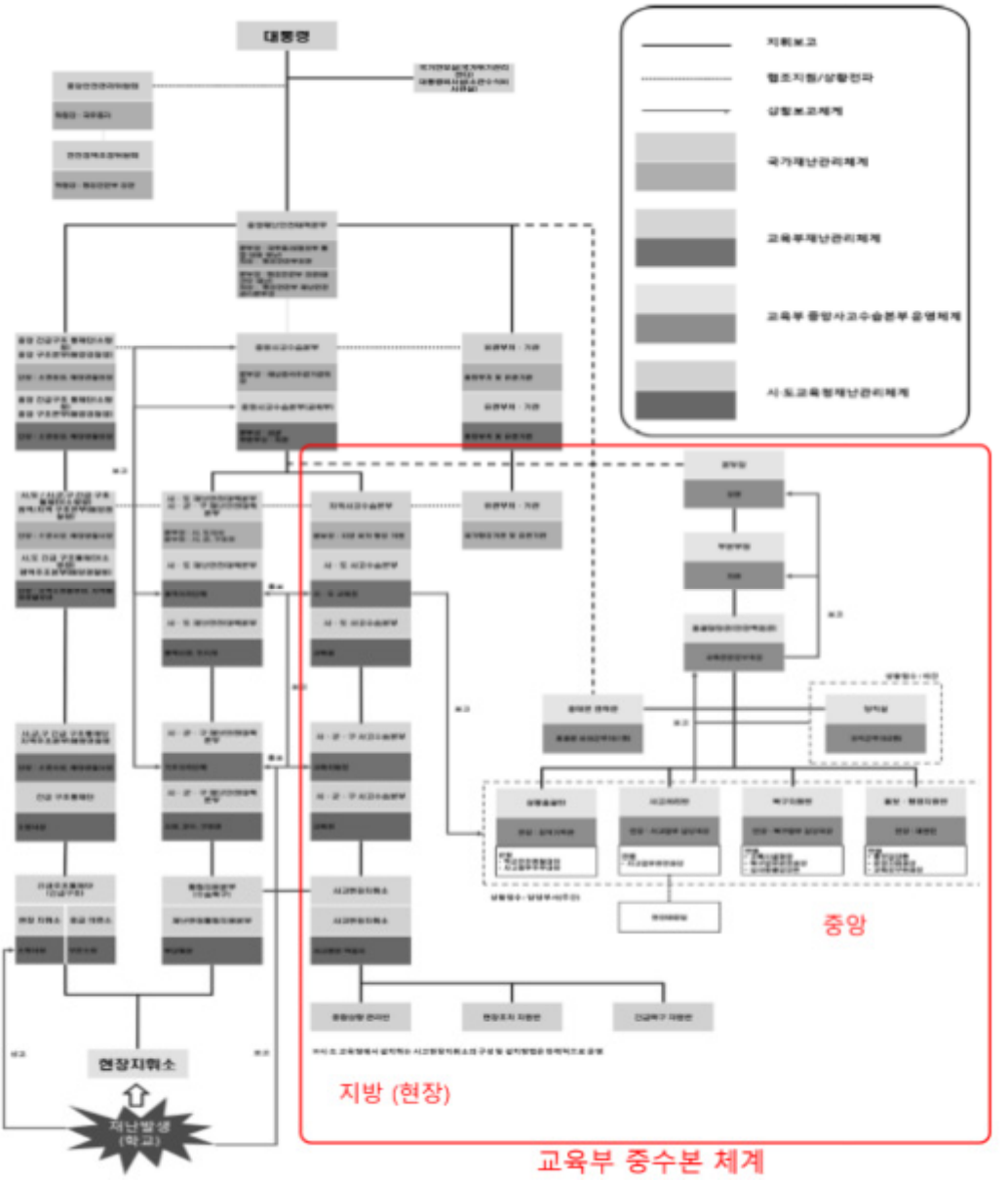
---

8) 기본법에서는 이러한 상황을 "대규모 재난"으로 정의하고 시행령에 다음과 같이 명시하고 있다.
제13조(대규모 재난의 범위) 법 제14조제1항에서 "대통령령으로 정하는 대규모 재난"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난을 말한다.〈개정 2012. 8. 23., 2014. 2. 5.〉
1. 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적 · 경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조제2항에 따른 지역재난안전대책본부(이하 "지역대책본부"라 한다)의 본부장(이하 "지역대책본부장"이라 한다)의 건의를 받아 법 제14조제2항에 따른 중앙재난안전대책본부의 본부장(이하 "중앙대책본부장"이라 한다)이 인정하는 재난
2. 제1호에 따른 재난에 준하는 것으로서 중앙대책본부장이 재난관리를 위하여 법 제14조제1항에 따른 중앙재난안전대책본부(이하 "중앙대책본부"라 한다)의 설치가 필요하다고 판단하는 재난

나. 돌봄 관련 기관의 재난관리 체계

돌봄시설 역시 전반적인 재난관리 행정체계에 따른다. 하지만 그 소속이 어디냐에 따라(교육부, 여성가족부, 보건복지부 등) 전반적인 체계는 다른 모습을 띨 수 있다. 초등돌봄교실 등 학교시설에(물론 주무부처에 대한 논란이 지속되고 있으나) 대해서는 교육부가 재난관리주관기관의 역할을 맡는다. 그 외 보건복지부 시설 및 여성가족부 관련 시설들 역시 마찬가지 형태로 재난관리책임기관 및 주관기관의 역할을 하게 된다.

전반적인 재난관리 체계를 살펴보기 위하여 돌봄시설 중 학교 안에서 운영되고 있는 초등돌봄교실의 사례를 살펴보자. 초등돌봄교실의 재난관리는 일반적으로 교육부의 관할 하에 있으며, 전체적인 재난관리 체계를 도해하면 다음의 그림과 같다.



[그림 3-5] 교육부 관할 시설의 재난관리 체계

* 출처: 전라남도 교육청 (2020), p. 21의 내용을 수정

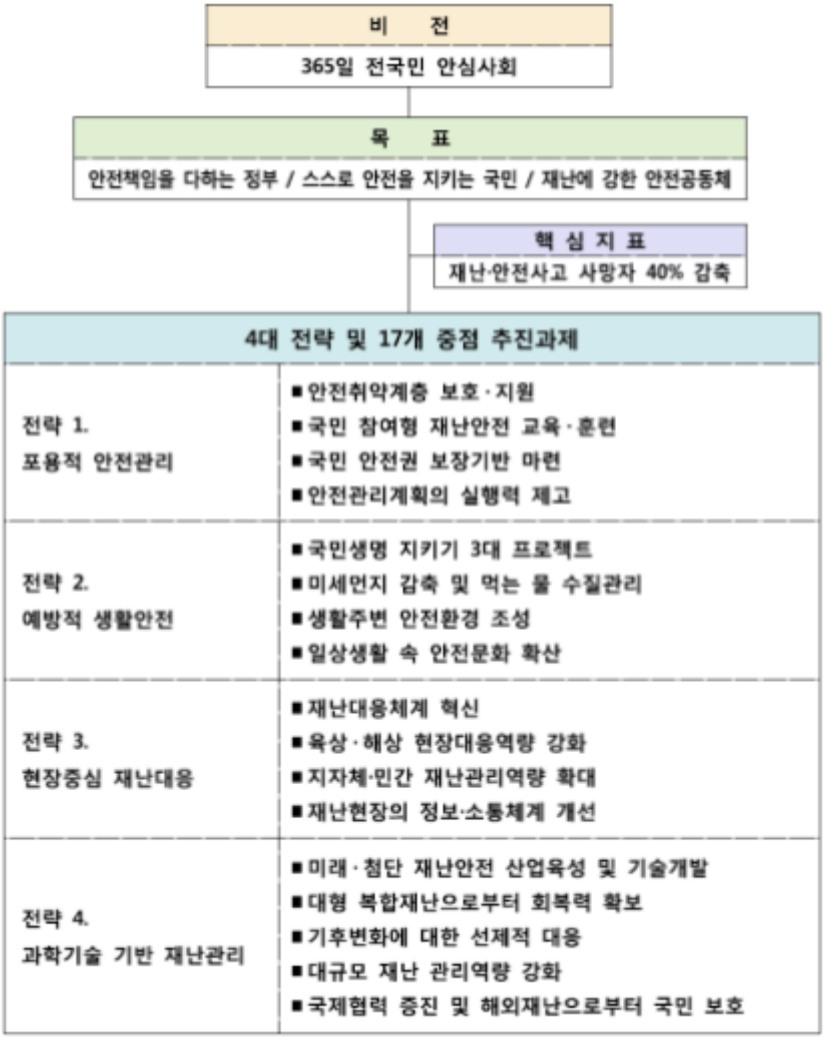
학교 시설에서 운영 중인 초등돌봄교실에서 화재나 폭발 등 재난이 발생하게 되면 지역의 소방서가 출동하여 인명구조 등을 수행하게 되고, 관련 소방서장이 긴급구조통제단장이 된다. 그리고 해당 교육청에서는 지역 사고수습본부를 구성하여 지원 업무를 담당하고, 중앙의 지원이 필요하다면 교육부가 재난관리주관기관으로서 중앙사고수습본부를 구성한다.

나아가 이 재난이 상당한 규모의 피해가 발생한다고 판단될 경우 지자체에서는 시군구 그리고 시도 재난안전대책본부를 구성하여 운영한다. 특히 이 재난이 많은 사상자가 발생할 수 있는 "대규모 재난"이라고 판단된다면 행정안전부 장관은 중앙재난안전대책본부를 구성하여 운영하게 된다.

다. 제4차 국가안전관리 기본계획에서의 관련 내용

우리나라에서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등)에 의거, 5년 주기로 국가 재난관리 및 안전관리의 기본 방향을 설정하는 최상위 계획으로서 「국가안전관리기본계획」 (이하 기본계획)을 수립하고 있다. 이 기본계획은 2004년 1차가 수립되었고, 2022년 현재, 우리나라는 제4차 기본계획(2020-2024) 기간에 속한다.

제4차 기본계획은 세월호 사고로부터 큰 영향을 받고 출발한 정부의 국정철학을 반영하여 수립되었다. 따라서 국가의 책임을 강조하고 있고, 특히 사회적 취약계층(안전취약계층)에 대한 포용적 철학을 수용했다. 가장 중요한 목표로서 "안전책임을 다하는 정부"를 제시하고 있으며, 가장 중요한 첫 번째 전략으로 제시한 것이 "포용적 안전관리"이고 중점추진과제로서 "안전취약계층에 대한 보호와 지원"을 강조하고 있다. 제4차 기본계획의 기본 방향은 다음의 그림과 같다.



[그림 3-6] 제4차 국가안전관리기본계획의 기본 방향

출처: 제4차 국가안전관리기본계획 (중앙안전관리위원회, 2019: 40)

유감스럽게도 4차 계획에서는 돌봄기관에 대한 내용을 찾아볼 수 없다. 대부분의 계획들이 중앙부처에서 명시적으로 수행해야 할 것들을 제시하고 있는데 돌봄 영역과 같이 다부처적이고 복합적인 성격을 가진 부분에 대한 정책 과제 도출은 현재의 계획 체계에서는 쉽지 않기 때문이다. 대신에 유사한 성격으로서 제시된 “포용적 안전관리” 전략과 그 첫 번째 정책과제인 “안전취약계층 보호·지원” 항목을 살펴보면 다음과 같다.

포용적 안전관리는 국정목표 중 하나로 내세웠던 “내 삶을 책임지는 국가”와 하위 전략으로 내세운 “포용적 복지국가” 및 “국민의 안전과 생명을 지키는 안심사회”와 관련된다. 기후변화, 초고령 사회, 양극화 심화 등 사회적 취약성이 증가함에 따라 장애인, 노인, 어린이, 외국인 등 안전취약계층의 보호를 강화하겠다는 것이 핵심이다. 특히 핵심 지표로는 어린이와 노인의 사망자 저감을 내세웠다. 이를 위한 주요 정책은 다음과 같다.

〈표 3-11〉 제4차 국가안전관리기본계획 중 안전취약계층 보호·지원 과제의 주요 내용

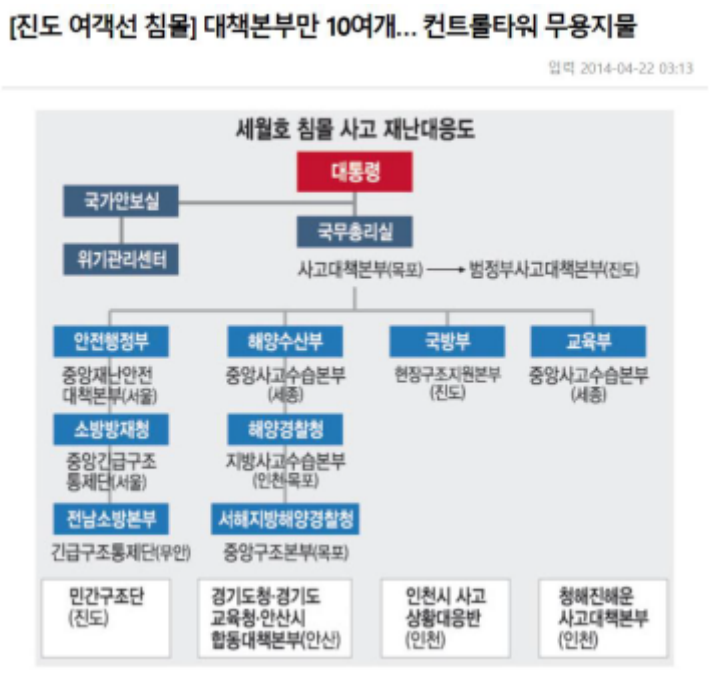
분류	주요 내용
법제도 정비	안전취약계층 지원체계 구축을 위한 기본법 개정 (안전취약계층에 대한 시설지원 등에 대한 근거 마련)
인프라 확대	어린이, 노인 보호구역 정비 노인보호시설 등 보호·지원 시설 신설·확대 독거노인, 중증장애인 보호 시설 지원 사회적 소외계층 및 피난약자용 소방시설 설치 의무화 화재취약계층(기초생활수급자 등) 대상 소방시설 무상 보급
안전교육 강화	찾아가는 맞춤형 안전교육 확대 안전체험관 신축 모범 안전 어린이 등 홍보 활동 강화
기술 개발	안전취약계층을 위한 각종 연구개발 사업 기획

출처: 제4차 국가안전관리 기본계획 (2019)

안전취약계층으로 제시된 어린이 문제 등은 이 연구의 대상인 돌봄시설과 관련이 있지만, 현재까지 국가안전관리기본계획에서는 돌봄시설에 대한 구체적인 내용은 매우 부족한 실정이다.

4. 아동·청소년 안전 문제의 다부처적 속성

아동·청소년의 안전문제는 그 대상적 모호함과 특수성, 재난의 종류, 시설과 행위의 문제, 장소의 문제, 재난관리의 단계의 문제 등에 따라 다양한 이해당사자들이 참여할 수밖에 없고 따라서 다부처적 속성을 가지고 있다. 관료제 전통이 매우 강한 우리나라에서 이러한 다부처적 속성은 빠른 결정과 신속한 집행이 필요한 재난 상황에서 명령과 통제 시스템에 혼선을 가져오고, 이에 따른 비효율을 불러 일으키곤 한다. 가장 대표적인 예는 2014년 세월호 사고일 것이다.


[진도 여객선 침몰] 대책본부만 10여개... 컨트롤타워 무용지물

입력 2014-04-22 03:13

세월호 침몰 사고 재난대응도

대통령

국가안보실

국무총리실

위기관리센터

사고대책본부(목포) → 범정부사고대책본부(진도)

안전행정부 — 중앙재난안전 대책본부(서울)

소방방재청 — 중앙긴급구조 통제단(서울)

전남소방본부 — 긴급구조통제단(무안)

해양수산부 — 중앙사고수습본부 (세종)

해양경찰청 — 지방사고수습본부 (인천·목포)

서해지방해양경찰청 — 중앙구조본부(목포)

국방부 — 현장구조지원본부 (진도)

교육부 — 중앙사고수습본부 (세종)

민간구조단 (진도)

경기도청·경기도 교육청·안산시 합동대책본부(안산)

인천시 사고 상황대응반 (인천)

청해진해운 사고대책본부 (인천)

[그림 3-7] 세월호 사고 당시 거버넌스의 문제를 지적한 기사

* 출처: 국민일보(2014.04.22.), [진도 여객선 침몰] 대책본부만 10여개… 컨트롤타워 무용지물 (http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008255891)

당시 가장 큰 문제로 지적된 것은 이른바 콘트롤타워의 문제였는데, 학생들의 해양에서의 선박사고라는 점에서 과연 누가 책임자이고, 콘트롤타워 운영을 누가 해야하는지에 대한 혼선이 발생했다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 의하면 다양한 재난은 그 유형에 따라 정해진 재난관리주관기관이 예방 · 대비 · 대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행해야 한다(제5조의2). 그리고 각 재난관리주관기관은 "재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부"를 설치해야 한다(제15조의2).

재난별로 각 재난관리주관기관은 대통령령에 따라 관계 중앙행정기관이 담당하는데, 문제는 이 사고가 가진 다부처적 속성이었다. 일단 관계 법령에 따라 해양 선박사고는 해양수산부가 재난관리주관기관으로 중앙사고수습본부(이하 중수본)를 만들어야 했다. 한편, 학교 및 학교시설에서 발생한 사고의 경우에는 교육부가 재난관리주관기관이기 때문에 교육부도 역시 중수본을 만들어야 했다. 더구나 세월호 사고의 규모가 크다는 점 때문에 안전행정부에서는 중앙재난안전대책본부(이하 중대본)를 만들어 운영했다. 이처럼 하나의 사고에 대하여 여러 개의 지휘본부가 만들어지면서 빠른 구조와 수습에 오히려 혼선이 빚어졌고 많은 비판을 받게 되었다.

이처럼 학생을 포함한 아동과 청소년의 안전 문제는 다양한 다부처적 속성을 가질 수밖에 없으며, 따라서 이러한 다부처 상황에 효과적인 거버넌스의 설계가 매우 중요한 과제이다. 본 절에서는 아동·청소년 안전문제의 다부처적 속성을 살펴볼 것이다.

가. 보호의 대상이 가진 다부처적 속성

이 연구는 돌봄을 받는 아동과 청소년을 연구의 중심적 대상으로 보고 있다. 특히 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미에 참여하는 아동과 청소년들이 대상이 된다. 우리나라에서 아동과 청소년은 다양한 법과 주관 부처에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있다. 일반적으로 아동·청소년 보호체계는 "아동발달의 단계에서 아동이 경험할 수 있는 다양한 종류의 개인적, 가족적, 사회적 위험으로부터 아동을 보호할 수 있는 보편적인 아동청소년안전망"을 의미한다 (류정희, 2021). 그러나 우리나라에서 보호의 대상이 되는 아동·청소년은 연령, 학생 여부, 주무부처의 차이에 따라 서로 다르게 정의되고 관리되고 있어 관리적 측면에서 연속성과 통합성이 떨어지는 거버넌스 상의 문제를 가지고 있다 (류정희, 2021). 먼저 연령별 대상의 경우에는 아래의 그림에 제시된 바와 같이 연령별 속성, 그리고 대상적 특수성에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있다 (류정희 외, 2015).

법률	연령 범위	0~5세	9세	13세	17세	18세	24세
영유아보육법	(영유아)6세 미만						
아동복지법	(아동)18세 미만						
실종아동 등의 보호 및 지원법	(실종 아동)14세 미만						
청소년기본법	(청소년)9세 이상~24세 이하						
청소년보호법	(청소년)만 19세 미만						
소년법	(소년)19세 미만						
민법	(미성년자)18세 이하						

[그림 3-8] 연령별 상황별 아동, 청소년의 정의

* 출처: 류정희 외 (2015: 68).

아동 및 청소년의 보호를 목적으로 하는 주요 법들을 살펴보면 「아동복지법」의 경우 아동을 18세 미만인 사람으로 정의하고 있고, 「청소년보호법」에서는 청소년을 만 19세 미만인 사람으로 정의하고 있다. 그 외에도 「민법」, 「소년법」, 「청소년기본법」, 「영유아보육법」 등에서도 조금씩 다른 정의를 활용하고 있다. 주무부처도 다르다. 「청소년보호법」 등 청소년을 대상으로 할 경우 여성가족부가, 「아동복지법」에서처럼 아동이 대상이 된다면 보건복지부가 주무부처가 된다. 또한

이들이 학생이면 일반적으로 교육부의 관할이 되지만, “가정 밖 청소년”, “학교 밖청소년”인 경우에는 여성가족부가 관할이 되곤 한다. 보호의 대상이 모호한 경우가 많다 보니, 업무 자체가 다부처적인 속성을 띠게 되며, 중대 사안이 필요한 경우에는 국무조정실이 나서 교통정리를 해야 할 일도 자주 발생하게 된다.

결국 우리나라에서 아동·청소년의 안전 문제는 대상적 측면에서 다부처적이며, 이들 간의 업무을 총괄적으로 조정할 필요가 자주 발생한다. 한편, 보호 대상 아동·청소년들의 소재지에 따른 지방자치단체의 역할이 총괄 컨트롤타워인 중앙부처보다 훨씬 중요할 수 있다. 각 돌봄기관에서 실제로 보다 쉽게 연락하고, 쉽게 지원을 받을 수 있는 것이 지방자치단체이다. 또한 도시와 농촌, 대도시와 소도시 등 각 지역에 따라 매우 다른 돌봄의 특성을 고려한 현장 맞춤형 지원을 위해서도 지방자치단체의 역할은 매우 중요하다. 따라서 장기적으로 돌봄 서비스 공급 주체들 간, 또한 관련 부처들 간의 총괄적 거버넌스 구축 및 운영의 역할을 담당하는 컨트롤타워, 혹은 게이트웨이로서 지방자치단체의 역할을 키워나갈 필요가 있을 것이다(류정희 외, 2015).

나. 재난의 종류에 따른 다부처적 속성

현장의 돌봄기관들은 재난이나 그 밖의 각종 사고 발생 혹은 우려 시, 유형별로 예방 · 대비 · 대응 및 복구와 관련된 각종 업무를 각 재난관리주관기관들의 지휘 하에 수행하게 된다. 그러나 현재 돌봄의 영역이 교육의 영역으로서 교육부 관할인지 아니면 지방자치단체의 관할인지 그도 아니면 보건복지부의 영역인지 애매한 상황이 자주 발생한다. 따라서 재난이나 사고에 대비한 거버넌스 역시 다양한 중앙부처와 지방자치단체가 긴밀하게 연결된 복잡한 다부처 형태를 띄고는 하여 현장의 혼란이 불가피한 상황이다.

재난별로 관리 거버넌스가 달라지는 것과 마찬가지로 재난관리의 과정에 따라서도 거버넌스 구조는 다르게 작동한다. 예를 들어 어떤 돌봄센터에 화재가 발생하는 상황을 가정해보자. 일반적으로 화재의 예방과 대비를 위해서는 지방자치단체, 관내 소방서, 교육청 등이 모두 일정 부분 관련이 있을 수밖에 없고, 이러한 상황에서 관리의 사각지대 문제가 발생하거나, 일부 업무에 대한 중복 현상이 나타나곤 한다. 화재가 발생하여 직접 대응이 필요한 상황에서도 마찬가지다. 화재의 경우 현장 지휘통제 권한을 가진 소방서가 대피, 인명구조, 진화 등의 업무를 지휘하겠지만, 지자체 혹은 교육청의 역할 역시 필요한 경우가 있을 것이다. 화재가 진압된 이후 발생할 수 있는 다양한 상황, 예를 들어, 보험의 문제, 보상의 문제, 피해 복구의 문제 등도 마찬가지이다. 결국 이러한 복잡한 거버넌스 체계는 현장 인력들의 혼란을 유발하고, 과도한 부담을 야기하고 있는 상황이다.

이러한 문제는 특히 최근의 코로나19 사태에서 극명하게 드러나고 있다. 돌봄센터에 확진자가 발생할 경우 누구에게 보고를 해야 하고, 누구에서 어떤 지원을 받아야 하는지, 그리고 현장에서 어떠한 조치를 해야 하는지에 대한 구체적인 가이드라인이 매우 부족한 상황이다. 이러한 문제는 돌봄의 영역이 처해 있는 보호의 대상으로서의 모호함과 재난의 종류에 따라 매우 다른 현장 거버넌스의 문제 때문인 것으로 보인다. 다음 절에서는 이러한 문제를 확인하기 위한 분석의 틀을 제시하고자 한다.

5. 보호 대상 및 재난 특수성에 따른 거버넌스 구조

가. 보호 대상, 재난종류 및 재난관리의 단계에 따른 관리 주체의 문제

앞서 살펴본 바와 같이 아동·청소년의 안전 문제는 대상의 모호함과 재난 종류에 따른 주관부처의 모호함으로 인해 근본적으로 다부처적인 성격을 띠고 있다. 특히 이 연구가 대상으로 하고 있는 돌봄의 영역(초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등)에서는 이러한 문제가 두드러지고 있다.

지역아동센터는 「아동복지법」에 따라 아동복지시설(제52조)로 관리된다. 다함께돌봄센터의 경우 2019년 「아동복지법」 개정(2019.1.15 공포)에 따라 2019.4.16일부터 사회복지시설로 규율되지만, 일부 명시되지 않은 사항의 경우, 「사회복지사업법」 및 지방자치단체 조례 등 자체규정에 따르는 경우도 많다. 초등돌봄교실은 2004년 초등 저학년 방과 후 교실로 시작돼 18년째 운영되고 있지만 아직도 법적 근거가 마련되지 않아 많은 논쟁이 발생하고 있는 상황이다. 2020년 교육부는 초·중등교육법 개정안을 통해 초등돌봄교실의 근거 법령을 마련하고자 했으나 교원단체들의 반발로 철회된 상황이다 (최원형, 2020). 그러나 일반적으로 돌봄사업은 지방이양 사업으로서 시도교육청별로 운영되고 있다. 청소년방과후아카데미는 「청소년기본법」에 근거하여 여성가족부와 지방자치단체가 관리하고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 아동·청소년의 돌봄은 크게 보건복지부, 교육부, 여성가족부 등이 관여하고 있으며, 현장에서는 교육청과 지방자치단체의 관할을 받고 있다.

재난의 종류에 따라서도 현장의 거버넌스는 매우 달라진다. 앞서 살펴본 바와 같이 화재나 홍수와 같은 전통적 재난의 경우, 소방청이나 행정안전부가 주무부처가 되고, 각 지역 소방서와 지방자치단체가 실무를 담당한다. 코로나19와 같은 감염병의 경우에는 질병관리청과 보건복지부가 주무부처, 그리고 각 지역 보건소와 지방자치단체가 실무를 담당한다. 재난에 따른 주관기관

들이 매우 많이 존재하지만 돌봄센터 등에서 일반적으로 경험하는 전통적 재난은 화재, 폭발 등의 사회재난과 태풍, 홍수, 지진 등의 자연재난이다. 따라서 많은 경우 교육기관이나 돌봄기관에서는 다양한 재난에 대한 통합된 형태의 매뉴얼을 운영하고 있고, 특히 화재나 자연재난 등 자주 경험할 수 있는 재난들에 집중하고 있다 (교육부, 2016; 전라남도 교육청, 2020). 이 연구에서는 이러한 현실을 반영하여 비교적 자주 경험할 수 있는 전통적 재난과 코로나19와 같은 감염병 상황을 구분하여 서술하고자 한다. 감염병을 따로 구분하는 이유는 2022년 현재 대부분의 돌봄기관들이 코로나19로 인하여 큰 어려움을 겪고 있지만 관련 매뉴얼이나 지침들은 아직까지 체계화되지 못했기 때문이다. 전통적 재난과 감염병에 대한 주무부처와 현장 실무부처를 보호대상에 따라 도해하면 아래의 표와 같다.

〈표 3-12〉 재난의 종류와 보호의 대상에 따른 주무부처와 현장 실무부처

		재난의 종류		
		태풍, 지진, 화재 등 전통적 재난	감염병 (코로나-19 등)	...
보호의 대상	아동	주무부처: 보건복지부, 소방청 현장실무: 지방자치단체, 소방서	주무부처: 보건복지부, 질병관리청 현장실무: 지방자치단체, 보건소	
	학생	주무부처: 교육부, 소방청 현장실무: 교육청, 소방서, 지방자치단체	주무부처: 교육부, 보건복지부, 질병관리청 현장실무: 교육청, 보건소, 지방자치단체	
	청소년	주무부처: 여성가족부, 소방청 현장실무: 지방자치단체, 소방서	주무부처: 여성가족부, 보건복지부, 질병관리청 현장실무: 지방자치단체, 보건소	
	...			

* 출처: 저자 작성

이러한 거버넌스의 구조는 재난의 예방-대비-대응-복구에 이르는 4단계 과정에서도 누가 주도하고, 어떻게 협조하는가에 따라 다양하게 변화된다. 일반적인 예방과 대비 단계에서는 각 돌봄센터가 상위부처의 지침에 따라 실무를 담당하지만, 만일 재난이 발생한다면 지역의 긴급구조기관 혹은 실무부처로서 소방청, 보건소, 지방자치단체의 직접적 개입이 필요하다. 이후 재난 복구 단계는 또다시 각 돌봄센터가 상위부처와 협조하여 업무를 해내곤 한다. 이를 도해하면 아래의 표와 같다.

〈표 3-13〉 화재 발생 시 재난관리의 단계에 따른 거버넌스의 변화 (지역아동센터의 경우)

재난 발생 전		재난 발생 후	
예방	대비	대응 (화재 발생 시)	복구
주무부처: 보건복지부(주도), 소방청(지원) 현장실무: 돌봄기관(주도), 지자체·소방서(지원,감독)		주무부처: 소방청(주도), 보건복지부(지원) 현장실무: 소방서(지휘, 통제, 진화 등), 돌봄기관 (대피 등), 지자체(지원 – 이재민 보호 등)	주무부처: 보건복지부(주도), 소방청(지원) 현장실무: 돌봄기관(주도), 지자체·소방서(지원)

* 출처: 저자 작성

나. 서술의 흐름

재난관리를 위한 일반적 거버넌스의 모습이 위와 같다고 가정할 때 실제 현장에서 무슨 일이 있고 어떤 어려움이 있는지에 대한 확인이 필요하다. 이 연구에서는 이를 위해 현장 돌봄기관 담당자들과의 인터뷰를 수행했고, 다양한 문제점을 확인했다. 전반적 거버넌스 상의 문제점을 체계화하기 위해 아래와 같은 서술의 틀을 제시한다.

1) 재난관리 단계의 구분

재난관리 과정은 「재난 및 안전관리 기본법」에 의거 예방-대비-대응-복구의 4단계로 구성된다. 그러나 현장에서는 예방과 대비 과정이 구분되지 않는 경우가 많으며, 대응-복구 단계 역시 하나의 과정처럼 인식되곤 한다. 따라서 서술의 편의성을 위하여 4단계의 과정을 재난 발생 이전 단계로서 사전(예방-대비) 단계와 재난 발생 이후 단계로서 사후(대응-복구) 단계로 2단계로 간략히 구분하여 서술한다. 각 단계의 정의와 대표적 예시는 다음의 표와 같다.

〈표 3-14〉 재난관리의 단계적 구분 – 사전, 사후

대분류	소분류	정의	예시
사전	예방	위기 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동	각종 제도 마련 (도시계획, 건축규제 등) 안전점검 조직 정비 등
	대비	위기 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비·교육·훈련함으로써 위기 대응능력을 제고시키고 위기 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동	재난관리자원(마스크, 비상식량 등) 재난관리담당자, 비상연락망 구축 등 재난매뉴얼 정비 재난대비 훈련
사후	대응	위기 발생 시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 추가적인 위기 발생 또는 위기의 확대 가능성을 감소시키는 일련의 활동	재난사태 선포 위험구역 지정 대피, 통행제한 긴급구조, 응급조치(치료, 이재민 수용 등)
	복구	위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고, 평가 등에 의한 제도 개선과 운영체계 보완을 통해 재발을 방지하며 위기관리 능력을 강화하는 일련의 활동	피해조사 이재민에 대한 중장기적 대책 손실보상(보험 등) 치료 및 장기적 돌봄(PTSD 등 정신적 영향 포함) 복구대책(건물 수리 등)

* 출처: 「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 위기관리 표준매뉴얼 (2020)을 활용하여 저자 작성

2) 재난관리 대상의 구분

대부분의 교육시설 및 돌봄시설에서 모든 재난을 체계적으로 구분하여 각각의 매뉴얼이나 대응시스템을 구축하기보다는 홍수, 지진, 화재, 폭발 등 일반적인 자연재난과 사회재난을 아우르는 형태로 관리하고 있다. 따라서 이 연구에서도 다양한 자연재난과 사회재난을 아울러 “일반적 자연·사회재난”으로 구분하고자 한다.

다. 아동·청소년 안전 문제에 적합한 거버넌스 설계의 일반 원칙

우리나라는 유교적 중앙집권을 기반으로 한 정부 형태를 오랜 기간 유지시켜 왔다. 계층제(hierarchy)를 기반으로 한 명령과 통제 시스템에 근간을 두고 정부를 운영하는 것이 일반적 모습이었다는 것이다. 이러한 계층제의 가장 전형적인 모습은 군대이다. 조직 체계를 수직적으로 구성하고, 권위와 규칙에 기반한 명령과 통제 시스템을 활용하여 조직을 운영한다. 관리자는 전체 지휘자로서 상명하복의 문화에 따라 안정적이고 효율적인 조직의 운영을 기대해 왔다는 것이다 (정지범, 2012).

이러한 계층제 조직의 핵심은 조직 체계 전체를 수직적으로 이해하기 쉽게 구성하는데 있다. 따라서 조직 구성원은 본인의 업무 범위를 명확하게 이해할 수 있고, 서로 간의 관계 역시 수직적 체계로서 상하 관계로 이해되곤 한다. 즉, 현장에서 어떠한 일이 발생한다면 누구에게 보고해야 하고, 누구의 명령을 따르면 되는지가 명확하다는 것이다.

그러나 현대 사회에 들어오면서 수많은 문제의 경계들이 복잡하고 불확실해지면서 이른바 다부처 속성을 띠기 시작했다(정지범, 2012). 돌봄의 영역 역시 그러하다. 복지의 문제인지 교육의 문제인지, 중앙의 관할인지 지방의 관할인지 애매한 경우가 많았고, 안전관리의 문제에 있어서는 그러한 복잡성이 더욱 심하게 드러나고 있어 기존 관료제 방식으로는 해결이 어려웠다. 이러한 다부처적 속성을 가진 문제는 기본적으로 협력적 네트워크를 통해 운영되어야 한다. 네트워크 조직은 계층제 조직과의 비교를 통하여 쉽게 정의할 수 있다(Moynihan, 2005; 정지범, 2012 재인용). 네트워크 조직의 특징을 계층제와 비교하면 다음의 표와 같이 정리가 가능하다.

〈표 3-15〉 계층제 조직과 네트워크 조직의 특징 비교

구분	계층제	네트워크
관계의 기초	고용 관계	상호보완 관계
관계의 형태	수직적	수평적
의존 정도	의존적	상호의존적
교환의 매개체	권위	신뢰
갈등해소 및 조정수단	규칙과 명령	호혜주의 원칙(교섭)
문화	공식적, 관료적	유연성과 상호이익추구
관리자의 역할	지휘자	촉진자, 중재자
적합한 조직 형태	조직의 목적·업무 일관적	조직의 목적·업무 가변적

* 출처: 남궁근(2012)의 자료를 바탕으로 수정; 정지범(2012)에서 재인용

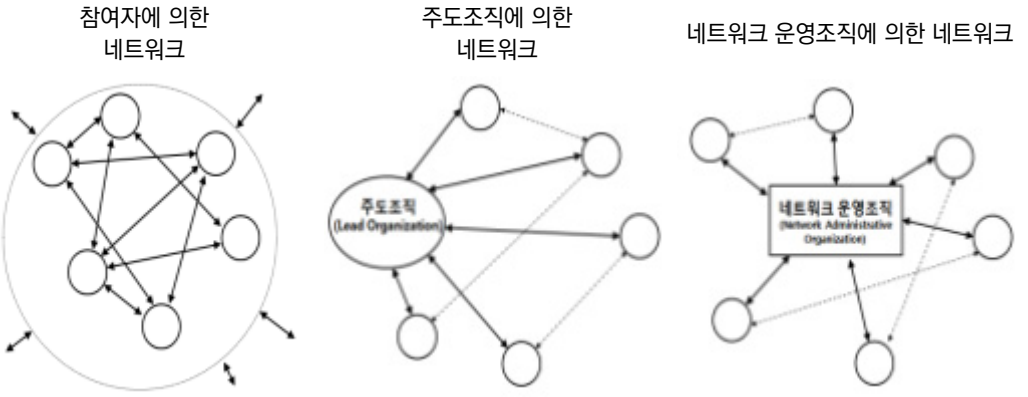
어떤 조직 형태가 적합한가는 결국 그 문제의 복잡성에 달려 있다. 조직의 목표가 뚜렷하고 업무 일관성이 강한 경우, 즉, 군대와 같은 조직에서는 계층제가 적합하고, 조직의 목적이나 업무가 가변적이고 창의성이 필요한 경우, 혹은 다양한 이해당사자가 참여하고 있는 경우에는 네트워크 조직이 보다 적합할 것이다(정용덕·안지호, 2011: 301, 정지범, 2012).

현재 돌봄의 영역에는 수많은 이해당사자가 복잡하게 연결되어 있고, 또 이들 간의 관계가 불분명한 경우가 많다. 더구나 안전 문제의 경우에는 재난안전 관련 조직이 재난의 종류에 따라 복

잡하게 관계되면서 그 복잡성은 더욱 심화되곤 한다. 무엇보다도 재난 상황 그 자체가 매우 가변적이고 불확실한 특성을 가지고 있어 업무 담당자의 창의성이 필요하다. 따라서 돌봄 영역의 안전 문제는 기본적으로 네트워크의 특성을 띠고 있다고 이야기할 수 있고, 이러한 네트워크의 특성에 기반한 거버넌스 설계가 필요할 것이다.

네트워트 역시 다양한 형태로 구분된다. Provan과 Kenis(2008, 233-236)는 네트워크 거버넌스를 주도자의 존재에 따라 유형화했다. 이에 따라 네트워크 구조는 "참여자에 의한 네트워크(participant-governed networks), 주도조직에 의한 네트워크(lead organization-governed networks), 네트워크 운영조직에 의한 네트워크(network administrative organization)"로 유형화된다 (정지범, 2012: 32에서 재인용).

참여자에 의한 네트워크는 별도의 운영체가 존재하지 않는다. 참여자들끼리의 회의, 혹은 비공식적 만남으로 운영이 이루어진다. 이 참여자들은 모두 동일한 책임과 권한을 가지고 서로 간의 신뢰에 기반하여 활동하게 된다. 그러나 대부분의 네트워크 조직은 어떠한 주도조직 혹은 운영조직을 별개로 구성하는 경우가 일반적이다. 주도조직에 의한 네트워크는 네트워크 상의 어떠한 주요 행위자가 조직 전체의 운영을 주도하는 형태이다. 이러한 형태는 정부가 참여하는 경우에 일반적으로 나타난다. 민간을 포함한 수많은 이해당사자들이 참여하고 있는 경우 정부는 참여자 간의 갈등을 조정하고 규칙을 정하는 역할을 수행하곤 한다. 이를 통해 조직의 효율을 증진하고 이해당사자 간 갈등을 예방할 수 있으며, 궁극적으로 조직 전체의 목표 달성에 기여할 수 있다. 마지막으로 운영조직에 의한 네트워크는 다양한 참여자들이 네트워크 운영의 효율성을 위해 별개의 독립된 운영조직을 구성하는 것을 의미한다. 다양한 이해당사자들의 참여하는 특정 산업계들에서 위원회나 협회를 구성되는 것을 예로 들 수 있다 (의사협회, 변호사협회, xx산업협회 등). 이상의 내용을 도해하면 아래의 그림과 같다.



○: 네트워크 참여자, →: 좀 더 강한 관계, ⇢: 좀 더 약한 관계

[그림 3-9] 네트워크 거버넌스의 3가지 유형

* 자료: Provan & Kenis (2005: 44)의 재구성; 정지범 (2012: 34) 재인용

현재 안전관리를 위한 돌봄의 영역은 수많은 이해당사자들이 모여 있는 매우 복잡한 구조이다. 이들 네트워크가 공통의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는, 네트워크 운영의 효율성 제고를 위한 주도조직 혹은 네트워크 운영조직이 필요하고, 이들의 권한과 역할을 보다 명확하게 할 필요가 있다.

또한 이는 중앙 관점과 현장의 관점에서 별도로 분석되고, 설계될 필요도 있다. 중앙 차원에서는 복지, 보건, 교육, 재난안전이 복잡하게 얽힌 상황을 해결하기 위한 주도조직의 선정이 필요하다. 이러한 주도조직은 교육부나 보건복지부가 될 수 있으나, 현재 사회부총리 역할을 교육부 장관이 하고 있으므로 교육부가 주도하는 것이 바람직할 수 있다. 한편, 현재 갈등과 복잡성을 고려하면 아예 총리실이 주도조직으로 나설 필요도 있을 것이다.

현장의 경우에는 지방자치단체의 중요성이 부각된다. 돌봄의 영역이 교육과는 다른 특성이 있고, 종합적 복지의 관점을 고려하면 현장에서의 돌봄은 아무래도 지방자치단체의 역할이 중요할 수 있다. 다만 현재의 역량 문제를 고려한다면 지방자치단체의 주도적 역할을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 농촌과 도시, 소도시와 대도시 등 지역의 개별적 상황을 고려하여 현장 맞춤형 “네트워크 운영 조직”의 신설도 고려할 수 있을 것이다.

04

위험과 재난 상황과 돌봄 서비스 수요 및 욕구

제1절 돌봄 서비스 수요 및 욕구에 대한 학부모 FGI 내용 분석

제1절에서는 초, 중 학생을 양육하는 학부모를 대상으로 코로나19 발생 이후에 가정생활과 자녀 돌봄에 있어서 어떤 변화를 경험하였는지 살펴보고, 위험과 재난 상황에서의 돌봄 서비스에 대해 어떠한 수요 및 욕구가 있는지 살펴본 포커스그룹인터뷰(FGI)의 내용을 제시하고자 한다.

1. 연구방법

가. 포커스그룹인터뷰

코로나19 발생 이후 가정 내 아동 돌봄의 현황과 위기와 재난 상황에서의 돌봄 요구를 살펴보기 위하여 학부모를 대상으로 포커스그룹인터뷰(Focus Group Interview, FGI)을 실시하였다. 포커스그룹인터뷰는 유사한 경험을 공유하고 있는 참여자들 간의 역동적 상호작용을 통해 연구참여자들의 다양한 반응을 이끌어 낼 수 있으며(Kitzinger, 1994), 연구참여자들의 주관적 관점에 따라 유연하고 개방적인 방식으로 의미를 구성해 갈 수 있다는 장점이 있다(Morgan, 1996).

나. 연구참여자

연구참여자의 인적 사항은 아래의 표와 같다. 초등학생과 중학생 자녀를 양육하는 30대~50대 학부모 21명을 연구대상으로 인터뷰를 실시하였으며, 포커스그룹인터뷰의 효과를 극대화할 수 있도록 부모의 맞벌이 여부와 자녀의 연령에 따라 집단을 구분하여 총 6회(21명)의 인터뷰를 실시하였다.

〈표 4-1〉 학부모 면담조사(FGI) - 참여자 특성

구분	일시	부/모	자녀 연령	지역규모	맞벌이 여부	직업
집단A	11/4(목)	모	-초1 남아	중소도시	×	부: 자영업 모: 재택근무
		모	-초4 여아 -중1 남아	대도시	×	부: 종교인
		모	-초2 남아	중소도시	×	부: 회사원
		모	-중1 여아 -초6 남아	중소도시	×	부: 회사원 모: 부업/ 아르바이트
집단B	11/5(금)	모	-중1 남아 -초4 여아	중소도시	○	부: 회사원 모: 프리랜서
		모	-중3 여아	중소도시	○	부: 자영업 모: 공무원
		모	-중1 남아	중소도시	○	부: 회사원 모: 특수고용직
		모	-중2 여아 -초4 남아	중소도시	○	부: 자영업 모: 공무원
집단C	11/3(수) ~ 11/4(목)	모	-중2 쌍둥이 자매 -초6 여아	중소도시	×	부: 회사원
		모	-중3 남아 -초6 여아	중소도시	×	부: 회사원
		모	-중3 남아	중소도시	×	부: 공무원
집단D	11/11(목)	모	-초1 여아	중소도시	○	부: 자영업 모: 공무원
		부	-초1 여아	중소도시	○	부: 회사원 모: 자영업
		모	-초1 여아	중소도시	○	부: 회사원 모: 프리랜서
		모	-초5 여아 -초3 남아	중소도시	○	부: - 모: 회사원
집단E	11/24(금)	모	-초4 여아	대도시	×	부: 회사원 모: 휴직 중
		부	-중3 남아 -초6 여아 -초3 여아	읍면	○	부: 자영업 모: 자영업
		모	-초6 여아 -초3 여아 -초1 여아	읍면	○	부: 자영업 모: 서비스/판매직
집단F	11/30(화)	모	-초2 여아	중소도시	○	부: 회사원 모: 특수고용직

구분	일시	부/모	자녀 연령	지역규모	맞벌이 여부	직업
		모	-초3 여아 -초1 남아	읍면	○	부: 회사원 모: 회사원
		모	-초2 여아	읍면	○	부: 회사원 모: 회사원

다. 자료 수집과 분석방법

각 포커스그룹인터뷰는 줌(zoom)을 활용하여 비대면으로 실시하였고, 각 집단별 인터뷰 시간은 60~100분 정도 소요되었다. 인터뷰는 반 구조화된 방식으로 이루어졌는데, "자녀의 일과에 대해서 말씀해 주세요", "코로나19의 발생 이후에 자녀 돌봄이나 가정생활은 어떠셨습니까?"와 같은 개방형의 질문을 시작으로 질문목록을 화면으로 공유하면서 자유롭게 이야기를 나누고, 연구자들이 연구의 목적에 맞게 주요 이슈를 제시하며 이야기를 확장해 나갔다. 포커스그룹인터뷰의 주요 질문 내용은 표에 자세히 제시하였다.

〈표 4-2〉 FGI 주요 질문 내용

요인	내용
연구참여자 배경요인	• 연구참여자의 연령, 고용 상태, 자녀의 인적사항 등
코로나19 팬데믹 상황에서의 가정생활과 자녀 돌봄 경험	• 코로나19 이후의 자녀돌봄과 가정생활의 변화 • 코로나19가 가장 광범위하게 퍼졌던 시기의 자녀 일상 • 대면수업과 온라인 수업이 병행되었던 시기의 자녀 일상 • 코로나19로 발생한 돌봄 주체의 변화 및 서비스 이용현황 • 돌봄 현황의 변화로 경험한 긍정적, 부정적 측면
코로나19 팬데믹 상황에서의 돌봄서비스 이용과 서비스 평가	• 코로나19 팬데믹 전/후를 고려하여 자녀돌봄에서 어려움이 발생한 상황 • 코로나19 팬데믹 시기의 돌봄 지원 및 서비스 평가 및 요구
일상에서의 자녀 돌봄 요구 전반과 재난과 위기 상황에서의 아동 돌봄 요구	• 돌봄 서비스 이용 현황과 만족/불만족 요인 • 공적 돌봄서비스(초등돌봄, 방과후학교, 지역아동센터, 다함께 돌봄센터, 방과후아카데미 등)의 이용 경험과 만족도 • 사교육의 이용경험과 만족도 • 아동에게 적합한 돌봄환경 조건 • 재난과 위기 상황에서의 아동 돌봄 요구

포커스그룹인터뷰는 모든 인터뷰 참여자의 동의를 얻은 후 줌(zoom)의 녹화기능을 활용하여 녹화하였고, 녹화된 내용은 모두 전사하였다. 자료를 분석하기 위해서 인터뷰 진행 시에 연구자가 기록한 내용과 전사 자료를 공유한 후, 질적연구분석프로그램인 MAXQDA2020를 활용하여 코딩하였다. 심층면접 자료는 연구 참여자가 진술한 자료에서 반복적으로 떠오르는 주제를 발견

하는 귀납적인 방법인 주제분석법(thematic analysis)을 활용하여 분석하였다(Braun & Clarke, 2006). 분석과정은 국내외에서 널리 활용되고 있는 Braun과 Calrke(2006)의 6단계에 근거하였다. 1단계에서는 자료에 친숙해지기 위해 반복적으로 전사한 자료를 읽어 자료에 대한 이해를 높였다. 2단계에서는 읽은 자료에 대해 코딩하여 전반적인 코드를 정리하고 확정하였다. 3단계에서는 코딩 과정에서 도출된 소주제 중에 유사한 내용을 묶어가며 의미 있는 대주제를 도출하였고, 4단계에서는 도출된 대주제들이 체계적으로 연결되었는지 검증하는 작업을 하였다. 5단계에서는 대주제들의 범주를 구성하여 명명하는 작업을 하였으며, 마지막 6단계에서는 도출된 범주를 통합하여 기술하는 작업을 진행하였다.

포커스그룹인터뷰를 통해 정리한 초등학생과 중학생을 양육하는 학부모의 돌봄 현황과 지원 요구는 (1) 코로나19의 발생으로 인한 변화, (2) 돌봄서비스 이용 현황 및 만족도, (3) 재난과 위기 상황에서의 돌봄 수요 및 욕구의 세 가지 영역별로 분석하였다.

2. 코로나 발생 이후의 변화

위기와 재난 상황의 돌봄 요구를 파악하기 위해서 코로나19 발생 이후의 가정생활과 돌봄 구조, 그리고 자녀의 일상 변화 등을 파악할 필요가 있다. 구체적으로, 초등학생과 중학생 자녀를 둔 부모가 언급한 코로나19로 인한 변화는 ① 일상 양식, ② 학교생활, ③ 성장·발달, ④ 돌봄 구조의 네 가지 범주에서의 변화로 정리할 수 있다.

가. 일상 양식의 변화

학부모들은 코로나19로 인해서 기존에 정례적으로 유지해오던 일상의 양식이 변화했지만, 그 변화가 2년 가까이 유지되어 오다 보니 코로나19 발생 이전의 일상과는 매우 다른 양상의 새로운 일상이 자리를 잡고 있다고 보고하였다. 특히 학부모들은 매일 정례적으로 이루어지던 일상의 패턴이 불규칙해지거나 변화한 것에 대해 걱정하였다. 그리고 불규칙한 생활이 장기화 됨에 따라 생활 습관과 생활 양식이 변화하는 것에 대해 우려를 하고 있었다.

> 본인들 보기에는 다들 노는 분위기라고 생각을 하는 거예요. 그렇기 때문에 '나만 노는 거 아니야. 다 놀아.' 약간 그런 분위기로 가서 약간 수업 시간에도 반별로나 학교별로 이 분위기가 다를 것 같지만 조금 많이 산만하고 아이들이 좀 이제 이 코로나를 겪으면서 좀 '더 많이 약간 산만해지지 않았나!' 아이들이 왜냐하면 이제 게임 같은 데도 많이 노출됐을 거고. 인터넷이나

그리고 유튜브를 참 많이 봐요. 아이들이 그래서 그런 부분에 이제 많이 노출이 되다 보니까 좀 많이 산만하고 약간 집중력도 떨어지고 (집단 B)

이제 밖에 나가는 것 자체를 되게 싫어하게 되는 성향이 점점 짙어지는 것 같은 생각이 드는 거예요. 흐름이 완전히 다 깨져버리고 오히려 학교 가는 날을 되게 싫어하고 난 줌 수업이 좋다. 약간 이렇게 패턴이 돼 가고 나니까 이게 계속 이게 장기화되면 애들이 이제 아예 바깥 출입을 싫어하게 되는 건 아닐까 이런 생각도 좀 들고. 그런 게 좀 어렵더라고요. (집단 A)

집에 있다가 보니까 아무래도 온라인 게임이라든지 핸드폰 같은 거를 밤늦게 새벽까지만 이렇게 보고 그러니까. 아침에는 또 피곤해서 헤롱헤롱 하고. 작년까지만 해도 이제 학교를 꼭 가야 된다. 이렇게 생각을 했는데 지금은 이게 불규칙. 어떨 때는 또 가고 안 가고 이렇게 바뀌다 보니까 애도 학교 가는 주도 지각하게 되고 반 애들도 아파서 이렇게 약간 코로나 증상이 있다. 이렇게 해가지고 체온이 높다 이런 식으로 해서 빠지게 되면 어떤 날은 또 반에 아파서 애들이 8명이 빠졌네 이렇게 얘기를 하니까. 등교하는 것도 그렇게 딱히 '가야 돼' 막 이런 마음에 좀 해이해진 그런 느낌이에요. (집단 E)

처음에는 힘들어하는 것 같더니 지금은 마스크 쓰는 것도 아주 당연시 받아들이고 있고 적응을 한 것 같아요. 아이들 입장을 옆에서 보면. 활동적인 부분이 없는데 그것조차도 이제 적응이 되다 보니까 오히려 나가는 거를 꺼린다고 해야 하나, 그런 부분도 좀 없지 않아 있는 것 같고 주로 이제 집에서만 많이 활동하려고 하고 그런 게 좀 있더라고요. (집단 F)

하지만 코로나19가 발생한 첫해인 2020년과 비교하여 2021년에는 좀 더 융통성 있게 일상을 보내고, 학부모와 아이들, 그리고 학교 역시 나름대로 규칙적인 일상을 찾으려는 개별적인 노력이 있었다고 응답하였다.

작년에는 굉장히 조심하는 부분이었잖아요. 그래서 학원들도 거의 휴원하고 거의 그냥 집에 있는 시간이 들었는데 올해는 좀 많이 놀아본 것 같아요. 그래서 아직 학교에서는 방과 후 수업은 아직 시작을 하지 않고 있고 한시가 되는 걸로 하교를 하고 있고요. 그래서 또 반마다 분위기는 다른데 저희 아이 같은 경우는 아직도 엄마들이 좀 많이 데리러 나오세요. 그래서 그 데리러 나온 엄마들이랑 아이랑 같이 놀이터에 가서 1시간 정도 잠깐 놀고 2시 정도가 되면 학원 차가 순서대로 와요.(집단 D)

> 체육활동 같은 경우도 작년에 완전 안 됐지만 올해는 체육 활동 같은 경우도 다 이루어졌고 그리고 학교에 많은 이렇게 행사라고 해야 될까 이게 뭔가 모이는 행사는 아니지만 이렇게 참여할 수 있는 프로그램 같은 거는 그래도 종종 열어주셔 가지고 아이들이 할 수 있게끔 해 주시니까 그거에 있어서는 좋았던 것 같아요. 작년하고 비교해서. (집단 D)

나. 학교생활의 변화

학부모들은 코로나19 팬데믹으로 인해 사상 처음으로 온라인 개학과 온라인 공교육을 경험하였다. 2020년 5월 말부터 등교수업이 병행되기 시작하였지만, 여전히 코로나19 확진자 수와 지역감염 발생 현황에 따라 유동적으로 등교 횟수와 일정이 조정되고 있어서 여전히 원격수업에 대한 의존도가 높은 상황이다. 원격교육에 대한 사전 준비나 연습 없이 학생들이 가정 내에서 원격수업을 듣게 되었고, 부모를 포함한 가족원들이 학생들의 가정 내 학습과 수업을 지원하는 임무를 맡게 되었다. 특히 자기주도학습이 이루어지지 않는 자녀가 원격수업에 집중하지 못하거나, 원격수업을 시청하는 도중에 기기로 인한 물리적인 문제가 발생하면 수업을 지원하는 역할이 온전히 부모에게 기대되는 상황에 대해서 큰 어려움을 호소하였다.

> 학교에서 줌을 하라고 문자가 오거나 화상회의 같은 걸 하게 되면 저도 어떻게 할 줄을 몰라서 아이와 같이 당황하기도 했고요. 줌 수업을 들어갔는데 비디오가 안 된대요. 그러면 선생님하고 상호작용이 안 되는 거예요. 그러면은 서비스센터로 컴퓨터 들고 뛰어가기 바빴고요. 예 좀 전체적으로 학습하는 거에 대해서는 굉장히 힘들었었어요. (집단 D)

> 이제 아이들이, 처음에는 이게 링크가 잘 안 들어가 줌이 잘 안 들어가진다던가 아니면은 자기가 주소를 빨리빨리 파악을 못해서 이렇게 버벅대거나 이럴 때는 좀 약간 지각하는 이런 상황도 발생을 할 수가 있고, 저희가 저희 쌍둥이 같은 경우는 이제 큰아이 같은 경우는 좀 계획적인 아이기 때문에 좀 그런 부분에서 어려움은 없었어요. 워낙 이제 본인이 미리미리 5분 전에 딱 들어가서 준비하고 있고 이제 선생님이 말씀하시면 잘 메모했다가 그대로 실행을 하는 편인데 이제 둘째 같은 경우는 성향상 이제 좀 본인 스스로 하기가 조금 힘든 아이에요. 그래서 이제 어떨 때는 아침잠도 많고. 그래서 아침에 딱 깨어나서 수업 들어갔더니 이제 1교시 같은 경우는 끝나고 나서 쉬는 시간일 때 잠깐 잠들거나. 왜냐하면 집이다 보니까 이게 편하니까 본인 또 바로 책상 옆에 침대가 있고 그러다 보니까 지각을 해서 못 들어가면 선생님이 바로 이렇게 문자를 보내주세요. 수업에 안 들어왔다고. 그럴 경우 또 제가 가서 깨워서. 그러면 또 이제 아이가 들어가는데, 이제 이런 게 한 한두 번 정도 있었거든요. (집단 B)

> 수업 태도 그리고 수업을 이제 책상에 앉아서 들어야 하는데 저희 아이는 틈만 나면은 누워서 듣는 거예요. 근데 안 보이니까. 뭐 이제 그래서 이제 약간 아이하고 이렇게 다툼이 많았어요. '일어나서 책상에서 들어라.' 이렇게 그러면은 다른 아이들도 누워서 듣는데 왜 나만 그래. 막 이런 식으로 이제 해서 좀 싸움도 있었고. (집단 A)

그리고 초등학교 고학년이나 중학생의 자녀를 둔 학부모는 원격수업이 지속됨에 따라 학업에 대한 공백이나 격차가 발생할 것에 대한 우려가 컸다. 앞서 언급하였듯이 아동의 자기주도학습이 원격수업의 효과에 큰 영향을 미치기 때문에 학업 격차가 더욱 벌어질 것에 대한 불안이 높아서 사교육에 더욱 의존하게 된다는 응답도 있었다.

> 지금 28명에서 35명 사이거든요 반 아이들이. 그러면은 한 10명 정도는 수업을 제대로 듣는데 나머지는 거의 저희 아이가 비슷한 상황인 것 같더라고요. 그거를 보면은 선생님들이 이제 어 시험도 없어지고 그러니까 아이들이 더 공부를 안 하고. (집단 A)

> 제가 개인적으로 생각하기로는 아이들이 공부하는 방법을 친구를 통해서 많이 배워야 된다고 또 생각을 해요. 왜냐하면 본인이 하는 방식이 이게 자기는 본인은 열심히 한다고 하지만 이게 방식이 잘못됐으면 이게 성적으로 시험의 결과로 연결이 안 돼 있고, 본인은 공부를 많이 한 것 같은데 보면 시험을 보면은 성적은 그렇게 잘 안 나오고 이런 경우도 있어요. 그랬을 때 친구들이 어떻게 공부하는지. "너 어떻게 공부해?, 너 뭐 해?, 너 문제집 어떤 거 풀어?" 이런 교감이 소통이 안 되다 보니까 아이들이 그냥 혼자 나름 혼자서 그냥 스스로 약간 고립된 상황에서 공부를 하는 경우도 많고. (집단 B)

> 또 아이들이 학교를 가지 않으니까 '학교 진도를 제대로 따라가긴 할까?'라는 학습 부진이 가장 많이 걱정이 돼서 또 집에 하루 종일 데리고 있을 수는 없으니까 결국 이런 상황에도 오후에 학원을 사교육에 더 의존하게 되는 그래서 결국 학원을 더 많이 다니게 되고 학원비 지출이 훨씬 늘었고요. (집단 C)

또한 중학생 학부모들은 등교수업이 있는 날에는 주로 수행평가가 이루어져서 아이들이 오히려 학교에 가는 날을 싫어하게 될까 봐 걱정하였으며, 학창 시절의 추억이 없어지는 것에 대해서 안타깝게 여겼다.

> 아이들이 학교를 가면 뭘 하냐면 수행평가만 해요. 학교 가서 수행평가하느라고 하루 종일

친구들하고 뭐 하는 게 아니라 수행평가가 그나마 거의 시험이거든요. 계속 학교만 가면 시험만 보는 거예요. 수행평가 준비해서 시험 보고. 학교 겨우 2주에 한 번씩 가는 아이들을 가서 시험 보고, 이제 온라인으로 할 때는 수업하고 그럼 그거를 또. 학교 갈 때 시험 보고. 그러니까 아이들이 학교 가는 것도 싫어하는 거예요. 왜냐하면 학교 가면 친구들하고 좀 그래도 얘기도 할 수 있고 물론 마스크 쓰고 있지만 얼굴도 볼 수 있는 상황인데 가서 시험만 보고 있으니까 학교 가는 주는 시험 보는 주, 수행 평가하는 주. 그리고 학교 안 가는 주는 수업하는 주. 이렇게 돼가지고 좀. (집단 B)

학교 갈 때는 수행 평가를 정말 몰아서 하기 때문에 학교 가는 게 애들이 더 싫은 상황이 되는 게 좀 반복이 된다라는 느낌이 좀 들어요. 그것도 좀 중간에 나눠서 하던가. 차라리 수행 평가를 좀 줄이던가 아니면 뭔가 좀 방법이 있으면 좋겠는데 하려던 건 다 해야 되고 가는 거는 더 줄여야 되고 이러니까 애들이 학교 가는 게 더 지옥이 되는 것 같은 느낌 그런 게 들더라고요 저는. (집단 A)

진짜 아이들이 좀 안 됐다는 생각이 들어요. 소풍도 한 번도 못 갔고 저희 아이들 둘 다 졸업하는데 졸업 여행도 못 갔고. 졸업식도 줌으로 가고. 이제 그런 상황이 됐잖아요. 진짜. 아이들이 무슨 추억이 있을까. 사실 갈 수도 있는 거고. 그러니까 좀 나눠서 갈 수 있다면 할 수 있다고 저는 생각하는데 10명이니까 지금은. 근데 전혀 아예 안 하시니까 전혀 그런 학교에서 활동 같은 거는 다 코로나로 다 안 하시니까. 그런 게 불쌍하죠. 제일 불쌍하고 아이들이 안 됐다는 생각이 진짜 많이 들긴 해요. 그래서 빨리 끝났으면 좋겠다는 생각이 제일 많이 들고. (집단 B)

엄청난 학창 시절을 뺏긴 것 같은 그런 생각이 들더라고요. 학교 체육대회라든가 어떤 영어 대회 행사라든가 이런 게 전부 축소되고 안 하고 폐지되고 이러니까 좀 그런 게 학창 시절이 좀 아쉬웠던 것 같아요. (집단 A)

다. 성장·발달 관련 변화

학부모들은 코로나19로 인한 일상과 학교생활의 변화가 자녀의 성장과 발달에 영향을 미친다고 응답하였다. 특히 비대면 활동에 익숙해 짐에 따라 신체활동이 줄어들었다는 점에 대해서 우려가 컸다. 물론 원격수업을 들으면서 아침잠을 더욱 푹 잘 수 있게 되어 충분한 휴식을 취할 수 있다는 긍정적인 의견도 있었지만, 신체 성장이 이루어지는 시기에 야외활동이나 신체활동이 축소되는 현상에 대해 걱정된다는 의견도 있었다.

아이들이 바깥 활동이 확실히 많이 줄어서 비만도 많이 생긴 것 같더라고요. 아이들이 이제 체육 활동이나 이런 것들이 지금도 현재도 학교생활에서도 많이 못 하고 있다 보니까 그런 부분들이 가장 많이 아쉬운 것 같더라고요. (집단 F)

한참 이제 지금 시기가 많이 먹고 많이 운동을 해야 막 크고 이런 식인데 아이가 오히려 예전보다 더 몸이 안 좋아진 것 같은 거예요. 막 근육이 없는 것 같고 근데 자꾸 그렇게 되더라고요. (집단 A)

일단 장점은 잠을 아이가 너무 힘든데 아침에 좀 충분한 수면을 취해서 이렇게 뭐라고 그러나. 일상이 조금 약간 활력이 있는. 이 집에 있는 날은 근데 이제 너무 그런 생활을 또 하다 보니까. 학교를 한 번 가는 날은 너무 피곤한 거예요 갔다오면. (집단 A)

원격수업으로 인해 노트북, 태블릿PC 등을 사용하는 시간이 길어짐에 따라 비대면 활동이 익숙해지고, 교우 관계 양식에도 변화가 발생한다는 응답이 있었다. 디지털 네이티브라고 불리는 세대인 학생들은 다양한 미디어기기를 활용한 의사소통 방식에 익숙하지만, 학부모들은 이러한 상호작용 양식을 이해하지 못할뿐더러 사회정서발달에 부정적인 영향을 미칠 것으로 생각하여 우려를 표하였다.

컴퓨터를 이제 계속 켜놓고 있어야 되니까 유튜브도 많이 보고. 아까 말씀하신 것처럼 아이들하고 이렇게 전화나 만나서 이렇게 소통을 하는 게 아니라 카톡이라든가 디스코드라든가 이런 채팅 프로그램으로 아니면은 SNS에 DM(다이렉트메시지)으로 그래서 이제 그렇게 다 연락들을 하고 게임을 진짜 워낙 게임을 많이 하는 시기이기도 하는데 이제.(집단 A)

온라인 수업을 하다 보니까 아이들이 인터넷을 너무 많이 접하게 되는 거예요. 그래서 유튜브 같은 거나 이런 거를 너무 많이 보고. 이제 수업할 때 당연히 노트북이나 컴퓨터를 해야 되니까 갖고 있다 보니까 이제 몰래 보는 경우도 생기게 되고 그게 저는 가장 코로나 이후에 제일 많이 달라진 점? 숙제 같은 것도 다 온라인 수업으로 하고 처음에는 거의 줌 수업을 못 했으니까 이제 e-학습터 같은 거로 수업을 하다 보면은 계속 인터넷으로 수업을 들어야 되니까요. 그게 제일 저는 저희 가정에서는 제일 많이 변한 점 같아요. 그리고 이제 아이들마다 노트북이나 컴퓨터가 하나씩 있어야 되는 점. (집단 B)

아이들이 집에서 그냥 책을 보고자 하는 의욕도 떨어지게 되는 것 같고 그냥 핸드폰만 보는 그런 상태가 아이들이 되게 달라졌어요. 예 탐구하려는 것도 없고 알고 싶어 하는 것도 없고.

> 그냥 좀 그리고 아이들끼리 맨날 얘기하는 게 편의점에서 게임기를 할 수 있는 플레이 카드 같은 게 있나 봐요. 그런 얘기들만 하다 보니까 그런 쪽으로만 특화되어 가더라고요. (집단 D)

라. 돌봄 구조의 변화

코로나19의 확산을 방지하고자 '거리두기' 정책이 시행되면서 가정 내에서 생활하는 시간이 늘어났다. 학부모들은 이로 인해 가족과 함께 보내는 시간이 증가하였고, 부모-자녀 간의 소통이 증가했다고 응답하며 긍정적인 측면의 변화에 대해서 언급하였다.

> 그 전에는 이제 학원 다니고 뭐 바쁜 일상 속에서 살다가 한 2주 정도 같이 이렇게 24시간 같이 붙어서 좋은 것도 보고 이렇게 다니다 보니까 되게 친밀해진 것 같아요. 그래서 "코로나 때문에 우리 많이 되게 친해진 것 같아." 얘기도 많이 할 수 있고 그렇게 된 점도 되게 좋았고…(중략)… 둘째 같은 경우는 워낙 예민한 성격이라 제가 조금 이렇게 다루기 좀 힘든 부분이 있었는데 그래도 많이 이렇게 집에서 많이 부딪혀 있다 보니까 얘가 만약에 바깥에 만약에 많이 돌아다니고 했다면, 서로 이해를 못 하고 저는 저 나름대로 불만이 많이 생겼을 텐데 그래도 집에서 계속 보다 보니까 되게 사랑스러운 감정이 생기는 것 같아요. 그래서 그 부분은 참 좋은 것 같아요. (집단 B)

하지만, 자녀의 원격수업과 부모의 재택근무로 가정 내에 머무는 시간이 길어짐에 따라 긍정적인 변화보다는 돌봄 부담과 가사노동이 가중되었다는 의견이 많았다. 삼시 세끼의 식사를 준비해 주는 것과 가정마다 정례적으로 유지해오던 돌봄 방식을 변화시켜야 한다는 점에서 가장 부담이 컸다고 응답하였다.

> 부모로서 엄마로서 더 이렇게 좀 과중한 책임감이나 이런 손 가는 게 더 많지 않았나 그래서 이제 개인적으로는 제가 어디 나가서 별도로 다른 일을 전혀 할 수 없을 정도로 거의 집에서 생활을 했던 것 같아요. (집단 B)

> 결국에 가장 큰 문제는 식사. 학교를 안 가는 것까지는 둘째 치고 매번 삼시 세끼를 차려줘야 되는 게 너무 큰, 그래서 그것 때문에 제가 어디 나가지 못하는 그럼 삼시 세끼를 차려주는데 들어가는 비용도. (집단 C)

특히 맞벌이 가정의 경우에는 자녀 돌봄과 원격수업에 있어 적절한 모니터링이 이루어지지 않는다는 어려움을 가지고 있었다. 이로 인해 가정 내의 자녀를 돌보기 위해서 직장을 그만두거나 근무패턴을 변화시키는 노력을 기울인 학부모들도 있었다.

> 줌으로 수업을 하는 걸 집에서 지켜 봤을 때는 집에 엄마가 계신 그 돌보실 분이 있는 집과 아닌 집이 많이 차이가 나더라고요. 아무래도 아이들이 스스로 줌에 접속을 해야 되는데 보호자가 없는 경우에는 그런 공백이 너무 큰 것 같고 (집단 D)

> 저는 원래 코로나 전까지 회사 직장생활을. 하다가 코로나가 터진 이후로 일단 집에서 가정에서 아이를 돌보다가 최근에 다시 이제 재취업을 한 경우거든요. (집단 A)

> 직장을 옮기게 됐거든요. 그냥 옮기게 되었는데 이번에 지금 근무한 지 한 새로운 직장은 4개월째 되고 있는데 이 직장을 선택할 때 가장 큰 점이 뭐였냐면 집에서 아주 가까운 곳이라는 부분 때문에 선택을 했어요. 다른 거 하나도 안 보고. (집단 A)

3. 돌봄 서비스 이용 현황 및 만족도

아동 돌봄은 국가, 시장, 가족과 지역사회의 네 주체에 의해 이루어진다(Razavi, 2007). 우리나라의 경우 주로 가족이 아동 돌봄의 주체가 되어왔고, 학교가 국가의 영역을 담당하여 돌봄을 제공하고 있으며, 사교육으로 대표되는 민간시장의 참여, 그리고 지난 몇 년 동안 꾸준히 진행되어온 돌봄의 사회화로 지역 돌봄이 확대되고 있다. 하지만 코로나19 팬데믹을 겪으면서 아동 돌봄에 있어서 공백이 발생함을 확인하였고, 이러한 미충족된 수요의 발생에 관해 확인하기 위하여 각 돌봄 주체의 이용 현황 및 만족도를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 ① 가족, ② 국가(학교), ③ 지역사회(지역아동센터, 방과후 아카데미, 다함께 돌봄센터 등), 그리고 ④ 시장에서 제공하는 각각의 돌봄 서비스 이용 경험과 만족도를 살펴보았다.

가. 가족

코로나19의 발생으로 집합 돌봄의 위험성이 높아지자 각 가정에서는 부모가 직접 자녀를 돌보거나 친인척 등의 가족 구성원의 도움을 받아 가정 내에서 자녀를 돌보는 방식을 선택했다고 하였

다. 하지만 가족 구성원이 도움을 받는 것은 정례적으로 돌봄을 유지하기 어려우며 특히 긴급상황이 발생했을 시에는 또다시 가족 외부의 도움을 구할 수 밖에 없다는 한계가 있다.

> 갑자기 다 기관을 가지 못하고 스탑을 해야 되니까 그런 상황이었고 저는 또 작년에는 일을 또 하고 있었거든요 그래서 갑자기 그런 대응 같은 게 조금 어려웠어요. 그나마 그래도 시댁이 좀 가까운 곳에 있어서 이렇게 시부모님 도움을 받기는 했는데 신랑하고 좀 이렇게 근무 시간도 조금 조정을 해야 됐었고 이제 저도 조금 근무 시간을 이렇게 조정하면서 아이들을 케어하려고 노력 많이 했는데 그래도 조금 어려운 부분이 많았던 것 같아요. (집단 D)

> 돌봄 서비스를 이용하다가 올해는 이용은 안 했어요. 그냥 조부모님 도움으로 다시 (집단 C)

> 일단은 저도 친정 엄마 도움을 많이 받고 있기는 한데…(중략)… 저희 엄마도 일이 있거나 이렇게 못 오실 때가 있고 하면 못 도와주실 때가 있고 하면은 저는 막 여기저기 구하게 되는 거예요. 아이 돌보미도 이용을 해봤었고 (집단 C)

나. 국가(학교)

학교에서 제공하는 공적 돌봄 서비스는 방과후 학교와 방과후 연계 돌봄교실이 있다. FGI에 참여했던 부모님들은 교내에서 제공하는 돌봄은 아동이 생활하기에 물리적으로 안전하고, 학교 내부에서 이동하면 된다는 높은 접근성의 장점이 있다고 인식하였다.

> 근데 일단은 그래도 아이가 하루에서, 많은 시간을 거기서(학교에서) 해준다는 거는 이제 부모 입장에서도 좀 편한 부분이 있잖아요. 그래서 학원 연기하기 전까지의 시간을 그냥 일정하게 똑같이 보냈는데 (집단 C)

> 저도 학교 돌봄이 늦게까지 된다면 사실 학교 돌봄이 조금 더 안전하다고 생각을 했던 이유 중의 하나가 이동이 없잖아요. 아이들이 학교에서 수업이 끝나고 학교 안에 있는 교실로 들어가서 수업을 하는 게 조금 안전하다고 생각을 했기 때문에 학교 돌봄도 이용을 하다가 지금 이제 다 함께 돌봄센터를 이용하고 있는데 사실 학교에서 조금 시간을 더 늦게까지 봐준다던가 이제 아이들 간식 문제라든지 프로그램이 조금 더 확대된다면 저 같은 경우도 사실 학교가 더 안전하다고 생각을 했습니다. (집단 F)

하지만 학교에서의 돌봄은 부모의 경제활동이나 소득 등의 조건으로 선별적 서비스를 지원한다는 점과 서비스의 질적인 측면에서의 만족도가 낮다는 점에서 개선되면 좋겠다는 의견이 주를 이루었다. 우선, 학교에서 제공되는 돌봄은 선별적인 서비스라는 점에서 맞벌이, 저소득, 다자녀 가구의 아동을 우선적으로 선발하지만, 결국에서는 운영시간에 제한이 있어서 학부모의 요구를 충족시키지 못한다는 점과 분기별로 나누어 선발하기 때문에 안정적으로 돌봄 체계를 구축하기에는 한계가 있다.

> 지금 제가 사는 곳에서는 사실 아이들이 좀 굉장히 많은 곳이거든요. 그런데도 지금 돌봄 시설이 전혀 없고. 학교 돌봄 같은 경우도 사실 1학년은 두 반 2학년은 한 반으로 운영되고 있거든요…(중략)… 솔직히 경쟁이 너무 치열해요. 너무 치열하고 하다 보니까 가기가 힘든 상황이었고 대부분 돌봄 교실이 안 되면 이제 학원으로 거의 두, 세 개를 돌려야 되는 상황. (집단 F)

> 일찍 끝나잖아요. 결국에는 퇴근 시간까지 있는 게 아니고 제가 출근을 한다고 해도 갔다 왔다 이런 부분들 일찍 끝나고 그럼 또 다시 학원을 가야 되고 이제 하여튼 그런 부분들 때문에. (집단 C)

> 초등 돌봄 같은 경우는 맞벌이 부부라는 게 정확히 증명이 돼야 되기 때문에 저희처럼 비정규직처럼 되면 보내는 게 굉장히 어렵고요. (집단 D)

다음으로 서비스의 질적인 측면과 관련해서는 아동이 선택할 수 있는 프로그램이 다양하지 않은 점, 비용 대비 효율이 낮고, 돌봄 인력의 전문성이 낮으며, 안정성과 지속가능성이 떨어진다는 점에 대한 지적이 있었다.

> 초등돌봄은 약간 한계가 있더라고요. 활동하는 데도 그렇고 네 약간 또 저학년하고 같이 있다 보니까 또 조심해야 될 부분도 많고. 그리고 일단은 또 선생님들도 이렇게 어떤 활동을 하기보다는 그냥 뭐라 그래야 되지 방치는 아니지만 약간 보호 위주로만. 그냥 숙제하고 뭐 그런 정도기 때문에 자기가 주체적으로 활동하지 않는 거기 때문에 그런 면에서는 좀 아쉽죠 초등학교 돌봄은. (집단 E)

> 일단 재미가 없으니까요. 어쨌든 조금 실력이 좀 떨어지는 친구들 위주로 할 수밖에 없다고 저는 생각이 들어서 좀 질적인 서비스는 아니라는 생각이 들었어요. 네 저도 학교에서 해 주시면 좋죠. 사교육 안 가고 공교육에서 해결되면 엄마들이 얼마나 좋겠어요. 근데 그게 어렵다는 생각이 참 많이 드네요 (집단 B)

> 그냥 같은 반 친구랑 오늘 학교에서 학교 내에서 왜냐하면 학교가 너무 웃긴 게 한 번 나가면 또 다시 못 들어온대요 그러니까 방과 후 학원을 갔다가 들어올 수가 없대요 그러면 간식을 주는 그런 거 여러 가지가 있어 걸리는 거예요. 그런 게 그래서 어쩔 수 없이 방과 후로 이렇게 할 수밖에 없는 상황들이 생기는데 '왜 비용이 별로 안 싸지'라는 생각은 좀 들었어요. (집단 C)

> 1, 2년 해보고 아이가 더 하고 싶다 그러면 나올 수 있게 했는데 1년 했는데 조금 없어져버리고 선생님이 바뀐다든지 이렇게 하고 그러다 보니까 조금 교육의 연계가 잘 안 되는 거 많이 아쉽다는 생각을 많이 했었어요. (집단 D)

또한 학교에서 제공되는 돌봄은 아이들을 일정한 장소에 모아서 이루어지는 집합식 돌봄이라는 점에서 코로나19 상황에서 적절한 돌봄 대안으로 인식되지 못하는 한계가 있었으며, 학교가 폐쇄되는 시기에는 운영되지 않아서 돌봄의 기능을 수행하지 못했다.

> 집단으로 있으면 감염의 우려가 있을 거고, '방역이 제대로 될지'라는 부분, (집단 C)

> 사실 요즘 같을 때는 요즘은 좀 코로나 확산이 더 심해지고 있잖아요. 그리고 여기 근방에서는 사실 코로나 확진자가 그렇게 많지는 않았었는데 최근 들어서 좀 점점 많이 생기고 해서 사실 마음은 사실 반반이에요. 사실 원격 수업도 어느 정도는 필요하다고 생각을 한 게 요즘은 사실 조금 불안한 마음은 사실 있어요. (집단 F)

다. 지역사회와 마을

가족 밖의 돌봄 주체는 크게 국가 주도의 학교와 지자체나 지역사회 주도의 다양한 돌봄체계로 나누어 볼 수 있다. 지난 몇 년간 꾸준히 돌봄의 사회화가 진행되었고, 학부모들의 돌봄 요구가 반영되면서 지역사회의 센터를 중심으로 하는(center-based) 돌봄 체계가 마련되었다. 아동돌봄에서 공공성을 강조하게 된 것은 아동돌봄의 책임이 개별 가족에게만 있는 것이 아니라는 사회적 분위기를 조성하였다.

초등학생과 중학생을 대상으로 지역사회 내에서 돌봄 서비스를 제공하는 장소는 지역아동센터, 다 함께 돌봄센터, 청소년방과후아카데미, 도서관 등이 있다. 이러한 지역사회의 공적 돌봄 서비스를 이용한 학부모들은 학교에 인접한 지역에 있는 센터에서 저렴한 가격으로 다양한 프로그램을 이용할 수 있으며 또래와 어울릴 수 있는 기회를 가지게 되어 자녀의 사회정서 발달에 도움이 되었다고 평가하였다. FGI에 참여했던 학부모들은 학교 내에서 제공되는 돌봄 서비스보다 지역사회 내에서 제공되고 있는 돌봄 서비스를 이용할 기회가 많았고, 만족도 역시 높은 것으로 나타났다.

동네 안에 또 단지 안에 있다 보니까 안전하고. 그래서 너무 좋았던 기억이 있고. (집단 B)

학교에서는 아무래도 지금 짝꿍도 없고 이렇게 혼자 앉고 배열도 그렇더라고요. 근데 이제 돌봄센터를 가면은 다양한 연령이 있거든요. 저희 돌봄센터 같은 경우는 연령대도 다양하고 또 그 안에서도 사회적 거리는 두지만 조금 더 학교보다는 부드러운 분위기로 아이들이 짧은 시간이든 조금 긴 시간이든 이렇게 어울려서 잘 보내고 오더라고요. 그래서 그런 거 보면서 학교에서는 조금 제지당하고 못 놀리는 거를 돌봄센터에서는 그래도 이 안에서는 방역 수칙을 지켜가면서 그래도 좋은 시간 보내고 안전하게 잘 보내다 오는 것 같아서 저는 그 부분에 엄청 만족하고 있거든요. (집단 F)

아이들이 학과 말고 취미로서 이제 할 수 있는 프로그램이 많아가지고요. 저기 토요일이나 일요일 같은 때 이제 기타, 드럼. 첫째 아이 같은 경우에는 그림. 이런 쪽으로 한 1년 2년 정도 했었는데 그때마다 재미있게, 강사 선생님도 괜찮으시고. 비용도 저렴한 청소년들은 한 그러니까 한 달에 4회인데 한 3만 원 정도. 좀 저렴한 편이고, 프로그램도 되게 다양해서 선택할 게 많아서 수련관 프로그램은 그때 코로나 터지기 전에는 되게 만족하면서 다녔거든요. 그리고 청소년 아카데미 청소년 문화의집 거기도 저희 지역에서 가까운 OO 청소년 문화의집 거기는 가까운 그러니까 프로그램을 다양하게 하려고 그쪽에 있는 청소년 지도사인지, 복지사분들이 좀 애쓰는게 이렇게 보인다고 해야 되나. (집단 E)

부모님이 좀 아프셨는데 저녁에 7시까지 저녁까지 먹여서 이렇게 집에 보내주니까 저는 굉장히 좋았거든요. (집단 A)

그리고 지역에 따라서는 학교와 지역사회 돌봄기관 간의 연계와 협력이 잘 이루어짐에 따라 돌봄의 공백이 없이 학부모, 아동, 교사 모두가 안심할 수 있는 돌봄 안전망을 구축한 사례도 있었다. 이는 지역사회의 돌봄 체계 간의 연계협력을 통해 촘촘한 아동돌봄이 실현된 긍정적인 예시로 평가할 수 있다.

우리 아이 같은 경우에는 이제 학교 선생님께서 직접 방과후아카데미에 전화를 하셨다고 들었었거든요. 좀 저희 학교 애들도 조금 이용할 애들이 좀 있다. 직접 교사 선생님께서 그렇게 하시다가 이제 여기 OO초등학교 같은 경우에는 통학버스가 두 대예요. 여기에 면 단위로 가는 조그마한 차 버스가 하나 있고 이제 읍내로 나가는 버스가 하나 있어요. 큰 버스가 네 이제 방과 후 아카데미 가는 애들이 한 몇 명 이렇게 모아가지고 가는 애들은 이제 큰 버스를 타고 기사님께서 이제 방과 후 아카데미 앞까지 데려다주시거든요. 그래서 갈 때는 이제 학교 버스를

> 이용해서 가고 있고요. 끝나면 방과후 아카데미 전용 차가 있어요. 그 버스를 이용해가지고서 집 앞까지 선생님이 직접 타셔서 그렇게 데려다 주시고 계시고요 한 집에 오면 한 7시 40~50분 정도 되는 것 같아요. (집단 E)

> 큰 애가 (동생 돌보는 일과 가사 일을) 조금 도와주는 것도 많고 이제 저희가 또 애 아빠랑 주말 부부다 보니까 도와주는 것도 많고 이제 스트레스를 좀 많이 받았던 것 같아요. 동생들에 인해 가지고 스트레스를 많이 받아서, 이제 주변 선생님들도 그렇고 방과 후 아카데미를 알려주시더라고요. (집단 E)

> 또 선생님들도 더 점점 저기하고(소통하고) 또 학부모 회의를 통해 가지고 가끔씩 일 년에 한 번 두 번 정도 학부모 모임 같은 것도 거기 관장님이 주관해 가지고 모여 가지고 또 미흡한 점이나 아니면 개선할 점 그런 거에 대해서도 얘기도 많이 하고 그런 거에 그런 거 보면은 그 선생님들도 점점 나아지고 있고요 (집단 E)

다만, 지역사회 돌봄은 물리적 환경이 영세하여 소수를 선별하거나 인지도가 낮아서 많은 아동이 이용하기에는 어렵다는 점, 그리고 대상을 선별하다 보니 소외계층이 이용하는 시설이라는 낙인이 발생한다는 점이 단점으로 언급되었다. 그리고 학교돌봄과 마찬가지로 집합식 돌봄이라는 점에서 코로나19에 유연하게 대응하는 것이 어려웠던 것으로 나타났다.

> 수용 인원이 지금은 제한이 있다보니까 애들이 많을 때는 이용하지 못하고 들어오는 경우가 좀 종종 생기더라고요. 그래서 좀 더 넓어야 되지 않을까 더 곳곳에 있어야 되지 않을까라는 생각이 들었어요. (집단 C)

> 너무 안타까운 건 홍보가 잘 안 돼서 그런가 인원이 다 모집이 안 됐더라고 '그래서 어떻게 이런 좋은 걸 왜 신청을 안 하지'라는 생각을 했는데 그만큼 홍보가 안 돼 있고 아는 사람이 별로 없더라고요. 주변에 물어보니까 그런 안타까움이 좀 있어. (집단 C)

> 우선순위를 저소득층이나 지금은 굳이 분류를 안 해도 될 것 그런 것 같아요. 그리고 저소득층이나 이런 거를 우위를 두는 거를 하는 거는 괜찮은데 드러내놓고 이렇게 그거를 모집을 하니까 아이들 자체도 거기를 가면은 그런 아이로 알게 되니까 그게 싫어서 안 다니는 아이들도 있고 그거를 다니면서 거기서도 이제 하는 건 다 하잖아. 댄스도 가르치고 난타도 하고 이런 거 하면서 공부도 우수한 학생이 된 아이들도 있거든요. 조금 다른 생각을 가진

> 아이들은 그거를 이용해야 되는 아이임에도 불구하고 그거를 꺼려서 안 가는 경우가 한 3-40%는 제가 볼 때 있는 것 같더라고요(집단 A)

> 아이들이 이제 여러 학교 아이들이 모여가지고 서로 이제 친분관계도 공유하고 또 이런 민속촌이나 이런 다른 이제 책을, 이제 한문 예절 책을 읽으면서 서로 이제 이렇게 선생님이랑 조용조용 이런 걸 하기 때문에 그걸 굉장히 좋아했었는데 그거를 이제 (코로나 때문에) 참여를 못하게 되고(집단 A)

라. 시장(사교육)

우리나라가 지난 몇 년간 돌봄의 공공성을 강조해왔음에도 불구하고, 학부모의 수요와 돌봄서비스 공급 간에는 여전히 미스매치가 발생하고 있다. 이러한 틈새를 민간 사교육, 돌봄 시장에서 채우고 있으며, 사교육 돌봄 시장은 돌봄에 대한 다양한 욕구가 높아질수록 더욱 발 빠르고 유연하게 대처하면서 덩치를 키워가고 있는 실정이다. 실제로 코로나19 시기에 돌봄 공백을 메울 돌봄스타트업이 최근 몇 년간 급격히 사업확장을 이루고 있다고 보고되고 있다(서울경제, 2020). 최근 돌봄서비스를 제공하는 민간 기업은 대체로 스타트업 기업으로 플랫폼을 기반으로 돌봄 수요와 공급을 매칭해주는 서비스를 제공하고 있다.

FGI에서는 이러한 민간시장의 서비스의 이용이 자녀의 연령에 따라 다른 양상으로 나타난다는 것을 확인할 수 있었다. 다시 말해서, 학부모들은 자녀의 연령이 어릴수록 교육보다는 돌봄에 대한 서비스요구가 높았다. 그리고 자녀의 연령이 어릴수록 코로나19 상황에서 집합 돌봄 서비스를 더욱 불안하게 여기기 때문에, 학부모들은 가정 내에서 개별돌봄을 받을 수 있는 민간시장의 서비스를 이용하였다. 공적 돌봄 서비스와 비교해 상대적으로 비용이 많이 들지만, 긴급한 상황에서도 아이를 돌봐줄 수 있는 서비스를 받을 수 있고 단시간의 이용도 가능하기 때문에 민간시장의 돌봄 서비스를 이용하는 것으로 나타났다. 여성가족부 주관하에 아이돌봄서비스가 제공되고 있지만, FGI에서는 아이돌봄서비스를 인지하고 있는 학부모가 많이 없었을뿐더러 오랜 시간 대기해야 하거나 일정 조건을 증빙해야만 이용할 수 있고, 긴급한 상황에 이용하는 것이 어려우므로 민간시장의 돌봄 서비스를 선호하는 것으로 나타났다.

> 막 맘시터나 째깍 악어 등을 이용하면서 그냥 잠깐 한-두 시간 정도 놀아주시는 분을 집으로 부르거나 그렇게 해서 어떻게 어떻게 때웠던 것 같아요. 제가 조퇴를 하고 가거나 이런 식으로 (집단 C)

> 아이 돌봄 같은 경우 개인적으로 하시는 분들도 있는 것 같더라고요. 그래서 아이가 초등학교 저학년이나 유치원생 같은 경우 엄마가 직장 다니시면 이제 텀 시간이 한 3시부터 한 7시까지. 그럴 경우 시간 페이를 드리면서 이렇게 봐주시는 경우도 많고. 그러니까 도우미 이모로 이렇게 칭하면서. (집단 B)

> 어플로 저는 주로 많이 했어요. 주변에서도 어플로 했다고 하고. 근데 되게 구하기가 힘들었어요. 놀이 선생님은 구할 수가 있는데 뭔가 이렇게 생활을 도와주시는 분은 정기적으로 구하기가 힘들어서 지역 카페에 글을 올려서 구한 적도 있었고 한 달간은 그랬었어요. 이용료가 꽤 비싸요. 이렇게 (선생님을) 인터뷰를 할 수 있는 이용권이. 그래도 저는 아이들이 어리기 때문에 특히 더 그런 쪽을 많이 알아봤었거든요. 그게 조금 비용도 그렇고 구하기도 어려웠었어요. (집단 C)

또한 자녀의 연령이 높아질수록 학부모들은 '돌봄' 보다는 '교육'에 초점을 맞추어 민간 시장의 서비스를 이용하고 있었다. 즉, 초등학교 고학년이나 중학생의 자녀를 키우는 부모들은 자녀가 스스로를 자신을 돌볼 수 있는 자기돌봄의 능력을 갖추고 있다고 생각했기 때문에 학업성취에 초점을 맞추어 사교육 서비스를 이용하고 있었다. 학부모들은 FGI를 통해 민간시장은 비교적 질 높은 교육을 제공한다는 장점이 있으며, 코로나19에 대응할 수 있는 소규모 형태를 유지하면서 유연하게 대처할 수 있었다고 응답하였다. 물론 비용부담에 대한 단점이 있지만, 코로나19로 인한 원격수업은 사교육에 대한 의존도를 더욱 높이는 결과를 낳은 것으로 파악된다.

> 학교에서나 공적인 수업이 좀 질적으로 우수하다면 저는 학교에서 정말 시킬 마음이 많은 사람인데 그렇지 못하기 때문에 어쩔 수 없이 또 제가 할 수 없는 부분이기 때문에 저는 처음에는 비용이 적게 들었다가 지금은 더 비용이 많이 들고 있어요. 그리고 아이가 학년이 높아짐으로써 더 이제 중학교 3학년이고 고등학교를 가야 되니까 이제 고등학교 수업까지 준비를 할 수밖에 없기 때문에 뭐 엄청난 선행을 하는 건 아니지만 어느 정도는 필요하기 때문에 네. (코로나19 시기에) 비용이 저는 오히려 증가했어요. (집단 B)

> 사교육 같은 경우는 이렇게 가서 얘기를 하면 좀 자세하게 알려주잖아요. 어떻게 해서 어떤 교재를 쓰고 어떤 커리큘럼으로 이렇게 진행할 거고 그런데 그러니까 일단 개인적으로 조금 맞춘다는 건 조금 어려운 것 같고요. 나라에서 진행한다는 거는. 물론 맞춰주기는 하지만 좀 그런 개인보다는 어쨌거나 그룹 중심으로 하게 되고 그런 거에 있어서 좀 차이가 있고 또 이제 그런 교재라던가 무슨 커리큘럼에 대해서도 자세하게는 알려주고 그런 거가 많지는 않은 것 같아요.(집단 D)

> 큰 학원에서는 코로나 환자가 한 명 나오면 수업이 아예 전면 중단되거나 이제 그런 검사도 받아야 되고 이런 불안 요소가 많기 때문에 오히려 그냥 조금 작은 규모 소규모 공부방 또는 과외 이런 부분으로 많이 전환이 되는 것 같아요. (집단 B)

> 저희 집 상가에 있는. 되게 작은 소형 학원을 지금 보내고 있어요. 제가 다녀보니까 오히려 그런 작은 학원들이 더 굉장히 철저히 방역을 하시더라고요. (집단 A)

4. 재난과 위기 상황에서의 돌봄 수요 및 욕구

지금까지 코로나19 팬데믹 상황에서 아동 돌봄의 미충족된 수요가 발생하였음을 확인하였으며, 이를 바탕으로 학부모들이 재난과 위기 상황에서 어떠한 돌봄 수요와 욕구를 가졌는지 분석하는 것이 필요하다. 이에 이 절에서는 학부모 FGI를 바탕으로 재난과 위기상황에도 잘 대응할 수 있는 아동 돌봄에 대한 수요와 욕구는 (1) 누구나 이용할 수 있는 돌봄, (2) 아동 친화적이고 촘촘한 돌봄, (3) 질 높은 돌봄, (4) 돌봄 정책 리터러시 증진 이라는 네 가지 영역별로 분석하였다.

가. 누구나 이용할 수 있는 돌봄

학교와 지역사회 자원을 활용한 공적 돌봄 체계는 부모의 고용상태, 소득수준 등에 따라 이용 자격에 차별적 서비스에서 돌봄이 필요한 모든 아동을 돌보는 보편적 돌봄으로 패러다임을 전환할 필요가 있다. 보편적 돌봄으로의 패러다임을 전환하는 것은 기존의 선별적 접근으로 인해 공적 돌봄 서비스를 이용하지 못하던 아동과 가족에게 관심을 기울이게 됨을 의미한다.

특히 코로나19 팬데믹과 같은 재난과 위기 상황에서는 아동을 양육하는 모든 가정이 돌봄 지원에 대한 요구가 높았다. 하지만 공적 체계에서의 돌봄 서비스는 이용 자격을 갖춘 선별적인 대상을 중심으로 제공되어 왔기 때문에 각 가정의 돌봄 부담이 가중된 팬데믹 상황에서 그동안 이용 아동의 정원, 학년, 부모의 소득이나 고용상태 등의 제약으로 돌봄 서비스를 이용할 기회를 얻지 못했던 학부모의 불안과 상대적 박탈감이 더욱 커질 수 밖에 없었다.

> 맞벌인데도 떨어지고 우선순위인 가정임에도 떨어졌다고 하더라고요. 1순위인데도 그때 들어가지 못했으면 떨어졌다고도 하더라고요.(집단 C)

> 초등 돌봄 같은 거는 사실 이용하고 싶었는데. 1, 2학년 때 밖에 저희 아이들 때는 1, 2학년만

> 할 수 있었고요 제한이 있었어요. 지금은 어떤지는 잘 모르겠는데 제한이 있었는데 1, 2학년 때는 제가 집에 있는데 물론 저도 한 번씩은 맡기고 싶었지만. 1, 2학년(만 대상)이었고 엄마가 일을 해야 했었고. 되게 제한점이 되게 많았거든요. 그래서 저는 사실 맡길 수 있는 환경이 안 돼서 맡길 수 없었고. (집단 B)

> 자격에 있어서는 꼭 워킹맘만 일하는 부모를 뒀을 때만 이용하는 게 아니라 그냥 자연스럽게 어떤 상황이든 그냥 편하게 이용할 수 있는 좀 문이 넓은 곳이어야 되지 않을까라는 생각이 들고요. (집단 C)

돌봄 서비스 이용에 있어서 선별적으로 자격을 부여하는 것은 사회구조적인 요인으로 인해 돌봄의 지원을 더욱 필요로 하는 가족을 우선으로 지원하게 된다는 장점이 있다. 하지만 이러한 이용요건은 결국 이용 아동과 가족에 대한 낙인과 사회적 편견을 양산하게 되어 이용자가 실질적인 도움을 받지 못하게 만드는 문제를 발생시킨다. 따라서 앞으로 발생할 수 있는 재난이나 위기 상황에서 누구나 돌봄 서비스를 받을 수 있다는 사회적 분위기를 조성할 필요가 있다.

> 지역아동센터인지 지자체 돌봄센터인지 모르겠는데 제가 듣기로 저도 거기를 보낼까 예전에 저희 아이를 보낼까 생각했는데, 듣기로 거기는 “약간 질이 안 좋은 애들이 많대” 이제 엄마들 사이에서 그런 말이 돌아요. 그래서 거기에 보내면 “약간 불량한 고학년 애들이 많아서 아이를 망칠 수 있대.”그리고 “되게 어렵고 예를 들어 못 살고 막 그런 애들이 불량한 그런 애들이 모여 있대.” 약간 이런 얘기를 들었어요. 그래서 그게 사실인지 아닌지도 모르는데 그 얘기를 듣고 약간 걱정이 되더라고요. 그래서 그런 부분들이 좀 개선해야 되지 않을까, 이미지 개선이 필요하지 않을까, 만약에 진짜가 아니라면 그리고 진짜라면 그런 것들이 좀 뭔가 바뀌어야 되지 않을까라는 생각은 들었어요. (집단 C)

> 실제로 혜택을 받아야 되는 저소득층 아이들은 거기를 안 와요. 왜냐하면 일부러 안 와요. 제가 아는 부모도 몇 명 있는데 한 부모 가정도 안 와요 잘. 신청을 잘 안 하더라고요. 그렇다고 일반 가정이 많은 건 아닌데. 그래서 이 모집할 때 보면은 아이들이 일부러 걔네들이 초등학교 1 2 3학년 때는. 뭣 모르니까 다녀요. 그런데 이제 중학교 학생이 되면은 아이들이 뭘 인식을 하게 되잖아요. 그러니까 거기를 신청을 안 하더라고요. 그러니까 이제 저 같은 경우는 이제 그냥 사교육. 어차피 일반 가정이니까 사교육을 했기 때문에 이제 사교육으로 빠졌고. 거기 원래 이제 한부모나 이제 맞벌이나 이렇게 저소득층이나 이렇게 신청을 해야 되는데 그중에 한 30% 정도 아이들은 거기를 다니면은 한부모나 저소득층인 걸 알기 때문에 가기 싫다 이래서 신청을 안 하더라고요. 그래서 좀 안타까웠어요. (집단 A)

나. 아동 친화적이고 촘촘한 돌봄

아동 돌봄과 관련된 정책을 마련하고 서비스를 제공할 때는 돌봄 서비스의 직접적인 수혜자 및 이용 주체가 아동·청소년이라는 점을 간과하지 않도록 한다. 아동이 안정적이고 일관성 있는 돌봄을 받을 수 있는 환경을 마련하는 것은 아동의 이익이 제일 먼저 되어야 한다는 아동의 권익 보호와 연결될 뿐만 아니라 아동의 건강한 성장과 발달을 지원하기 위한 필수적인 전제 조건이다. 그동안 우리나라의 돌봄 정책과 서비스는 학부모의 요구에 대응하여 구축되었다고 해도 과언이 아닐 정도로, 돌봄의 현장에서 직접적인 서비스를 받는 아동의 입장은 크게 주목받지 못한 한계가 있었다. FGI에서도 안정적이고 일관된 돌봄, 그리고 긴급하거나 위기 상황에 대응할 수 있는 촘촘한 돌봄이 마련되기를 원하는 학부모의 입장이 두드러지게 나타났지만, 이를 아동의 이익을 최우선으로 하여 분석해볼 필요가 있다.

아동 돌봄에 있어서 '안전'은 가장 기본적으로 보장되어야 한다. 안전은 크게 물리적, 신체적 안전(physical safety)과 심리·사회적 안정(socio-emotional security)를 포괄하는 개념이다. 따라서 아동이 돌봄의 직접적인 수혜자가 된다는 점을 고려하여 아동에게 안정적이고 일관된 돌봄 환경을 제공하기 위해서는 (1) 신체적 안전과 (2)심리·사회적 안정이 보장되는 돌봄을 제공할 필요가 있다.

1) 신체적 안전이 보장되는 돌봄

우선 신체적 안전은 아동이 쉽게 오고 갈 수 있는 근거리에서 돌봄이 이루어지거나 이동할 때 안전이 보장되어야 한다는 점, 상해의 위험이 적고 안전한 먹거리를 제공 받는 것 등을 의미한다.

① 안전하게 오고 갈 수 있는 돌봄 장소

신체적 안전에 있어서 특히 초등학교 저학년 나이에서는 아동의 활동반경을 벗어나지 않는 근거리에서 돌봄 서비스를 이용하는 것이 중요한 문제로 제기되었다. 돌봄 장소로의 이동 역시 또 다른 돌봄을 요구하기 때문에 아동이 스스로 안전하게 이동할 수 있는 곳에서 돌봄이 제공되면 좋겠다는 의견이 있었다.

> 학교에서 지자체 시설까지 가는 것도 또 문제더라고요. 차량이 없어서 저 같은 경우에는 하나가 근처에 지역아동센터가 있었는데도 걸어서 15분이 넘게 걸리는 곳이고 차로는 아이가 또 혼자 갈 수가 없고, 차량 운행을 안 하니까 혼자 갈 수가 없고. 아니 그거 자체도 어디 복지관 안에 있는 곳이라서 근처에 학교가 없었어요 다. 그래서 차량 없이 이동이 가능한 고학년들만 있었었거든요. 지자체에서 한다고 해도 저는 이동 방법도 걱정이 되고 장소는 학교가 안전할 것 같기는 한데 (집단 C)

(지역사회 돌봄의) 프로그램에 좋은 것도 알겠고 저도 참여하고 싶은데, 엄마 없이는 다닐 수가 없더라고요. 아이 혼자서는. 근데 저학년은 엄마 없이는 안 되는데 엄마는 회사를 다니고 있고 하니까 그 부분을 좀 더 개인적으로 밀착해서 도와주셨으면 좋겠어요. (집단 C)

저는 학교에서 조금 더 머무르는 게 좋지 않나 생각을 하는데요. 물론 일단 하교 시간이 저학년일수록 이르니까 그런 부분에 있어서 일찍 와서 케어할 수 있는 게 엄마로서는 한계가 있거든요. 아무래도 엄마가 집에서 물론 아이들은 어릴 때일수록 집에 있고 엄마랑 있는 게 좋겠죠. 근데 이제 그래도 엄마도 뭔가 하려고 했을 때 아이들이 너무 일찍 돌아와 버리니까 그런 거 에서 조금 힘든 점이 좀 더 많은 것 같아요. 사실 그래서 어린이집 왜 다 7살 때까지 "어린이집 보낼 때가 좋았다." 그렇게 엄마들끼리 많이 얘기하시거든요. 왜냐하면 학교 1학년 들어가자마자 12시 반 1시면 하교하기 때문에 엄마들이 무언가 할 수 있는 시간이 없기도 해서. (집단 D)

그리고 추후에도 코로나19 팬데믹과 같은 지역적 혹은 국가적 재난상황이 발생한다면, 지역사회 시설을 연계하여 돌봄이 일상적으로 이루어질 수 있도록 적절한 공간을 준비할 필요가 있다는 의견이 있었다. 전염병과 같은 질병뿐만 아니라 지진, 미세먼지, 태풍 등과 같은 다양한 재난상황을 대비할 수 있는 물리적 환경을 마련할 필요가 있다.

재난 상황이 여러 가지가 있는데 지금 같은 재난 상황도 있고 시설 설비들이 일단 잘 갖춰져 있어야 될 것 같아요. 각 재난 상황에 따라서 맞춤 시설 설비가 갖춰져 있지 않으면 그에 대응할 수 없기 때문에 결국에는 집에서 보육하는 상황. (집단 C)

재난 상황이 지금과 같은 재난 상황이나 여러 가지 재난 상황이 발생했을 때 학교로 보내지 못할 때 집에서 가장 가까운 뭔가 지역 돌봄센터라든가 그런 게 곳곳에 있어서 그런 데를 학교 대신에 보낼 수 있는 그런 약간 그런 시설? 그런 것도 다른 한편으로 또 생각하고 계신 것 같아요. 그래서 그런 것들을 좀 물어보는 것 같다. 생각이 들거든요. 학교에 아주 가지 못하는 상황이 발생할 수도 있고 지금처럼 학교에 갈 수도 있는 상황이 발생할 수도 있고 학교만 모든 대안을 학교에만 두고 있자니, 그게 문제가 될 수도 있으니 이제 차선책이라든가 이런 것도 마련해야 되지 않을까라는 생각이 드네요.(집단 C)

② 건강한 식사

코로나19 팬데믹 상황에서는 아동의 건강한 먹거리와 식사에 대한 지원이 이루어지면 좋겠다는 의견이 많았다. 건강한 먹거리를 지원하는 것은 성장기 아동에게 양질의 식사와 간식을 제공한

다는 점에서 아동의 이익을 최우선 하는 정책이 될 수 있는 동시에 학부모의 돌봄 부담을 덜어주어 이는 결국 가정의 건강성을 향상하는 지원 방안이 될 수 있다.

> 아이를 돌보기 위해서. 가장 선행되어야 할 것은 '엄마의 가사 노동 부담'에서 좀 덜어주는 것 같아요. 그래서 저는 식대 포함이라든가 반찬 배달이라든가 이런 정책에 도움이 더 많이 될 거라고 생각을 해요.(집단 D)

> 그냥 밥만이라도 어떻게 줄 수는 없을까요? 어디 계속 밥만 해결해주면…. 어디 보내서 그냥 그러니까 밥을 먹을 수가 없는 게 밥으로 인해 전염이 가장 크니까 계속 그런 부분인데. 밥만 해결돼도 고학년 같은 경우는 그렇거든요. 밥만 해결돼도 조금 나은데 어떻게 도시락을 보내주면 안 될까 막 그런 생각도 들고 저희가 다 배달시켜 먹잖아요 결국에는. 근데 왜 학교에서 주는 밥은 학교 안 가면 그냥 안 주면 끝인 건가요. 집에 그럼 도시락 배달 줄 수도 있는데. 예 그런 생각도 들었어요. (집단 C)

> 저 같은 경우에도 가장 식사가 제일 걱정이었고요. 다행히 근데 작년에 코로나 터지면서 저희 남편이 이제 재택근무를 좀 많이 하게 돼가지고 그때는 이제 남편이 많이 도와줬었어요. 그리고 제가 중간에 이제 직장을 옮기게 됐거든요. 새로운 직장은 4개월째 되고 있는데 이 직장을 선택할 때 가장 큰 점이 뭐였냐면 집에서 아주 가까운 곳이라는 부분 때문에 선택을 했어요. 다른 거 하나도 안 보고. 왜냐면은 남편이 해줄 수 있는 부분도 되게 한계가 있고. 제가 아침에 차려놓고 간다고 해도 메뉴가 되게 한정적이잖아요. 그리고 코로나 때문에 배달을 시킨다고 해도 약간 그것도 좀 걱정이 되는 거예요. 아이들만 집에 있는데 뭔가 이렇게 음식을 받아야 하는 그런 것도 너무 좀 걱정이 되고 해서 지금 제가 다니고 있는 회사는 이제 도보로 15분 거리예요. 그래가지고 제가 점심에 와서 밥을 차려주고 다시 막 뛰어가고 지금 그러고 있거든요. (집단 A)

2) 심리·사회적 안정이 보장되는 돌봄

심리·사회적 안정은 아동이 일상에서의 규칙성을 경험할 수 있도록 안정적인 돌봄이 제공되어야 한다는 점, 사회적으로 건강한 관계를 형성할 수 있는 다양한 프로그램이 제공될 필요가 있다는 것, 아동의 개별성과 다양성이 존중되는 돌봄 분위기가 조성되어야 한다는 점을 의미한다.

① 일상의 규칙성을 경험할 수 있는 안정적 돌봄

아동이 매일매일의 일상에서 일정한 규칙성(routine)을 가지고 안정적으로 생활하는 것은 회

복탄력성의 중요한 자원이 된다(Masten, 2001). 앞서 코로나19로 인해 발생한 변화를 살펴보면서 많은 학부모가 아동의 일상 패턴이 불규칙해지거나 변화한 것에 대해 걱정하였다. 따라서 아동이 재난과 위기상황에서도 안정감을 느끼고 규칙적으로 생활할 수 있는 돌봄 환경을 마련할 필요가 있다.

> 다음에 또 이런 상황이어서 어떤 위험 상황이더라도 이게 학교 수업이 이루어졌다면 이것도 같이 되지 되는 거는 전 맞다고 생각하거든요. 근데 그것도 마찬가지로 인원을 지킨다든지 거리 두기를 지키든지 방역을 지킨다든지 이렇게 하면서 되어야 하지 않을까. 너무 지금 학습 부진이 너무 이루어지게 되는 상황들을 불만들이 위로 갈수록 더 많아질 것 같아요. 그리고 이게 학습이 아니더라도 이런 활동들이 그냥 좀 자연스럽게 되지 않으면 좋을까라는 생각을 해요. (집단 C)

> 어쩔 수 없게 없이 내일을 알 수 없는 당장의 일정을 알아야 저도 출근을 할지 안 할지를 정할 텐데 아직 공지가 안 내려왔어요. 저희도 아직 몰라요. 당장 다음 주 스케줄을 알 수가 없고, 언제 학교를 가는지 알 수가 없고. 그런 상황이 도대체 어떻게 하길래 내일 다음 주 일정도 안 나오고 너무 긴급하게 일정이 나오다 보니 다 이제 답답한 거죠. 어떤 계획도 할 수가 없고 사람을 사람을 써야 되니 어떻게 해야 되니 고민을 하래도, 이게 그런 부분들이 좀 이런 상황에 긴급한 상황에는 긴급한 상황에 맞는 매뉴얼이 있어야 되잖아요. 핫 라인을 통해서 어떻게 어떻게 속전속결로 이렇게 이렇게 내려와서 바로바로 뭔가 연락이 가고 이런 것들에 대한 뭐라 하지 그런 핫라인 시스템이 없나 봐요 아직은 그런 대응이 좀 안 돼 있었던 것 같아요. (집단 C)

> 이런 재난 같은 거 있을 때도 왜냐하면은 한정된 인원이 있기 때문에 그 인원은 어느 정도 조금 책임져가지고 조금 조금 모여가지고 좀 아이들이 크게 활동을 못하더라도 책 읽기나 아니면은 좀 그런 걸 해가지고 아이들이 좀 이 방카에 다니는 아이들은 조금 차별화된다는 걸 좀 느끼게 조금 해줬으면 좀 좋겠습니다. (집단 E)

> 내년에는 위드 코리아가 된다니까는 좀 더 정상적으로 이제 학교생활을 즐기면서 체력도 좀 보강하면서 이런 일상으로 돌아오게 됐으면 하는 바람이 좀 있어요. (집단 A)

특히 FGI에 참여했던 학부모들은 부모나 자녀가 갑작스럽게 아플 때가 돌봄에 있어 위기 상황으로 간주할 수 있을 만큼 안정적인 돌봄을 제공하는 데 어려움이 있다고 응답하였다. 그리고 맞벌이 가정의 경우에는 부모가 일과 가정생활을 양립할 수 있도록 출퇴근 시간을 고려하여 더 이른 시간부터 더 늦은 시간까지의 돌봄이 제공되면 좋겠다는 욕구가 있었다. 따라서 안정적인 돌봄을

제공하기 위해서 긴급한 상황이나 다양한 시간대에도 돌봄을 받을 수 있는 촘촘한 돌봄 체계를 마련할 필요가 있다.

> 서울이 직장이어서 출퇴근할 때는 돌보미 8시부터 오픈하는데 제가 7시 반에 나가야 되는데 30분 차이 때문에 이게 등원이 안 되는 거예요. 그래서 이게 문제 항상 문제야 그래서 돌봄 교실 앞에서 선생님을 기다려 선생님이 오면 땡하고 애를 맡기고 막 달려가면 회사에 맨날 10분씩 지각하고 5분씩 지각하면 막 욕을 바가지로 먹는 거예요. (집단 C)

> 제가 2차 맞고 좀 굉장히 많이 아팠어요. 아팠는데 정말 아무도 도와줄 사람이 없었을 때 그때 되게 힘들다…(중략)…그러다 보니까는 그때 굉장히 좀 필요하다 느꼈고 이번에 이제 초등학교 내에서 확진자가 갑자기 발생해서 아침에 등교를 갑자기 이제 온라인으로 이제 원격으로 바뀌었을 때 그럴 때는 정말 아무것도 못 하는 상황이 돼버리는 거죠. (집단 F)

> 제가 가면 2시간 후에나 도착할 텐데 제가 가면 애가 낫나요. 그런 것도 아니고 일단 열이 나니까 데리고 가래요. 그러고 자기네들은 약을 먹일 수가 없다는 거야 해열제를. 해열제를 부모님이 갖고 오래요. 내가 지금 당장 해열제를 어떻게 갖고 가냐고 당장 회의에서 당장 빠질 수도 없고, 정말 난감한 상황에서 누굴 보낼 사람도 없고. 그래서 결국에는 단톡방 엄마한테 도착해서 그 엄마 중에 한 명이 해열제를 들고 가가지고 해열제를 먹이고 학원에서 재웠다가 집으로 데리고 온 적이 있어요. (집단 C)

> 엄마가 집에 있으면 아이들을 다 케어할 수 있다. 그리고 주변에 다들 뭔가 도울 수 있는 사람이 있는 걸로 아는 건지 아파도 엄마가 좀 서러운 이유가 누가 일단 당장에 돌봐줄 사람이 없는 거잖아요. 근데 아이들은 아이들의 그런 생활 같은 걸 해야 되고 나는 밥을 해줘야 되는데, 누가 나 대신 당연히 해줄 사람은 없고 그런데 이제 그거에 있어서라도 하루라도 긴급처럼 해가지고 이렇게 빨리 나올 수 있으면 좋은데 그것 자체가 또 쉽지가 않더라고요. 저도 몸이 안 좋아서 한번 이렇게 알아봤는데 그거 긴급이라고 돼 있는데도 긴급이 아닌 좀 그렇고. (집단 D)

> 일률적으로 이렇게 돌봄이나 이런 걸 하는 게 아니라 약간 개인 맞춤식으로 그분이 무엇이 필요한지를 좀 1대1 개인 맞춤으로 들어가야 되지 않나. 그래서 상황 상황마다. (집단 B)

② 건강한 관계 형성을 위한 프로그램

아동기는 사회적 규칙을 배우고, 여러 사람과의 상호작용을 통해 사회적 기술을 연습하며, 다

양한 사회적 상황에 대한 스크립트 지식을 형성해나가는 시기이다. 그러나 코로나19 팬데믹 상황에서 아동은 사회적 관계가 축소되고 사회적 상호작용이 제한되는 경험을 하였다. 그뿐만 아니라, 비대면 혹은 메타버스와 같은 가상공간에서의 상호작용을 경험하면서 사회성 발달에 있어서 매우 도전적인 시간을 보냈다. 따라서 신체적, 심리·사회적으로 안전한 공간에서 아동이 건강하게 사회성을 발달시켜나갈 수 있는 지원이 이루어질 필요가 있다.

> 진정한 친구를, 얘네들이 있을까. 이런 생각이 요 며칠 전에 들었거든요. 제 대학교 친구들을 제가 며칠 전에 오랜만에 만났는데, 그 친구의 중학교 여자의 딸이 "엄마는 그래도 누구 이모. 누구 이모. 누구 이모. 이렇게 해 가지고 친구가 있네. 우리는 그렇게 고민 나눌, 진짜 그런 친구가 없어." 막 그런 얘기를 했다는 거예요. 중1 딸이. (집단 E)

> 애들이 좀 다양하게 뭔가를 할 수 있는 게임 말고 할 수 있는 그런 여건이 너무 없는 것 같아요. 그러니까 코로나 전에는 수련관에서 저희 같은 경우 저 같은 경우에 정보를 이렇게 알려고 하고 아는 엄마들이나 이렇게 찾아가지 왜 그런 맞벌이 엄마들이라든지 데리고 가. 그런 걸 모르는 엄마들은 그냥 청소년 중학교 고등학교 애들이 딱히 할 수 있는 다른 방과 후 그런 취미 활동 같은 게 없기 때문에 좀 학교에서라도 목공이라든지 기타라든지 이런 식으로 좀 해서 좀 아이들이 다양한 활동을 하면서 좀 스트레스도 풀고 좀 친구들 간에 이런 사회성도 쌓고 그런 게 있었으면 좋겠거든요. 게임 말고. (집단 E)

> 저는 개별적인 것보다는 여러 명이 같이 케어를 받는 게 그런 또래 집단에서 느낄 수 있는 그런 서로 간의 그런 유대감이라든지 이런 것들이 있으니까 그런 게 좀 더 좋은 것 같아요. (집단 F)

③ 아동의 개별성과 다양성이 존중되는 돌봄

아동의 권리를 중시하는 측면에서 보면, 개별 아동은 자신의 특성에 따라 다양한 돌봄 요구를 가질 수 있다. 그동안 아동 돌봄은 학부모의 관점에서 자녀에게 필요하다고 생각하는 서비스, 그리고 편하게 자녀를 돌볼 수 있는 서비스를 선별하여 제공해왔다. 하지만 개별 아동의 욕구를 기반으로 다양한 프로그램을 선택할 수 있도록, 그리고 아동이 주도적으로 선택하고 참여할 수 있는 돌봄 환경을 조성할 필요가 있다. 아동의 놀이, 혹은 아동이 주도적으로 참여하는 활동은 아동의 사회성, 인성, 공동체의 가치를 실현하기에 가장 좋은 도구가 된다. 따라서 아동이 흥미를 느끼고 능동적으로 시간을 보내면서 정서적으로 안정감을 느낄 수 있는 아동 친화적인 돌봄 환경을 제공해야 한다.

프로그램에 참여 잘하고 이러려면은 그런 자유스러운 생각과 이런 거 하는 아이들로 잘 하려면은 학교에서도 개혁을 해야 되거든요. “어 너 이거 좋아해. 어 OO아. 그래 너 너무 훌륭하다.” 이렇게 해줘야 되는데 그게 아니고 “왜 왜 학교에서 하지 말라는 짓을 해.” …(중략)… 선생님들은 그것도 인정을 안 해줘요. 제가 그걸 보고서 느낀 게 아직은 다른 방향으로 가는 아이들이 인정하기에는 학교는 아직 멀었구나 꼭 인정을 받자고 하는 건 아니지만 걔의 소질을 ‘너는 이쪽이니까 조금 이쪽이 부족해도 그래 열심히 해봐 잘해.’ 이 정도는 말해줄 수 있어야 되잖아요 선생님들이. 그런데 그것조차도 안 되더라고요. (집단 A)

아이들이 이 상태에서 이게 코로나가 한 달에 끝날 게 아니기 때문에 이 저희 아이들이 이대로 해가지고 만약에 고등학교 상급학교에 진학을 했을 때 ‘너희들은 진로가 뭐야. 어떤 직업을 선택할 거야. 너희 진로 수업 앞으로 어떻게 할 거냐’고 했을 때 아이들이 당황하지 않도록 지금 이 상황에서도 그런 것들을 좀 만들어줄 수 있는 어떤 그런 되게 체계적이고 구체적인 어떤 시스템이 만들어지면 되게 좋을 것 같아요 공교육 안에서. 저는 그렇게 생각해요. 그게 좀 아쉬운 부분인 것 같아요. 뛰어난 아이들은 더 잘 보이고 수행하지 못한 아이들도 더 잘 보인다는 그런 상황들. 그게 팬데믹 이후에 좀 가장 마음 아프고 아쉬운 부분인 것 같아요. (집단 A)

활동 같은 경우도 제가 듣기로는 그렇게 그냥 아이들이 시간을 때울 데가 없으니까 거기 안에서 있는다는 느낌도 많이 들었거든요. 학교랑 지역아동센터 이렇게 연계가 조금 잘 돼가지고 좀 학교에서 못하는 방과후 프로그램 같은 게 만약에 학교에서 다 수용이 안 된다면 지역아동센터나 이런 쪽에서도 함께 그런 걸 할 수 있게끔 학원처럼 가서 이렇게 배우고 올 수 있게끔. 근데 이제 좀 그 문턱이라는 게 조금 더 많은 아이들한테 다양한 방법으로 조금 다가갔으면 좋겠어요. (집단 D)

다. 질 높은 돌봄

지난 몇 년간 돌봄의 공공성이 확대됨에 따라 사회적 돌봄을 이루기 위한 인프라를 구축하려는 노력이 꾸준히 이루어져 왔다. 즉, 서비스의 종류를 늘리고, 돌봄 관련 센터를 증설하는 방식으로 돌봄 문제를 해결하고자 하였다. 하지만 돌봄과 관련된 사안을 국가의 기획사업으로 다루는 정책 기조는 돌봄의 윤리나 규범, 그리고 돌봄을 제공하는 사람과 받는 사람 간의 관계적 측면을 간과하게 된다는 비판을 받는다(Ghosh, 2016). 따라서 FGI에서 많은 학부모가 언급했던 돌봄 서비스의 질적 제고에 대해 고찰해볼 필요가 있다.

저희들이 선택하는 학원이라든가 이런 사교육은 어 어떤 돈을 내기 때문에 돈을 내기 때문에 저희 돈을 내는 우리 소비자 입장에서도 뭔가 좋은 질을 원하고, 또 그 돈을 받는 생산자

> 입장에서도 좋은 서비스를 제공하려고 노력을 하는데. 저도 공공기관에서 근무를 좀 오래 했지만 저는 그냥 예산이라고 하면, 그냥 그냥 그냥 되게 소중하게 써야 되는 세금이고 예산인데, 그냥 그게 그냥 별거 아닌 것처럼 이렇게 쓰여지는 경우가 되게 많더라고요 그래서 이게 다양화되기보다는 다양화되는 것도 중요했지만, 되게 여러 가지를 까는 것보다는 그 안에 정말 '질'이 되게 중요할 것 같고. (집단 A)

1) 돌봄 인력의 역량 강화

돌봄은 타인의 성장을 돕는 것이며, 타인의 성장을 돕는다는 것은 자신뿐만 아니라 다른 사람이 또다시 누군가를 돌볼 수 있도록 격려하고 도와주는 것으로 확장된다(Mayeroff, 1971). 따라서 돌봄은 목적이 아니라 과정이다. 이에 돌봄 인력은 자격증 소지 여부만으로 채용하기보다는 아동과 인간적으로 관계 맺을 수 있는 인성과 책임감을 갖추었는지 면밀히 살펴보아야 한다. 또한 역량 강화를 위한 돌봄 관련 교육이 꾸준히 이루어질 필요가 있다.

> 인력에 있어서의 비전문성이 되게 큰 것 같아요. 이제 급하게 이어져 그런데 이 부분은 솔직히 제 느꼈을 때 학교에 선생님이 충분히 얼마든지 할 수 있다라는 부분이라고 저는 생각하거든요. 그냥 선생님들은 아이들을 다루고 그 외의 시간에 할 수 있는 거기 때문에 이것도 선생님이 얼마든지 참여를 유도해서 할 수 있는 부분인데 선생님은 학교에서 할 일이 이렇게 이렇게 많다라는 이유로. (집단 C)

> 돌봄 선생님의 전문성. 그러니까 학습 알리미에서도 이거와 관련된 내용들이 왔던 것 같아요. 지원을 받는. 근데 예전에 선생님이었던 분이라든지 이런 활동을 해봤던 아이들 관련된 일을 해보셨던 거 아니면 방과 후 선생님들도 충분히 사실은 할 수 있었던 일이라고 생각이 들거든요 돌봄 선생님으로. 약간 그런 좀 더 아이들에 있어서 다루는 전문성이 꼭 있으신 분이 와서 해주셨으면 하는 생각입니다.(집단 C)

> 서비스의 질이 있잖아요. 질. 그러니까 지금 이제 저희 큰애 고등학교 때는 이제 외부에서 그래도 강사들이 와서 진로 수업이나 이런 거를 좀 많이 하는 것 같아요. 근데 아이들의 만족도를 들어보면 이 서비스 질이 이렇게 높지 않더라고요. (집단 A)

물론 FGI에서는 논의되지 않았지만, 돌봄의 질을 높이기 위해서는 돌봄 인력에 대한 사회경제적 보상 및 처우개선이 선행될 필요가 있으며 돌봄 종사자가 아동과 안정된 관계를 형성하고 건강한 상호작용을 지원하기 위해서는 직업안정성이 보장될 필요가 있다.

2) 행정체계 확립

안정적인 돌봄 서비스가 제공되기 위해서는 아동과 관련된 사안의 책임 소재, 매뉴얼에 따른 일관된 지침과 운영 등 행정체계에 기반을 두고 운영되어야 한다. 이러한 행정체계의 확립은 앞서 제시한 안정적이고 촘촘한 돌봄의 기반이 됨과 동시에 질적 제고를 위한 발판이 된다. 특히 코로나19 팬데믹과 같은 위기나 재난 발생 시에 더욱 신속하게 대응하여 일상으로 복귀할 수 있는 보호요인이 될 수 있다.

> 학교 선생님이 돌봄에서 일어났던 일은 관여하지 않고 잘 몰라요. 돌봄 선생님한테 연락을 해야 되고 그러면 똑같이 아이는 학교 생활을 하는데 학교 선생님이 관장하는 게 있고 돌봄 선생님이 관장하는 게 있고 두 개의 커넥션이 없어요. 어떻게 보면 우리 아이가 학교 생활을 하는데 어떤 부분은 담임 선생님이 몰라고 어떤 부분은 담임 선생님이 관여하지 않는 영역이고 어떤 선생님은 돌봄 선생님이 관여하는 부분이다라는 거거든요. 그런 것들이 조금 문제가 있지 않을까 그 사이에서 뭔가 벌어진 일에 대해서는 또 전혀 어느 분이 책임지려 하지 않는, 어쨌든 학교라는 한 울타리 안에서 일어난 일인데 그런 것도 생각해 볼 수 있을 것 같아요. (집단 C)

> 소통이 조금 더 되면은 좀 이런 쪽 일이 재난 위기 상황 같은 일이 생기면 조금 더 빨리 어느 정도 될 수 있지 않을까 좀 그런 부분은 조금 아쉽긴 해요. 정말 급한 상황 누가 봐도 집으로 돌아가거나 대피해야 되는 상황이라고 하면, 네 이런 부분들은 빨리 긴급한 상황에 연락이 돼서 아이들하고 먼저 연락이 아닌 이제 부모님들하고 먼저 연락을 해 주셔야 좀 더 빨리 캐치가 가능하지 않을까 싶기도 하더라고요 보니까. 그런 부분은 한 번씩 아쉽기는 해요. (집단 E)

> 이번(코로나19 팬데믹) 이게 사실은 이제 저희한테 되게 큰 시간이었잖아요. 근데 이거를 기반으로 이제 이런 다른 상황이 벌어졌을 때도 어떻게 대응할지에 대한 매뉴얼들이 좀 만들어지면 그 인력도 그렇고, 그 프로그램도 그렇고 (집단 C)

> 더 갑작스럽게 아이들이 늘어났다 줄어났다 혹은 갑자기 운행을 안 한다 이런 식의 왔다 갔다 한 부분이 생기니까 불규칙적이니까 이렇게 신뢰할 수가 없어서 이용을 또 못하겠더라고요 (집단 C)

> (사회적 거리두기) 단계별로 조금 그런 안내가 정확하게. 계속 바뀌기도 하고 좀 정확성도 지역마다 좀 다른 느낌에 학교마다 또 다르고 막 이러니까는 그리고 이런 일이 있을 때 어디에 물어볼 데가 (집단 D)

라. 돌봄 정책 리터러시 증진

마지막으로 학교, 지역사회, 민간 분야 등 다양한 주체가 제공하는 아동 돌봄 서비스를 홍보하고 신청 절차를 간소화할 수 있는 플랫폼의 확충과 이에 대한 홍보가 확대되어야 할 필요가 있다. 지난 몇 년간 정부의 여러 부처와 지자체별로 아동 돌봄을 위한 다양한 정책과 서비스를 마련하였다. 이에 중복된 서비스가 제공되고 있다는 점과 각 돌봄 서비스 및 기관 간의 연계가 부족한 점이 문제로 지적되어왔다. 학부모 FGI를 통해 여전히 다양한 돌봄 서비스에 대한 인지도가 낮고 진입 장벽이 높다는 것을 알게 되었다. 돌봄 서비스에 대한 홍보와 신청 및 이용 확대, 위험/재난 상황에서의 긴급돌봄 연계 절차를 간소화하는 노력이 필요하다.

> 사실 처음에 진짜 아예 모를 때는 루트가 사실 없는 것 같아요. 어디서 예를 들면, 그런 첫 아이가 입학했을 때라든가 지역아동센터나 그런 거 자체를 아예 몰랐고, 청소년 그런 수련관이 있는지도 몰랐고. 그런 거에 대해서 왜냐하면 지역 주민센터나 이런 데서 1학년이 됐으니까 그런 데는 이제 이런 걸 이용할 수 있어요 라든가 그런 거는 전체적으로 이렇게 알려주는 게 아니고 뭐라고 하지 그거를 제가 관심이 있어서 어떻게 검색하다가 간다던가 아니면 어떻게 하다가 학교에서 한 번 왔을 때 여기에 그런 게 있구나 그래서 이걸 봐서 인지를 해서 내가 찾아야 되는 거지, 뭔가 일률적으로 동일하게 '초등학교 1학년부터는 청소년 센터를 이렇게 이용할 수 있습니다.'라든지 그런 거에 대한 지식은 저는 아예 처음에는 없었던 것 같아요.(집단 D)

> 학교에 그냥 편하게 신청이 될 수 있는 시스템이면 일하는 엄마들은 이제 그걸 분리해서 학교에서 친구들하고 돌봄 서비스를 받던지, 아니면 가정 서비스도 구청이 알아본 다는지 어디에다 알아봐야 되는지 이거 자체의 정보가 되게 부족하기 때문에 이런 내용들도 학교에서 좀 주면 좋지 않을까 그냥 일괄적으로 그런 좀 건의 사항이 있네요. (집단 C)

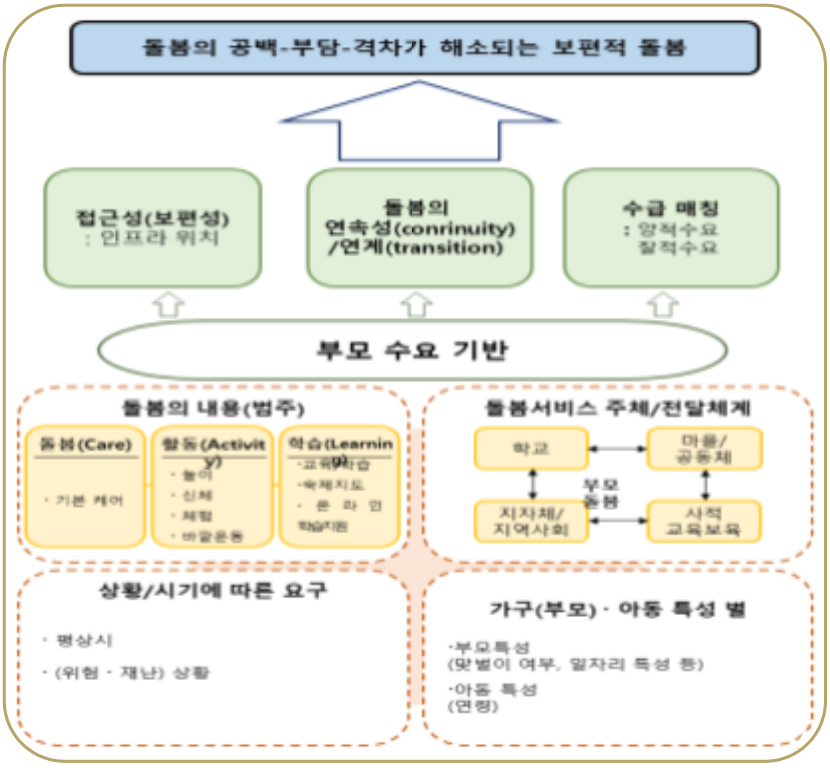
> 가정에서 신청을 해가지고 할 수 있는 그 돌봄 서비스도 좀 편하게 이용해서 하면 일할 때 뭔가 그 시간을 쓸 수 없을 때의 상황이나 그런 게 도움이 되지 않을까 하는 바람이거든요. (집단 C)

제2절 아동 청소년 돌봄 수요 및 욕구조사 분석틀

1. 아동·청소년 돌봄 수요 및 욕구 조사 분석 틀

가. 아동·청소년 돌봄 수요 및 욕구조사 분석 틀

선행연구 고찰 및 FGI를 통해 드러난 돌봄의 이용 현황과 수요 분석을 고려하여 다음의 내용 요소를 담은 분석틀에 기초하여 부모 설문조사를 실시하였다. 일상적인 상황에서의 아동·청소년 돌봄에 대한 학부모 관점의 기본적인 수요와 욕구를 파악하고, 이어서 추가 질문을 통해 코로나 19 등 위험과 재난 상황의 자녀돌봄에 대한 의견과 수요를 파악하고자 하였다.



[그림 4-1] 아동청소년 돌봄 수요 및 욕구 조사 내용분석 틀

나. 설문조사 개요

1) 조사설계

조사대상은 전국의 초등학생 및 중학생 자녀(초1~중3)[9]를 양육하는 부 또는 모 2,250명을 대상으로 자녀연령(학령)과 가구특성(맞벌이여부), 지역(5개권역: 서울, 경기·인천, 충청·강원권, 전라권, 경상권) 및 지역규모(대도시, 중소도시, 읍면)를 고려한 유의할당을 통해 대규모 온라인 패널을 대상으로 웹 조사를 실시하였다. 1차층화는 전국 17개 시도를 5개 권역으로 구분, 2차층화는 초중등학생의 초등저학년, 초등고학년, 중학생으로 구분하였다.

아동·청소년 돌봄에 내재된 수요와 욕구를 파악하기 위한 본 조사의 목적을 고려하여 특정 돌봄서비스 유형별 이용자에 대한 할당은 고려하지 않고, 전체 주요 변인에 의한 유의할당 표본 조사결과에 기초하여 서비스 유형별 응답을 하위변인(가구특성, 아동특성, 지역특성 등)을 활용하여 분석하였다. 표본 할당 설계는 다음과 같다.

〈표 4-3〉 표본 설계

(막내) 자녀 연령	사례 수	비 고
초등 1학년	250	· 부 또는 모(1:1)[10] · 맞벌이:외벌이 1:1 (자녀 성별 고려) · 지역(5개권역) · 지역규모 (대도시-중소도시-읍면지역: 읍면 약 10% 이상) · 취약가구유형 약 15% 이상 · 월 가구소득 200만원이하 약 10% 이상
초등 2학년	250	
초등 3학년	250	
초등 4학년	250	
초등 5학년	250	
초등 6학년	250	
중학교 1학년	250	
중학교 2학년	250	
중학교 3학년	250	
계	총 2,250 사례	

9) 이 장에서는 초중등교육이 의무교육과정임을 고려하여 초중등학생으로서의 아동 및 청소년과 (학교 안팎의) 아동청소년에 대한 엄밀한 구분 없이, 돌봄에의 수요와 욕구 파악을 위해 동일한 돌봄의 대상으로서 함께 논의함. 아동청소년의 연령에 따른 돌봄의 수요와 욕구의 차이는 연령 변인을 통해 살펴봄.

10) 18세미만 자녀와 함께 사는 15~54세 기혼여성 고용률 56.2%(통계청, 2021년 상반기 지역별고용조사-기혼여성 고용 현황)을 참조함. 출처: https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415212&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%97%AC%EC%84%B1 (2022. 1. 24 검색)

2) 조사내용

아동·청소년의 돌봄 수요 및 욕구 파악을 위한 조사 문항의 구성은 다음과 같다.

현재 시점 전반적인 자녀돌봄 및 서비스 이용 현황에 대한 전반적인 파악과 함께 주요 방과후 돌봄 서비스 유형별(초등돌봄교실, 방과후학교, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미, 지자체 돌봄센터 등) 이용 현황과 이에 대한 의견을 조사하였다. 또한 향후 예상되는 위험과 재난 상황에서 선호하는 자녀돌봄의 방식과 자녀돌봄의 어려움에 대한 질문을 통해 일상 및 위험과 재난 상황의 돌봄 수요와 욕구를 파악하고자 하였다(※부록 설문지 참조).

〈표 4-4〉 설문조사 내용

구 분	내 용
응답자특성	· (응답자특성) 성, 연령, 학력, 고용·노동 특성, 근로소득 · (가구특성) 지역, 고용·노동 특성, 취약여부, 가구 소득 및 지출
현재 돌봄 현황① : 돌봄서비스 이용 전반	· 자녀 하루 일과시간을 중심으로 시간대별 돌봄제공자·서비스 유형 전반 · 자녀 활동 시간(미디어이용, 바깥활동, 친구 만나는시간 등)
현재 돌봄 현황② 돌봄서비스(6개 유형별) 이용 현황 및 수요	· 이용률, 이용비용, 서비스 갯수 · 만족도(인력, 프로그램, 안전) · 공급의 충분성, 필요시 이용가능성 · 요소별 중요도(접근성, 시설공간 및 안전, 인력, 프로그램, 식사·간식 등)
팬데믹 전-후 돌봄 변화	· 코로나19 상황으로 인한 자녀돌봄 이용 변화(서비스별 이용여부, 시간) · (지난 2년간) 돌봄공백의 발생, 돌봄의 어려움
위험과 재난상황의 돌봄 수요	· 향후 유사 재난 상황의 돌봄 선택 · 재난위험 상황별 돌봄서비스(6개) 이용 의향 및 이유 · 상황별(학교에 갈 수 있는 vs. 없는 상황) 선호하는 돌봄서비스

제3절 아동 청소년 돌봄 수요 및 욕구조사 결과

1. 조사개요

가. 응답자특성

조사는 2022년 1월 5일부터 1월 13일까지 실시되었으며 초1~중3 자녀를 둔 학부모 대상 온라인 조사에 총 2,250명이 참여하였다. 부와 모, 지역 권역 및 맞벌이 여부, 아동·청소년의 학령에 대해 유의 균등 할당을 하여 부모 성별, 지역, 맞벌이여부, 아동 연령(막내자녀 기준)에 따른 부모 의견과 돌봄 수요가 균형 있게 반영되도록 하였다. 이로써 조사참여 가구의 모든 자녀를 기준으로 영유아 부모 11.3%, 초등자녀 부모 66.7%, 중학생자녀 부모 51.4%가 본 조사에 참여한 것으로 파악되었다. 대도시지역 47.3%, 중소도시지역 39.5%, 읍면지역에서 13.2%가 참여하였으며, 부모 최종학력으로는 고졸이하 12.2%, 3년제 대졸 16.4%, 4년제 대졸 59.2%, 대학원이상 12.1%가 참여하였다.

조사참여가구의 고용·노동 특성을 살펴보면, 맞벌이 여부는 응답결과에 기초하여 50:50으로 균등 할당한 결과 가구내여성취업 변인의 경우 전일제취업 51.5%, 시간제취업 8.0%, 미취업 40.6%로 조사되었다. 가구소득은 월 200만원이하 12.8%, 200~400만원이하 25.0%, 400~600만원이하 33.0%, 600~800만원이하 17.6%, 800만원초과 11.6%로 나타났다. 저소득(기초생활수급, 차상위), 다문화, 한부모, 조손, 장애·질병 등의 취약특성을 갖는 경우를 '취약가구'로 분류한 결과, 조사참여가구의 약 24.6%가 현재 또는 과거에 그러한 경험이 있는 것으로 나타났다.

자녀의 남아-여아 비율은 연령별로 다소 차이가 있으나 전체 평균을 살펴보면 자녀가 남아인 경우(52.3%)가 여아(47.2%)인 경우보다 좀 더 많았다.

미취학자녀가 있는 조사참여가구를 대상으로 다니는 기관유형을 질문한 결과, 민간어린이집 22.8%, 국공립어린이집 21.7%, 사립유치원 21.3%, 국공립유치원 18.1%, 사회복지법인·직장어린이집 7.4%, 가정어린이집 2.8%, 그리고 이용기관 없음 6.7%로 나타났다.

〈표 4-5〉 응답자특성

단위: %(명)

구분	%	사례수
전체	100.0	(2,250)
성별		
부	50.0	(1,125)
모	50.0	(1,125)
지역		
서울	20.0	(450)
인천·경기	20.0	(450)
충청·강원	20.0	(450)
경상	20.0	(450)
전라·제주	20.0	(450)
지역규모		
대도시	47.3	(1,065)
중소도시	39.5	(889)
읍·면	13.2	(296)
응답자연령		
30대 이하	12.9	(291)
40대	69.6	(1,567)
50대 이상	17.4	(392)
응답자최종학력		
고졸 이하	12.2	(275)
3년제 대졸	16.4	(370)
4년제 대졸	59.2	(1,333)
대학원 이상	12.1	(272)
맞벌이 여부		
맞벌이	50.0	(1,125)
외벌이	50.0	(1,125)
가구내여성취업		
전일제취업	51.5	(1,132)
시간제취업	8.0	(176)
미취업	40.6	(892)
가구소득		
200만원이하	12.8	(288)
200~400만원이하	25.0	(562)
400~600만원이하	33.0	(743)
600~800만원이하	17.6	(396)
800만원초과	11.6	(261)
막내자녀기준(학년)		
초등 1학년	11.1	(250)
초등 2학년	11.1	(250)
초등 3학년	11.1	(250)
초등 4학년	11.1	(250)
초등 5학년	11.1	(250)
초등 6학년	11.1	(250)

구분	%	사례수
중학교 1학년	11.1	(250)
중학교 2학년	11.1	(250)
중학교 3학년	11.1	(250)
모든자녀기준		
영유아부모	11.3	(254)
초등부모	66.7	(1500)
중학생부모	51.4	(1157)
자녀성별(막내자녀)		
남아	52.8	(1189)
여아	47.2	(1061)
취약가구여부[11]		
취약가구	24.6	(553)
비취약가구	75.4	(1697)

부 취업여부를 살펴보면 취업 82.9%(전일제 96.7%, 시간제 3.3%), 휴직 중 3.4%, 학업 중 0.4%, 구직 중 6.4%, 미취업 4.7%, 비해당 2.2%로 나타났으며, 모 취업여부[12]는 취업 59.5%(전일제 86.5%, 시간제 13.5%), 휴직 중 4.2%, 학업 중 0.9%, 구직 중 4.7%, (취업의향이 전혀 없는) 미취업 28.5%, 비해당 2.2%로 나타났다.

한편, 맞벌이가구의 하위특성을 살펴보면 맞벌이여부는 지역, 부모 학력, 가구소득, 공적돌봄서비스 이용 여부, 취약특성 여부에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 맞벌이가구는 서울지역에서, 부모의 학력 연한이 길수록(이후 부모 학력이 높을수록으로 표기함), 가구소득이 많을수록, 공적 돌봄서비스를 이용하는 경우, 그리고 비취약가구에서 맞벌이가구에 해당하는 비율이 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

월 평균 근로소득 및 가구소득을 살펴보면, 부의 평균 근로소득은 월 351.4만원, 모의 평균 근로소득 월 181.4만원으로 아버지의 근로소득 평균이 어머니에 비해 약 170만원 많은 것으로 조

11) 저소득, 다문화, 한부모, 조손, 장애, 질환 등의 취약특성에 대해 현재·과거 경험이 있는 경우를 취약가구로 분류하였으며 상세결과는 다음과 같았다.

취약특성 여부	현재 그러함	과거 그러함	아님	모름	사례수
기초생활수급	3.6	4.0	90.9	1.6	(2250)
법정차상위계층	3.1	7.2	83.8	5.9	(2250)
다문화가족	2.9	2.7	93.0	1.4	(2250)
한부모가족	4.4	2.7	91.6	1.3	(2250)
조손가족	-	2.3	95.5	2.3	(2250)
장애가족	4.9	2.7	89.8	2.7	(2250)
장기입원·질환	2.6	4.9	85.5	7.0	(2250)

12) 부-모 취업여부 변인의 하위집단은 조사의 목적인 돌봄에의 수요 파악을 위해, 낮시간 부모의 돌봄이 가능한 경우와 그렇지않은 경우로 고려하여 휴직중과 학업중, 비해당 등을 포괄하여 전체 조사참여가구를 기준으로 '미취업'으로 구분하였다.

사되었다. 조사참여가구의 가구 평균 소득은 월 521.1만원이었다. 지역별로는 서울지역이 가구소득 592.5만원으로 가장 많았으며, 그 다음으로 인천·경기, 충청·강원, 경상, 전라·제주 순이었고, 지역규모별로는 대도시, 중소도시, 읍·면 지역 순으로 많았다. 응답자 부모의 연령이 많을수록, 최종학력이 높을수록 가구소득이 많았으며, 영유아-초등-중학생 자녀를 둔 가구의 순으로(즉 자녀연령이 많을수록) 가구소득이 많아지는 것으로 나타났다.

자녀 양육을 위해 지출하는 비용은 월 평균 127.5만원였으며, 서울지역이 144.2만원으로 가장 많고 지역규모별로는 대도시이 가장 많았으며 다음으로 중소도시, 읍면지역의 순으로 나타났다. 부모 연령이 많을수록, 학력이 높을수록, 가구소득이 많을수록 자녀양육비 지출이 많았다(800만원초과 가구소득: 자녀양육비 지출 평균 209만원). 자녀 연령별로는 중학생 부모가 월 평균 139.4만원으로 지출이 가장 많았으며, 영유아 부모 130.9만원, 초등 저학년 부모 118.8만원 순이었다.

자녀 사교육비 지출은 월 평균 약 80.9만원으로, 서울지역이 94.2만원으로 평균보다 많았으며, 대도시, 중소도시, 읍면 지역 순으로 사교육 지출이 많았다. 부모 학력이 높을수록, 가구소득이 많을수록 사교육비 지출이 많았다. 특히 가구소득 200만원 이하와 800만원 초과 가구에서 사교육에 대한 지출 비용은 약 2.9배 이상 차이가 나는 것으로 나타났다.

나. 조사내용

초1~중3 자녀를 둔 부모를 대상으로 위험과 재난 상황에서의 자녀돌봄에의 수요 및 의견 조사를 위한 설문 문항의 구성은 다음과 같다.

자녀돌봄에의 현실화 된 수요(demand)를 파악하기 위해 코로나19 상황에서의 자녀돌봄 현황과 돌봄서비스 이용 실태를 주요 데이터로 파악하였으며, 돌봄서비스 이용 시 경험한 결핍에 근거한 욕구(needs)의 파악을 위해 자녀돌봄의 어려움과 공백을 질문하고, 이에 대해 하위집단 특성별 차이(격차)를 살펴보았다.

주요 방과후돌봄 서비스(초등돌봄교실, 방과후학교, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미, 지자체 돌봄센터 등)에 대한 인지도 및 이용률(이용경험), 이용만족도와 향후 이용의향, 그리고 지역내 공급의 충분성과 이용가능성, 위험과 재난 상황 시 이용 의향에 대해 5점척도로 질문하였다. 돌봄서비스 구성요소별 중요도를 7점척도로 평정하게 하여 부모가 바라는 돌봄서비스의 구체적 요소를 파악하였으며, 현재 시점 자녀돌봄에서 가장 충족이 안되는 사항을 질문하였다. 또한 코로나 전-후 공·사 돌봄 및 교육 서비스 이용의 변화를 통해 공공의 돌봄서비스가 위험과 재난 상황 시 대응해야 할 부분을 살펴보았다.

〈표 4-6〉 조사항목

구 분	내 용
응답자특성	· (응답자특성) 성, 연령, 학력, 고용·노동 특성, 근로소득, 근로시간(대) · (가구특성) 지역, 고용·노동 특성, 취약여부, 가구 소득·지출(양육비, 사교육지출)
코로나19 위험과 재난상황의 돌봄서비스 이용 현황 및 수요	SQ3. 미취학자녀 기관이용 현황(2021년)
	SQ4. 돌봄서비스 인지도 및 이용 경험
	SQ5. 초중등자녀 방과후돌봄서비스 이용 현황
	Q1. 가장어린자녀_원격수업·학교에 가지않는날 시간대별 돌봄 1,2순위(2021년) Q1-1. 원격수업일 주로 어디에 있는지 모두 체크(중복응답) Q1-2. 서비스별 온·오프라인 이용
	Q1-3. (Q1 이용서비스별) 만족도, 만족·불만족이유, 이후 유사재난상황 이용의향
	Q2. 코로나19 지속 시 선호하는 학교수업 형태
	Q3. 코로나19 위험과 재난상황의 막내자녀가 가장 필요로 하는 방과후돌봄 1가지 - 학교 등교수업이 정상적으로 이루어지는 날을 가정(원격수업일 아님) : 서비스주체(종류), 주당 이용일수, 평일 이용시간(대), 돌봄프로그램, 온·오프라인
코로나19 위험과 재난상황의 힘들고 어려운 점, 부족한 부분(돌봄공백,긴급돌봄), 필요한 지원	Q4. 코로나19 위험상황-일상적인 상황의 돌봄 수요·요구의 차이 여부(5점척도)
	Q5. 코로나19로 자녀에게 가장 힘들었던 점 (3개이내)
	Q6. 코로나19로 자녀에게 좋았던 점 (3개이내)
	Q7. 코로나19로 자녀에게 가장 필요한 도움·지원 (1,2순위)
	Q8. 지난학기(또는 2021년) 자녀 하루 일과시간 및 코로나 전-후 증감(5점척도) Q9. 위 활동시간 중 막내자녀에게 가장 부족한 시간 (1,2순위)
	Q10.지난2년간 팬데믹 하 자녀돌봄서비스 이용 시 귀하가 경험한 어려움(1,2순위)
	Q11. 2021년 돌봄공백 발생 여부(4점척도)
	Q12. 2021년 휴원·휴업기간 긴급돌봄 이용 정도(4점척도)
방과후돌봄서비스(6개) 만족도, 공급충분성, 이용의향	Q13. (SQ4. 이용서비스) 2021년 모든자녀대상- 만족도(8개항목, 5점척도), 이유
	Q14. (SQ4. 6개서비스) 공급의 충분성(5점), 이용가능성(3개응답), 이용의향(5점)
공-사 교육·돌봄 서비스 시간·비용 변화	Q15. 코로나 전-후 공·사 교육·돌봄 서비스 이용 시간 및 비용 Q15-1. 코로나 전-후 사교육 비용 변화(5점척도)
재난위험 상황의 돌봄 수요·의견 :희망돌봄방식, 이용의향, 중요도	Q16. 위험과 재난상황별 경험유무, 희망하는 자녀돌봄방식(1,2순위), 공공이용의향 Q16-1. (공공돌봄서비스 이용의향 없음 응답자) 이용의향이 없는 이유(1,2순위)
	Q17. 위험과 재난상황 돌봄서비스 이용 시 구성요소별 중요도(막내자녀, 8-26개, 7점) Q17-1. 제시된 구성요소 중 현재 자녀돌봄에서 가장 충족이 안되는 것 (1,2순위) Q17-2. 위험과 재난상황의 돌봄서비스 가장 우선 고려사항 (1~3순위)
	Q18. 재난관리단계별 공적돌봄서비스가 가장 취약했던 부분(1,2순위)
	Q19. 위험과 재난상황의 자녀돌봄에 관한 정책 제언·의견(오픈응답)

2. 코로나19 상황의 돌봄서비스 이용 현황[13)]

가. 돌봄서비스 인지도 및 이용경험 전반

1) 돌봄서비스에 대한 인지도 및 이용경험

우선 본 조사에 참여한 전체 응답 가구를 대상으로 초중등 학령기에 이용 가능한 공적 돌봄서비스(7개)에 대한 인지도와 실제 이용 경험을 질문하였다. 그 결과, 제시된 돌봄서비스에 대해 '알고 있다'는 인지도가 '방과후학교'와 '초등돌봄교실'이 80% 이상(각 87.9%, 81.7%)으로 가장 높았으며, 실제 이용경험에서도 각급 학교의 방과후학교(인지자 중 68.4%, 모든 응답자 중 60.1%), 초등돌봄교실(인지자 중 48.0%, 모든 응답자 중 39.2%)에 대해 이용 경험이 있다는 응답이 가장 많았다.

공적돌봄서비스에 대한 인지도의 경우 '방과후학교·초등돌봄교실' 다음으로 '지역아동센터'(61.2%), '청소년방과후아카데미(50.0%)', '지역사회 마을공동체 돌봄'(41.7%), '지자체 (온종일)돌봄센터(33.0%)', '다함께돌봄센터'(27.9%)의 순으로 나타났다.

〈표 4-7〉 돌봄서비스(7개) 인지도 및 이용경험

단위: %(명)

구분	인지도			이용률				
				서비스를 안다고 응답한 인지자			전체 응답자	
	앎	모름	사례수	있음	없음	사례수	있음	사례수
육아·마을공동체 돌봄	41.7	58.3	(2250)	26.8	73.2	(938)	11.2	(2250)
초등돌봄교실	81.7	18.3	(2250)	48.0	52.0	(1839)	39.2	(2250)
(초중등) 방과후학교	87.9	12.1	(2250)	68.4	31.6	(1978)	60.1	(2250)
지역아동센터	61.2	38.8	(2250)	23.2	76.8	(1376)	14.2	(2250)
다함께돌봄센터	27.9	72.1	(2250)	22.8	77.2	(627)	6.4	(2250)
청소년방과후아카데미	50.0	50.0	(2250)	30.2	69.8	(1124)	15.1	(2250)
지자체 온종일돌봄센터	33.0	67.0	(2250)	21.7	78.3	(743)	7.2	(2250)

실제 이용경험(이용률)을 전체 응답가구를 기준으로 산출하면, 방과후학교와 초등돌봄교실이 각 60.1%, 39.2%로 가장 높았으며, 그 다음으로 청소년방과후아카데미(15.1%), 지역아동센터(14.2%), 지역사회 마을공동체 돌봄(11.2%)이 10% 대의 이용경험을 보였다. 지자체 (온종일)돌

13) 제시된 돌봄서비스는 돌봄 인프라와 대상 연령의 범위, 이용자격의 차이로 인해 이용경험과 인지도 등 주요 지표의 직접적인 비교에 제한점이 있으나, 현 시점 돌봄 인프라에 대한 전반적인 파악을 위해 함께 논의하였음. 결과 해석에 주의가 필요함.

봄센터(7.2%)와 다함께돌봄센터(6.4%)는 10% 미만의 이용경험을 보였다. 초등 방과후학교와 돌봄교실 등 학교돌봄에 대한 인지도와 이용률이 우세하게 나타났다.

2) 초중등자녀 방과후돌봄서비스(8개) 이용경험

2021년 1년간 초중등자녀가 이용한 적 있는 방과후돌봄 서비스를 질문한 결과(중복응답), 제시된 서비스 항목(8개)에 대해 '이용한 적 없다' 23.0%, '잘 모름' 1.5%로, 조사참여가구의 약 1/4이 방과후돌봄서비스를 이용한 적이 없는 것으로, 약 3/4이 방과후돌봄서비스를 이용한 것으로 나타났다.

제시된 돌봄서비스 중, 방과후학교와 초등돌봄교실 이용이 각 60.1%, 39.2%로 가장 많았으며, 그 다음으로 청소년방과후아카데미(15.1%), 지역아동센터(14.2%), 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라(12.8%), 지역사회 마을공동체 돌봄(11.2%), 지자체 (온종일)돌봄센터(7.2%)와 다함께돌봄센터(6.4%), 공공아이돌보미(5.8%)의 순으로 응답되었다.

〈표 4-8〉 초중등자녀 이용 방과후돌봄서비스-2021년(N=2,250)

단위: %(명)

구분	%
초등돌봄교실	39.2
(초중등) 방과후학교	60.1
지역아동센터	14.2
다함께돌봄센터	6.4
청소년방과후아카데미	15.1
지자체 (온종일)돌봄센터	7.2
기타 공공기관·도서관 등 공공인프라	12.8
공공아이돌보미	5.8
이용하지 않음	23.0
잘모름	1.5

나. 2021년 자녀돌봄 및 서비스 이용 현황

1) 원격수업일 시간대별 돌봄 및 서비스 이용 현황

코로나19 기간의 자녀돌봄 현황을 살펴보기 위해 지난 학기 (또는 2021년 한 해 동안) 주중 원격수업으로 학교에 가지 않는 가장 일상적인 한 주를 떠올리며 자녀 돌봄과 교육을 위해 이용한 돌봄 서비스와 돌봐주는 사람에 대해 시간대별로 응답(1, 2순위)하게 하였다. 시간대는 아침기

상~오전8시(수업시작전), 학교수업시간(원격수업시간), 방과후~오후5,6시, 저녁5,6시~8시, 저녁 8시이후의 5개 타임으로 구분하였다.

가) 1순위 응답

2021년 원격수업일을 기준으로 전반적으로 '부모 직접돌봄'이 시간대별로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 원격수업 시간과 방과후~오후5, 6시에 각 40.3%, 33.2%의 비중으로 조사되었다. 그 다음으로 '자녀혼자·자녀들끼리 있음', '조부모·친인척' 돌봄, '사교육' 이용, '초등돌봄교실·방과후학교'와 '마을돌봄서비스' 이용의 순으로 나타났다.

1순위 응답을 기준으로, 아침기상~오전8시(수업시작 전)에는 부모 직접돌봄이 84.0%로 우세한 가운데 조부모·친인척(6.4%)과 자녀혼자·미성년자녀들끼리 있음(5.8%)으로 나타났다. 초등돌봄교실을 포함하여 기관 돌봄서비스 이용은 전체 1.7%로 나타났다.

원격으로 진행되는 학교수업시간에는 부모 40.3%, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 27.3%, 조부모·친인척 돌봄 14.9%, 이웃·지인·친구집 2.9%로 나타났으며, 초등돌봄교실 6.4%, 방과후학교 2.1%로 나타났다. 그 외 기관에서 제공하는 돌봄서비스(마을돌봄)는 전체 2.0%로 나타났으며, 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라 이용 0.8%, 사교육 1.7%, 공공·민간 돌보미 이용 0.3%로 나타났다. 이로써 학교수업이 진행되는 동안 약 83%의 대다수는 부모·자녀들끼리·조부모·친인척의 돌봄을 받는 것으로 나타났으며, 크게 학교돌봄 8.5%, 마을돌봄 2.0%, 사교육 1.7%, 기타 공공인프라·돌봄인력 1.6%(각 0.8%)로 비중을 보였다[14]. 자녀혼자, 자녀들끼리 있는 비율이 각 19.6%, 7.7%로 응답되었음에 유의할 필요가 있겠다.

학교수업이 끝난 이후 방과후부터 오후 5, 6시까지는 부모 33.2%, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 15.8%, 조부모·친인척 11.1%, 이웃·지인·친구집 2.7%로 나타났으며, 초등돌봄교실 3.6%, 방과후학교 10.3%로 나타났다. 그 외 기관의 돌봄서비스(마을돌봄)는 전체 4.3%로 나타났으며, 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라 이용 0.4%, 사교육 16.8%, 공공·민간 돌보미 이용 1.2%로 나타났다. 학교수업이 끝난 이후 사교육 이용이 큰 폭으로 증가하였으며, 자녀혼자·자녀들끼리 있는 비율도 15% 이상으로 나타났다. 부모·조부모·친인척 돌봄 44.3% 외에, 크게 학교돌봄(방과후학교 포함) 13.9%, 마을돌봄 4.3%, 사교육 16.8%, 기타공공인프라·돌봄인력 1.6%(각 0.4%, 1.2%)로 비중을 보였다.

14) 여기서 '학교돌봄'은 초등돌봄교실과 방과후학교, '마을돌봄'은 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 지자체 (온종일)돌봄센터, 청소년방과후아카데미에 대한 응답을 합친 결과로 제시함.

오후 5, 6시부터 저녁 8시는 부모 60.5%, 조부모·친인척 7.4%, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 7.3%, 이웃·지인·친구집 2.0%로 나타났으며, 초등돌봄교실 1.3%, 방과후학교 2.3%로 나타났다. 그 외 기관의 돌봄서비스(마을돌봄)는 전체 4.1%로 나타났으며, 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라 이용 0.7%, 사교육 12.6%, 공공·민간 돌보미 이용 0.9%로 나타났다. 저녁시간에도 사교육 이용은 10% 이상을 유지하고 있으며, 자녀혼자·자녀들끼리 있는 비율은 7%이상을 보였다.

저녁 8시 이후 시간에는 부모 돌봄이 85.5%로 대다수인 가운데, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 3.9%, 조부모·친인척 돌봄 2.8%, 이웃·지인·친구집 0.9%로 나타났다. 그 외 학교돌봄 3.6%, 마을돌봄 4.1%, 기타공공인프라·돌봄인력 1.2%로 응답되었다.

〈표 4-9〉 주중 원격수업으로 학교 미등교 시 주된 자녀돌봄 현황- 시간대별 이용률(1순위)

단위: %(명)

서비스 항목	아침기상~오전8시	원격수업 시간	방과후~오후5,6시	오후5,6시~저녁8시	저녁 8시 이후
1) 부모 직접돌봄	**84.0**	**40.3**	**33.2**	**60.5**	**85.5**
2) 조부모·친인척	6.4	**14.9**	**11.1**	**7.4**	2.8
3) 이웃·지인·친구집	1.4	2.9	2.7	2.0	0.9
4) 육아·마을공동체	0.2	0.8	0.7	0.8	0.4
5) 초등돌봄교실(학교돌봄터)	1.2	**6.4**	**3.6**	**1.3**	0.5
6) 방과후학교		2.1	10.3	2.3	0.6
7) 지역아동센터	0.4	1.2	2.4	1.9	0.6
8) 다함께돌봄센터	0.1	0.1	0.6	0.7	0.4
9) 온종일 (지자체)돌봄센터	-	0.3	0.4	0.7	0.4
10) 청소년방과후아카데미		0.4	0.9	0.8	0.3
11) 기타 공공기관·도서관 등	-	0.8	0.4	0.7	0.4
12) (학원 등) 사교육	-	1.7	**16.8**	**12.6**	-
13) 공공아이돌보미	0.1	0.3	0.8	0.5	0.3
14) 민간육아(가사)도우미	0.2	0.5	0.4	0.4	0.5
15) 자녀 혼자있음	4.1	**19.6**	**11.7**	**4.7**	2.4
16) 미성년자녀들끼리 있음	1.7	**7.7**	**4.1**	**2.6**	1.5

나) 1+2순위 중복응답

1+2순위 중복응답에서도 '부모 직접돌봄'의 비중이 가장 크고, 그 다음으로 '조부모·친인척' 돌봄과 '자녀혼자·자녀들끼리 있음', 이어서 '사교육', '방과후학교·초등돌봄교실', '마을돌봄' 서비스 이용의 순으로 나타났다. 부모를 포함하여 가족돌봄의 비중이 우세한 가운데, 자녀혼자·자

녀들끼리 있음과 사교육 이용이 큰 비중을 차지하여 (자녀가 어린 경우) 돌봄 및 학습지원의 공백과 공적 돌봄서비스가 미치지 못하는 부분에 대한 사교육 의존이 방과후 17~22%로 적지 않은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이와 비교하여 초등돌봄교실 5.6%, 방과후학교 14.2%, 마을돌봄서비스 각 5% 미만으로 나타났다.

〈표 4-10〉 주중 원격수업으로 학교 미등교 시 주된 자녀돌봄 현황- 시간대별 이용률(1+2순위 중복응답)

단위: %(명)

서비스 항목	아침기상~오전8시	원격수업 시간	방과후~오후5,6시	오후5,6시~저녁8시	저녁 8시 이후
1) 부모 직접돌봄	**87.6**	**48.1**	**41.4**	**67.6**	**87.9**
2) 조부모·친인척	**29.1**	**27.6**	**21.2**	**22.8**	**25.6**
3) 이웃·지인·친구집	6.1	8.0	7.0	5.8	4.9
4) 육아·마을공동체	0.7	1.1	1.2	1.3	0.7
5) 초등돌봄교실(학교돌봄터)	**2.4**	**8.4**	**5.6**	**2.0**	0.7
6) 방과후학교	-	**5.0**	**14.2**	**3.9**	1.6
7) 지역아동센터	0.7	1.7	3.5	2.8	1.1
8) 다함께돌봄센터	0.3	0.6	0.9	0.9	0.6
9) 온종일돌봄센터(지자체돌봄)	0.2	0.5	0.8	1.0	0.7
10) 청소년방과후아카데미	-	0.7	1.5	1.2	0.7
11) 기타 공공기관·도서관 등	0.4	1.3	0.9	1.5	0.8
12) (학원 등) 사교육		4.4	**22.3**	**17.0**	5.2
13) 공공아이돌보미	0.4	0.6	1.0	0.8	0.6
14) 민간육아(가사)도우미	0.5	1.1	1.1	0.9	1.0
15) 자녀 혼자있음	**17.2**	**30.4**	**20.2**	**13.4**	**10.4**
16) 미성년자녀들끼리 있음	**8.1**	**12.8**	**8.5**	**7.9**	**8.0**

아침기상~오전8시(수업시작전) 부모 직접돌봄이 약 88%로 우세한 가운데, 조부모·친인척(29.1%)과 자녀혼자·미성년자녀들끼리 있음(15.3%)이 1순위 응답과 동일한 순서를 보였다. 초등돌봄교실 2.4%, 그 외 기관 돌봄서비스(마을돌봄) 1.2%로 나타났다.

원격수업시간에는 부모 48.1%, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 43.2%, 조부모·친인척 27.6%, 이웃·지인·친구집 8.0%로 나타났으며, 초등돌봄교실 8.4%, 방과후학교 5.0%로 나타났다. 그 외 마을돌봄 서비스는 3.5%로 나타났으며, 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라 이용 1.3%, 사교육 4.4%, 공공·민간 돌보미 이용 1.7%, 마을공동체 돌봄 1.1%로 나타났다.

방과후부터 오후 5,6시까지 시간대는 부모 41.4%, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 28.7%, 조부모·친인척 21.2%, 이웃·지인·친구집 7.0%로 나타났으며, 초등돌봄교실 5.6%, 방과후학교 14.2%

로 나타났다. 그 외 기관의 돌봄서비스(마을돌봄)는 전체 6.7%로 나타났으며, 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라 이용 0.9%, 사교육 22.3%, 공공·민간 돌보미 이용 2.1%, 마을공동체 돌봄 1.2%로 나타났다. 중복응답 결과에서도 학교수업이 끝난 이후 사교육 이용이 큰 폭으로 증가하였으며, 자녀혼자·자녀들끼리 있는 비율도 20% 이상으로 나타났다.

오후 5,6시부터 저녁 8시까지는 부모 67.6%, 조부모·친인척 22.8%, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 21.1%, 이웃·지인·친구집 5.8%로 나타났으며, 초등돌봄교실 2.0%, 방과후학교 3.9%, 그 외 기관 돌봄서비스(마을돌봄)는 전체 5.9%로 나타났다. 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라 1.5%, 사교육 17.0%, 공공·민간 돌보미 이용 1.7%, 마을공동체 돌봄 1.3%로 나타났다. 저녁시간에도 사교육 이용은 17%를 보였으며, 자녀혼자·자녀들끼리 있는 비율이 20% 이상으로 나타났다.

저녁 8시이후 시간에는 부모 돌봄이 87.9%로 대다수인 가운데, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 18.4%, 조부모·친인척 돌봄 25.6%, 이웃·지인·친구집 4.9%로 나타났다. 그 외 학교돌봄 2.3%, 마을돌봄 3.1%, 사교육 5.2%, 기타공공인프라·돌봄인력 0.8%, 마을공동체 돌봄 0.7%로 응답되었다.

2) 원격수업이 있는 날 자녀가 주로 있는 곳

원격수업이 있는 날 자녀가 '주로 어디에 있는지' 해당되는 곳에 모두 체크하게 한 결과(중복응답) '집에 있다'는 응답(85.0%)이 대다수였으며, 그 다음으로 '돌봄교실 이용을 위해 학교에 감' 16.4%, '돌봄을 위해 다른 곳으로 감' 11.2%, '돌봐주는 분이 옴' 7.4%의 순으로 나타났다. 원격수업으로 학교에 등교하지 않는 경우 돌봄을 위한 다른 곳·학교 이용의 합이 전체 27.6%로 파악되었다.

하위변인을 살펴보면 대학원이상 고학력 부모, 맞벌이·모전일제취업 가구, 가구소득 200만원 이하 저소득가구, 초등저학년 자녀를 둔 가구, 그리고 취약특성 및 플랫폼·비정형노동[15] 가구에서 자녀돌봄을 위해 자녀가 학교 또는 다른 곳을 이용하는 경우가 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 원격수업일 자녀의 서비스 이용 현황을 통해 자녀돌봄에의 필수적인 수요가 부모취업(맞벌이, 모취업), 저소득·취약 특성, 비정형·플랫폼 노동과 같은 고용·노동 특성, 그리고 자녀의 연령(어릴수록) 및 돌봄서비스별로 이용이 가능한 연령 기준에 의해 나타남을 알 수 있다.

15) 코로나19 기간 증가한 플랫폼노동과 부업·아르바이트, 프리랜서, 특수고용직, 비정형적인 노동시간 참여 여부를, 본 조사에 참여한 자녀양육가구 부모의 근로특성의 하나로 분석변인에 포함하였다.

〈표 4-11〉 원격수업이 있는 날 주로 자녀가 있는 곳 (중복응답)

단위: %(명)

구분	집에 있음	돌봄교실 이용을 위해 학교에 감	돌봄을 위해 다른 곳으로 감	돌봐주는 분이 옴	기타	다른이유로 학교에 감	사례수
전체	85.0	16.4	11.2	7.4	0.6	0.2	(2250)
지역규모							
대도시	81.7	19.8	13.4	8.9	0.3	0.3	(1065)
중소도시	88.4	13.4	8.5	5.8	0.7	0.2	(889)
읍·면	86.8	13.5	10.8	6.8	1.7	0.0	(296)
응답자최종학력							
고졸 이하	84.0	17.1	8.4	6.2	0.4	0.0	(275)
3년제 대졸	87.0	11.6	7.8	5.1	1.4	0.0	(370)
4년제 대졸	85.1	17.0	11.9	8.3	0.6	0.2	(1333)
대학원 이상	83.1	19.5↑	15.1↑	7.4	0.0	0.7	(272)
맞벌이 여부							
맞벌이	85.3	17.0↑	11.7	8.3	0.6	0.4	(1125)
외벌이	84.7	15.9	10.6	6.6	0.6	0.1	(1125)
가구내여성취업							
전일제취업	83.2	18.2↑	12.8↑	8.5	0.4	0.4	(1132)
시간제취업	88.6	13.6	8.5	8.5	1.7	0.0	(176)
미취업	87.6	14.3	8.7	5.5	0.7	0.1	(892)
가구소득							
200만원이하	71.5	31.9↑	22.6↑	10.4↑	0.3	0.3	(288)
200~400만원이하	85.9	13.5	6.9	5.2	0.7	0.2	(562)
400~600만원이하	89.0	12.9	10.4	6.3	0.7	0.1	(743)
600~800만원이하	84.3	16.7	10.6	9.3	1.0	0.0	(396)
800만원초과	87.7	15.3	10.7	9.2	0.0	0.8	(261)
막내자녀기준(학년)							
초등 1학년	75.6	25.6↑	12.8	11.2	0.8	0.0	(250)
초등 2학년	72.8	30.8↑	14.0	14.0	0.0	0.0	(250)
초등 3학년	80.4	23.6↑	14.4	6.4	0.4	0.4	(250)
초등 4학년	86.4	14.8	10.4	7.2	1.2	0.0	(250)
초등 5학년	86.8	14.4	8.4	6.0	0.4	0.8	(250)
초등 6학년	90.0	12.8	12.0	8.0	1.2	0.4	(250)
중학교 1학년	90.4	8.8	8.0	5.2	0.4	0.4	(250)
중학교 2학년	94.8	6.4	8.4	4.0	0.8	0.0	(250)
중학교 3학년	88.0	10.8	12.0	4.8	0.4	0.0	(250)
막내자녀기준							
초등저학년부모	76.3	26.7↑	13.7↑	10.5↑	0.4	0.1	(750)
초등고학년부모	87.7	14.0	10.3	7.1	0.9	0.4	(750)
중학생부모	91.1	8.7	9.5	4.7	0.5	0.1	(750)
취약가구여부							
취약가구	72.3	27.7↑	19.3↑	12.1↑	0.5	0.2	(553)
비취약가구	89.2	12.8	8.5	5.9	0.6	0.2	(1697)
플랫폼노동[13]							

구분	집에 있음	돌봄교실 이용을 위해 학교에 감	돌봄을 위해 다른 곳으로 감	돌봐주는 분이 옴	기타	다른이유로 학교에 감	사례수
해당	70.1	30.2↑	19.5↑	10.8↑	0.9	0.3	(344)
비해당	87.7	14.0	9.7	6.8	0.6	0.2	(1906)

3) 2021년 돌봄서비스 온·오프라인 이용 현황

지난 학기 또는 2021년 한 해 동안 자녀가 이용한 돌봄서비스의 온·오프라인 이용이 어떻게 이루어졌는지 해당 서비스를 이용한 이용 가구를 대상으로 질문하였다. 전반적으로 '오프라인만 이용'했다는 응답이 좀 더 많았으며, 그 다음으로 '온·오프라인 병행이용', '온라인만 이용'의 순으로 나타났다. '오프라인만 이용'했다는 응답은 지역아동센터와 사교육에서, '온·오프라인 병행이용'은 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라와 사교육에서, '온라인만 이용'은 청소년방과후아카데미에서 응답 비율이 상대적으로 많았다.

〈표 4-12〉 돌봄서비스 온·오프라인 이용

단위: %(명)

구분	오프라인만 이용	온+오프라인 둘 다 이용	온라인만 이용	사례수
육아·마을 공동체	43.2	28.4	28.4	(81)
초등돌봄교실	49.0	36.9	14.1	(298)
방과후학교	44.8	39.3	15.8	(417)
지역아동센터	53.0↑	26.1	20.9	(134)
다함께돌봄센터	32.7	36.7	30.6	(49)
온종일돌봄센터	41.3	28.3	30.4	(46)
청소년방과후아카데미	29.0	34.8	36.2↑	(69)
기타 공공기관·도서관 등	37.5	45.5↑	17.0	(88)
사교육	52.6↑	41.2↑	6.2	(713)

4) 2021년 돌봄서비스 이용 만족도 및 향후 유사 위험과 재난 시 이용의향

원격수업이 있는 날 자녀 돌봄과 교육을 위해 '이용한' 서비스에 대한 '만족도'와 향후 유사 위험과 재난 상황에서 다시 이용할 '(재)이용의향'을 각 5점척도로 질문하였다.

그 결과 이용 만족도의 경우, 전체적으로 (자녀혼자있음·자녀들끼리있음을 제외하고는) 5점척도 평균 3.5점 이상으로 '만족한다'는 긍정응답이 과반이상으로 나타났다. 이용 만족도는 '청소년방과후아카데미'(3.91)와 '방과후학교'(3.70), '지역아동센터'(3.70)에 대한 만족도가 상대적으

로 높았으며, '부모직접돌봄'과 '조부모·친인척', '초등돌봄교실', '공공아이돌보미'에 대한 만족도도 3.6점 이상으로 나타났다. 자녀혼자·미성년자녀들끼리 있음에 대해 만족한다는 응답은 약 15%로 가장 낮은 수준을 보였다.

유사 위험과 재난 상황에서의 향후 이용의향은 '초등돌봄교실'(3.84)에 대한 응답이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 '조부모·친인척 돌봄'(3.81), '방과후학교(3.79)', '부모 직접돌봄'(3.78), '지역아동센터'(3.75)의 순으로 나타났다. 이용 만족도 대비 '초등돌봄교실·방과후학교 등' 학교 돌봄의 이용과 '부모직접돌봄·조부모·친인척' 돌봄에 대한 이용의향이 높게 나타났다. 학원 등 '사교육'의 경우 이용만족 응답 평균 3.51(53.3%), 향후 이용의향 3.64(57.2%)로 과반 이상의 이용 가구에서 긍정응답을 보였으며, '자녀혼자·자녀들끼리있음'에 대해서는 만족도 2.66/2.73으로 상대적으로 낮음에도 불구하고, 향후 유사 위험과 재난 상황의 이용의향은 3.23/3.19로 '이용의향이 있다'는 긍정응답이 각 40.0%, 37.6%로 일정수준을 보였다. 이용가능한, 믿고 보낼 수 있는 돌봄 인프라 확대의 필요성을 시사한다 하겠다.

아동·청소년의 연령과 특성, 돌봄에의 개별화 된 수요를 고려하여 자녀혼자·자녀들끼리 있는 경우에 대한 돌봄과 학습 수요를 고려하는 서비스 인프라의 점검과 지원체계의 구성을 검토할 필요가 있다.

〈표 4-13〉 주중 원격수업으로 학교 미등교 시 주된 자녀돌봄- 이용만족도

단위: %, 점, (명)

항 목	이용만족도			향후 이용의향		
	긍정응답률	평균	사례수	긍정응답률	평균	사례수
1) 부모 직접돌봄	55.4	3.62	(2147)	61.6	3.78↑	(2147)
2) 조부모·친인척	60.7	3.67	(932)	64.6	3.81↑	(932)
3) 이웃·지인·친구집	43.2	3.37	(389)	41.4	3.32	(389)
4) 육아·마을공동체	48.1	3.44	(81)	50.6	3.36	(81)
5) 초등돌봄교실(학교돌봄터)	61.1	3.64	(298)	62.8	3.84↑	(298)
6) 방과후학교	62.1↑	3.70↑	(417)	65.0	3.79↑	(417)
7) 지역아동센터	63.4↑	3.70↑	(134)	64.2	3.75↑	(134)
8) 다함께돌봄센터	55.1	3.57	(49)	57.1	3.61	(49)
9) 온종일돌봄센터(지자체돌봄)	52.2	3.54	(46)	52.2	3.57	(46)
10) 청소년방과후아카데미	72.5↑	3.91↑	(69)	56.5	3.68	(69)
11) 기타 공공기관·도서관 등	56.8	3.58	(88)	59.1	3.65	(88)
12) (학원 등) 사교육	53.3	3.51	(713)	57.2	3.64	(713)
13) 공공아이돌보미	62.0	3.62	(50)	50.0	3.46	(50)
14) 민간육아(가사)도우미	54.4	3.57	(68)	55.9	3.56	(68)
15) 자녀 혼자있음	15.8	2.66	(829)	40.0	3.23	(829)
16) 미성년자녀들끼리 있음	15.5	2.73	(420)	37.6	3.19	(420)

하위변인별 이용 만족도 평균 점수의 차이를 살펴본 결과, '부모 직접돌봄'(N=2,147)에 대한 자녀돌봄 만족도 평균은 모보다 부, 부모 학력이 높을수록, 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 초등자녀 부모, 비취약가구에서 상대적으로 높았으며, '육아·마을 공동체'(N=81) 돌봄서비스 이용에 대한 만족도는 맞벌이가구에서 외벌이가구에 비해 평균점수가 통계적으로 유의하게 높았다. 향후 이용의향에서도 부모 학력이 높을수록, 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 초등자녀 부모, 공적돌봄서비스를 이용한 경험이 있는 가구, 비취약가구, 플랫폼·비정형노동 비해당 가구에서 부모 직접돌봄에 대한 향후 이용의향이 많은 것으로, 즉 평균 점수가 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 개별 돌봄유형에 대한 이용 만족도와 향후 유사 위험과 재난 상황에서의 이용의향이 연관되어 있는 것으로 보인다.

'조부모·친인척' 돌봄(N=932)에 대한 향후 이용의향은 부모 학력이 높을수록, 맞벌이가구, 모 시간제·전일제 취업, 가구소득이 많을수록, 자녀연령이 어릴수록(초등저학년), 공적돌봄 미이용가구, 비취약가구에서 만족도가 유의하게 높게 나타났다.

'초등돌봄교실'(N=298) 이용 만족도는 (대)도시지역, 맞벌이·모전일제취업 가구, 가구소득수준이 높을수록, 초등저학년 부모(초1 부모 만족도가 가장 높음), 비취약가구에서 높게 나타났으며, '방과후학교'(N=417) 이용 만족도는 모 전일제취업, 플랫폼·비정형노동 비해당가구에서 상대적으로 유의하게 높게 나타났다.

'지역아동센터'(N=134) 이용에 대한 만족도는 부보다 모, 40대연령, 3-4년제 대졸학력, 모 전일제취업 가구에서 상대적으로 높았으며, 지자체 (온종일)돌봄센터의 경우(N=46)는 (대)도시지역, 50대이상, 모 전일제취업 가구, 초등저학년 부모, 남아자녀를 둔 부모, 플랫폼·비정형노동을 하는 가구에서 만족도가 통계적으로 유의하게 높게 나타났다.

'청소년방과후아카데미'(N=69)는 플랫폼·비정형노동 비해당가구에서 상대적으로 높은 것을 제외하고는, 통계적으로 유의한 차이를 보이는 하위변인이 없었다. '기타 공공기관·도서관 등' 공공인프라 이용(N=88)의 경우 취약가구의 만족도가 비취약가구에 비해 높은 것으로 나타났다.

'사교육' 이용(N=713) 만족도는 통계적으로 유의한 차이를 보이는 하위변인은 없었다. '자녀 혼자있음'(N=829)에 대한 만족도는 외벌이·모미취업가구, 중학생부모, 공적돌봄 미이용가구에서 상대적으로 높게 나타났다. '미성년자녀들끼리 있음'(N=420)에 대한 만족도는 외벌이가구, 여아자녀 부모에서 좀 더 높은 경향을 보였다.

실제 이용 경험에 기초한 경우, 부모 직접돌봄을 포함하여 향후 유사 위험과 재난 상황에서의 학교 원격수업일 돌봄 수요가 부모 학력과 맞벌이여부, 이와 연동하여 가구소득 및 취약 여부, 그리고 가용한 돌봄인프라 특성이 반영된 지역 특성에 따라 발생함을 알 수 있다.

5) 코로나19와 같은 위험과 재난 상황에서 가장 필요한 방과후돌봄

가) 가장 필요한 방과후돌봄(1가지)

코로나19와 같은 위험과 재난상황에서 학교 등교수업이 정상적으로 이루어진 날을 기준으로 자녀에게 가장 필요한 방과후돌봄 1가지를 응답하게 한 결과, '부모 직접돌봄'에 대한 응답이 50.8%로 가장 많았으며 그 다음으로 '학교돌봄' 12.0% '조부모·친인척' 11.3%, (학원 등) '사교육 이용' 10.4%이 10%이상으로 나타났다. '자녀혼자·자녀들끼리' 있도록 하겠다는 응답도 8.1%로 나타났으며, 마을돌봄은 3.3%로 응답되었다.

〈표 4-14〉 코로나19 위험과 재난상황에서 가장 필요한 방과후돌봄 1가지 (정상등교일 기준)

단위: %

구 분		가장 필요한 방과후돌봄 1가지(N=2,250)
1) 부모 직접돌봄		50.8
2) 조부모·친인척		11.3
3) 이웃·지인·친구집		1.9
4) 육아·마을공동체		0.5
5) 초등돌봄교실(학교돌봄터)	학교돌봄	12.0
6) 방과후학교		
7) 지역아동센터	마을돌봄기관	3.3
8) 다함께돌봄센터		
9) 온종일돌봄센터(지자체돌봄)		
10) 청소년방과후아카데미		
11) 기타 공공기관·도서관 등		0.6
12) (학원 등) 사교육		10.4
13) 공공아이돌보미		0.4
14) 민간육아(가사)도우미		0.6
15) 자녀 혼자있음		8.1
16) 미성년자녀들끼리 있음		

위험과 재난 상황에서의 자녀 방과후돌봄의 1차적 수요는 과반이상 '부모 직접돌봄'으로 부모 직접돌봄이 가능한 돌봄환경을 제공하는 것이 우선됨을 알 수 있다. 그 다음으로 위험과 재난의 구체적인 상황과 단계별로 부모 직접돌봄을 수행하기 어렵거나 서비스 이용을 필요로 하는 돌봄 필요 가구를 대상으로 공적돌봄서비스의 제공과 연계가 체계적으로 이루어질 필요가 있음을 시사한다.

‘부모 직접돌봄’의 경우 도시보다 읍면지역에서, 부모 학력이 낮을수록, 외벌이가구, 미취업모(전일제취업〈시간제취업〈미취업모의 순), 초등 저학년보다 초등 고학년·중학생 자녀, 공적돌봄를 이용한 적 없는 미이용가구, 비취약가구, 플랫폼·비정형노동 비해당가구에서 부모직접돌봄이 필요하다는 응답이 상대적으로 많았다.

‘학교돌봄’의 경우 대도시지역, 부모 고학력(4년제대졸, 대학원졸이상), 맞벌이·모전일제취업가구, 가구소득 200만원이하, 자녀연령이 어릴수록(초등저학년〉초등고학년〉중학생 자녀의 순), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 학교돌봄 서비스 이용이 필요하다는 응답이 좀 더 많았다. 고소득 , 맞벌이가구와 저소득, 취약가구의 수요가 나타났다.

‘마을돌봄(지역아동센터, 다함께돌봄센터, 지자체돌봄, 청소년방과후아카데미)’의 경우 모보다 부, 고졸이하 및 대학원졸이상 학력을 가진 부모, 가구소득 수준이 낮을수록, 자녀연령이 많을수록(초등저학년〈초등고학년〈중학생 자녀의 순), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 마을돌봄 서비스 이용이 필요하다는 응답이 보다 많은 것으로 나타났다.

‘사교육’의 경우, 도시지역, 부모 학력·가구소득 수준이 높을수록, 맞벌이·모취업가구, 자녀연령이 많을수록(초등저학년〈초등고학년〈중학생 자녀의 순), 비취약가구, 플랫폼·비정형노동 비해당가구에서 사교육 이용이 필요하다는 응답이 좀 더 많은 것으로 나타났다.

‘자녀혼자·자녀들끼리 있는’ 경우는 부보다 모, 읍면지역, 부모 학력이 낮을수록, 맞벌이·모취업가구, 자녀연령이 많을수록(초등저학년〈초등고학년〈중학생 자녀의 순), 공적돌봄 미이용가구, 비취약가구에서 위험과 재난 상황에서 필요하다는 응답이 좀 더 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 위험과 재난 상황에서 자녀가 가장 필요로 하는 방과후돌봄 (등교수업일 기준)

단위: %(명)

구분	부모 돌봄	학교돌봄 이용	조부모 친인척 돌봄	(학원·개인교습) 등 사교육	자녀혼자·미성년자녀 들끼리 있음	마을돌봄 기관	사례수
전체	50.8	12.0	11.3	10.4	8.1	3.3	(2250)
성별							
부	49.9	12.4	11.8	10.0	6.5	4.0↑	(1125)
모	51.8	11.6	10.8	10.8	9.7↑	2.7	(1125)
$x^2(df)$	29.053(10)**						
지역규모							
대도시	49.0	13.3↑	13.1	10.0	6.5	3.5	(1065)
중소도시	52.1	10.9	10.0	11.5	9.2	3.4	(889)
읍·면	53.7↑	10.1	8.8	8.4	10.5↑	2.7	(296)
$x^2(df)$	41.313(20)**						
응답자최종학력							
고졸 이하	57.5↑	6.5	10.2	6.5	11.3↑	4.7↑	(275)

구분	부모 돌봄	학교돌봄 이용	조부모 친인척 돌봄	(학원·개인 교습) 등 사교육	자녀혼자·미성년자녀 들끼리 있음	마을돌봄 기관	사례수
3년제 대졸	54.1	10.5	8.4	11.1	10.0	3.0	(370)
4년제 대졸	49.6	13.4↑	11.8	10.4	7.4	2.9	(1333)
대학원 이상	46.0	12.5↑	14.0	13.2↑	5.5	4.4↑	(272)
$x^2(df)$	56.775(30)**						
맞벌이 여부							
맞벌이	41.7	13.2↑	15.3	13.2↑	10.5↑	2.4	(1125)
외벌이	60.0↑	10.7	7.3	7.6	5.7	4.3	(1125)
$x^2(df)$	115.825(10)***						
가구내여성취업							
전일제취업	42.3	13.4↑	14.3	12.9↑	9.9	3.1	(1132)
시간제취업	53.4	10.2	12.5	10.2	9.1	2.3	(176)
미취업	62.0↑	10.3	6.7	7.4	5.8	3.5	(892)
$x^2(df)$	98.706(20)***						
가구소득							
200만원이하	42.0	16.3↑	14.9	4.5	8.7	6.3↑	(288)
200~400만원이하	63.2	10.5	7.5	5.3	5.2	4.1	(562)
400~600만원이하	50.5	11.7	9.7	13.3	9.7	2.7	(743)
600~800만원이하	40.2	11.9	15.7	15.7	10.1	2.3	(396)
800만원초과	51.3	11.1	13.4	11.5	6.1	1.9	(261)
$x^2(df)$	162.694(40)***						
막내자녀기준(학년)							
초등 1학년	51.2	17.2↑	17.2	5.2	1.6	2.8	(250)
초등 2학년	43.2	22.4↑	18.4	5.6	2.0	3.6	(250)
초등 3학년	45.6	16.8↑	13.6	9.6	5.6	1.6	(250)
초등 4학년	50.4	13.6	10.4	10.4	7.2	4.0	(250)
초등 5학년	51.2	14.8	9.6	11.6	8.0	2.4	(250)
초등 6학년	55.6↑	12.0	9.6	9.6	7.6	3.6	(250)
중학교 1학년	56.8↑	3.6	7.6	12.4↑	12.8↑	3.6	(250)
중학교 2학년	53.6↑	4.4	5.6	14.8↑	15.6↑	2.8	(250)
중학교 3학년	50.0	2.8	9.6	14.4↑	12.4↑	5.6↑	(250)
$x^2(df)$	261.927(80)***						
막내자녀기준							
초등저학년부모	46.7	18.8↑	16.4	6.8	3.1	2.7	(750)
초등고학년부모	52.4	13.5	9.9	10.5	7.6	3.3	(750)
중학생부모	53.5	3.6	7.6	13.9↑	13.6↑	4.0↑	(750)
$x^2(df)$	200.218(20)***						
공적돌봄이용							
이용	45.8	16.1	11.5	9.9	7.4	4.5	(1674)
미이용	65.6↑	0.0	10.6	11.8	10.1↑	0.0	(576)
$x^2(df)$	168.663(10)***						
취약가구여부							
취약가구	40.3	17.0↑	14.1	5.8	7.1	8.3↑	(553)
비취약가구	54.3↑	10.3	10.4	11.9	8.4↑	1.7	(1697)

구분	부모 돌봄	학교돌봄 이용	조부모 친인척 돌봄	(학원·개인 교습) 등 사교육	자녀혼자·미성년자녀 들끼리 있음	마을돌봄 기관	사례수
$x^2(df)$	138.097(10)***						
플랫폼노동							
해당	42.4	15.7↑	12.8	6.1	9.0	6.1↑	(344)
비해당	52.4↑	11.3	11.0	11.2	7.9	2.8	(1906)
$x^2(df)$	49.748(10)***						

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

'지역사회 육아·마을 공동체 돌봄'의 경우 전체 0.5%로 적은 응답률을 보였다. 그 가운데에서도 읍면지역(1.4%), 대학원이상 고학력 부모(1.1%), 외벌이가구(0.7%), 초등저학년 부모(0.8%), 취약가구(1.4%), 플랫폼·비정형노동 가구(0.9%)에서 육아·마을 공동체 돌봄서비스 이용이 필요하다는 응답이 좀 더 많은 경향을 보였다.

나) 주당 이용일수·이용시간

주당 이용일수는 주 5일(월-금)이 41.2%로 가장 많았으며, 주말을 포함한 주 6-7일이 29.6%로 일정비율을 보였다. 그밖에 주 3일이하 이용일수에 대한 응답도 29.1%로 약 30%가량으로 나타났다. 다양한 이용일수 수요가 있음을 보여준다.

〈표 4-16〉 주당 이용일수 (등교수업일 기준)

단위: %(명)

구분	주 5일 (월~금)	주 6~7일 (주말포함)	주 3일	주 4일	주 2일	주 1일	사례수
주당 이용일수	41.2	29.6	10.5	8.6	6.0	4.0	(2250)

평일 하루 이용시간에 대한 수요는 1시간이하부터 7~8시간이상까지 다양한 분포를 보이는 가운데, 전체 평균 239분으로 약 4시간(3.98시간)으로 조사되었다. 하루 1~2시간 및 2~3시간 이용에 대한 응답이 가장 많아 각 20% 내외로 단시간 수요를 보였으며, 3~4시간과 4~5시간에 대해서는 각 15% 내외, 7~8시간 12.0%, 1시간이하 7.3%, 5~6시간 6.8%, 6~7시간 3.9%로 4시간 이상도 37.4%로 나타나, 매우 다양한 시간 수요를 보여준다.

수요가 가장 많은 2~3시간 이용의 경우, 맞벌이가구·취업모, 공적돌봄을 이용하는 가구, 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

이용시간 수요를 돌봄서비스 응답별로 살펴보면, '부모직접돌봄'과 '조부모·친인척' 돌봄, '자녀혼자·자녀들끼리 있음'을 위험과 재난 시 가장 필요한 방과후돌봄으로 응답한 경우에 평균 4시간 이상 등 이용시간이 가장 길었다. 이를 제외하고 개별 돌봄서비스별로 살펴보면 학교돌봄 평균 3.14시간, 마을돌봄 3.22시간, 사교육 3.13시간으로 3시간 이상으로 유사하게 나타났다. 학교돌봄, 마을돌봄, 사교육 등을 선택한 경우에도 1시간이하부터 6~7시간이상까지 이용시간 분포가 다양하게 나타났다. 부모직접돌봄 등 가정내돌봄 시간에 비해 개별 돌봄서비스를 선택한 경우 기대하는 돌봄서비스 이용시간은 다소 적게 응답되었다. 돌봄서비스 이용시간에 대한 요구를 반영한 결과인지, 실제 이용가능한 방과후 돌봄서비스 제공 시간이 적은 데에서 온 결과인지 이용시간에 대한 구체적인 수요를 파악할 필요가 있겠다.

〈표 4-17〉 평일 이용시간(대) (등교수업일 기준)

단위: %(명), 분, 시간

구분	1시간 이하	1~2 시간 이하	2~3 시간 이하	3~4 시간 이하	4~5 시간 이하	5~6 시간 이하	6~7 시간 이하	7~8 시간 이하	8~9 시간 이하	사례수	평균	
											분	시간
전체	7.3	19.4	20.3	15.6	13.8	6.8	3.9	12.0	0.9	(2250)	239.0	3.98
가장필요한방과후돌봄												
부모직접돌봄	6.3	15.8	16.0	14.2	12.8	6.6	5.1	21.8	1.5	(1144)	275.7	4.60
조부모·친인척	6.7	15.0	16.9	16.9	21.7	12.6	5.1	4.7	0.4	(254)	240.9	4.02
이웃·지인·친구집	18.6	27.9	18.6	18.6	9.3	4.7	0.0	2.3	0.0	(43)	170.6	2.84
학교돌봄	**7.8**	**26.0**	**29.0**	**17.5**	**11.9**	**5.2**	**0.7**	**1.5**	**0.4**	**(269)**	**188.2**	**3.14**
마을돌봄	**2.7**	**33.3**	**18.7**	**22.7**	**14.7**	**4.0**	**4.0**	**0.0**	**0.0**	**(75)**	**193.0**	**3.22**
육아·마을 공동체	8.3	41.7	25.0	16.7	0.0	0.0	8.3	0.0	0.0	(12)	163.3	2.72
기타 공공기관·도서관등	23.1	30.8	7.7	7.7	15.4	7.7	7.7	0.0	0.0	(13)	181.5	3.03
(학원 등) 사교육	8.1	24.8	27.4	20.5	12.8	4.7	1.7	0.0	0.0	(234)	187.5	3.13
공공아이돌보미	0.0	50.0	40.0	0.0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	(10)	158.0	2.63
민간육아·가사도우미	28.6	7.1	28.6	7.1	14.3	7.1	7.1	0.0	0.0	(14)	182.5	3.04
자녀혼자·자녀들끼리있음	9.9	20.9	29.7	12.1	15.9	6.6	2.2	2.2	0.5	(182)	200.3	3.34

다) 돌봄 프로그램(내용)

돌봄 프로그램에 대해서는 '교육·학습' 위주 프로그램에 대한 부모 수요가 (1순위 응답 기준) 58.9%로 우세하게 나타났으며, 그 외에 '안전한 돌봄과 보호', '놀이·체험활동', '바깥·신체 활동'의 순으로 나타났다.

〈표 4-18〉 돌봄(프로그램) 내용 (등교수업일 기준)

단위: %(명)

구분	교육·학습 프로그램	안전한 돌봄·보호	놀이·체험활동	바깥·신체활동	사례수
1순위	58.9	25.2	11.5	4.4	(615)
1+2순위	84.2	44.6	42.0	19.7	(615)

1순위 응답 결과 '교육·학습' 프로그램에 대한 응답은 부모학력이 낮을수록(고졸이하 62.0%), 맞벌이가구(60.0%), 자녀연령이 많을수록(중학생부모 68.2%), 공적돌봄 미이용가구(70.8%), 코로나기간(2021년) 부모가 자녀를 직접 돌본 경우(63.7%)와 사교육(66.7%)을 이용하는 경우, 비취약가구(61.3%), 플랫폼·비정형노동 비해당가구(62.0%)에서 상대적으로 좀 더 많은 경향을 보였다.

1순위로 '안전한 돌봄과 보호'를 응답한 경우는 대도시지역, 부모 고학력일수록, 맞벌이·모전일제취업가구, 자녀연령이 어릴수록, 자녀가 여아인 경우, 공적돌봄 이용 가구, 또한 이용 현황에서 조부모·친인척 및 학교돌봄·마을돌봄을 응답한 경우, 플랫폼·비정형노동 비해당 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

'놀이·체험 활동'에 대한 1순위 응답은 읍면지역, 부모 학력이 낮을수록, 외벌이가구, 자녀 연령이 어릴수록, 남아, 마을돌봄 이용 가구, 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많았으며, '바깥·신체 활동'의 경우도 읍면지역, 외벌이·모미취업가구, 가구소득 200만원이하, 남아, 마을돌봄 이용 가구, 취약가구, 플랫폼·비정형노동 해당 가구로 유사한 하위집단 특성을 보였다.

라) 온·오프라인 운영

돌봄 프로그램의 온·오프라인 운영과 관련하여 오프라인 위주와 온·오프라인 병행 및 온라인 진행에 대해 다양한 견해가 나타났다.

〈표 4-19〉 돌봄프로그램 온·오프라인 운영에 대한 의견

단위: %(명)

구분	대면 오프라인	온라인 위주	오프라인 위주	비대면 온라인	사례수
전체	39.3	30.6	28.5	1.6	(615)

6) 코로나19와 같은 위험과 재난상황 지속 시 선호하는 학교 수업 형태

한편, 현재와 같은 코로나19 팬데믹 상황이 지속될 경우 자녀 학교 수업으로 선호하는 방식을 질문한 결과, 등교수업+온라인학습의 병행에 대한 의견이 41.4%로 가장 많았다. 그 다음으로 등교수업 28.3%, 온라인학습(원격수업) 17.5%, 등교수업+온라인수업+순회교육 7.7%의 순으로 나타나. 온·오프라인 병행 외에 대면 등교수업에 대한 의견이 학부모 응답에서 많음을 알 수 있다.

〈표 4-20〉 코로나19 팬데믹 상황 지속 시 선호하는 학교수업 형태(Q2)

단위: %

항 목	비율
등교수업+온라인학습	41.4
등교수업	28.3
온라인 학습	17.5
등교수업+온라인학습+순회교육	7.7
순회교육	2.7
등교수업+순회교육	2.4

7) 위험과 재난-일상 상황의 자녀돌봄 수요의 차이

코로나19와 같은 위험과 재난 상황과 일상적인 상황에서의 자녀돌봄에 대한 수요와 요구가 다르다고 생각하는지 5점척도로 질문하였다. 그 결과 5점 평균 3.31점으로 '다르다'고 응답한 비율이 약 50%로 '다르지 않다'는 응답 25.2%에 비해 많았다.

이는 부모 성별, 지역, 응답자 연령 및 학력, 맞벌이 여부, 가구소득에 따라 차이를 보여, 부(3.37점)가 다르다고 인식하는 비율이 모(3.26점)에 비해 많고, 대도시(3.42점), 4년제대졸이상(3.39점), 맞벌이가구(3.42점), 가구소득 600~800만원이하(3.52점)에서 위험과 재난과 일상적인 상황에서의 돌봄 수요와 요구에 차이가 있다는 응답이 상대적으로 많았다. 앞서 살펴본, 코로나19와 같은 위험과 재난상황에서 등교수업일 자녀에게 가장 필요한 방과후돌봄 1가지로 '학교돌봄'을 응답한 하위그룹 특성(예: 상대적으로 부모 고학력, 맞벌이·모전일제취업, 자녀연령이 어릴수록, 취약가구, 가구소득 200만원이하에서 많음)과 가구소득 변인을 제외하고는 대체로 유사하게 나타났다.

〈표 4-21〉 위험과 재난상황과 일상적인 상황의 자녀돌봄에 대한 수요와 요구 차이

단위: %(명)

구분	다르지 않다	별로 다르지 않다	보통	어느정도 다르다	다르다	사례수	평균
전체	7.6	17.6	24.8	35.8	14.2	(2250)	3.31
성별							
부	6.8	16.0	26.1	35.5	15.6	(1125)	3.37
모	8.4	19.3	23.4	36.1	12.9	(1125)	3.26
$x^2(df)/t$			9.737(4)*				2.287*
지역규모							
대도시	6.1	14.8	25.0	39.5	14.6	(1065)	3.42
중소도시	8.5	20.4	25.0	32.5	13.6	(889)	3.22
읍·면	10.1	19.6	23.3	32.1	14.9	(296)	3.22
$x^2(df)/F$			24.470(8)**				8.116***
응답자연령							
30대 이하	5.2	11.0	30.6	38.5	14.8	(291)	3.47
40대	8.6	18.4	23.7	35.0	14.3	(1567)	3.28
50대 이상	5.4	19.4	24.7	37.0	13.5	(392)	3.34
$x^2(df)/F$			21.518(8)**				3.455*
응답자최종학력							
고졸 이하	9.5	23.6	28.7	28.0	10.2	(275)	3.06
3년제 대졸	9.7	20.3	27.0	30.0	13.0	(370)	3.16
4년제 대졸	6.3	15.8	24.5	38.8	14.6	(1333)	3.39
대학원 이상	9.2	16.9	18.8	36.8	18.4	(272)	3.38
$x^2(df)/F$			41.964(12)***				9.386***
맞벌이 여부							
맞벌이	6.0	17.4	22.2	37.4	16.9	(1125)	3.42
외벌이	9.2	17.9	27.3	34.1	11.6	(1125)	3.21
$x^2(df)/t$			26.010(4)***				4.291***
가구내여성취업							
전일제취업	6.6	17.0	24.6	37.1	14.6	(1132)	3.36
시간제취업	6.3	19.9	16.5	38.1	19.3	(176)	3.44
미취업	9.2	17.5	26.7	33.4	13.2	(892)	3.24
$x^2(df)/F$			17.728(8)*				3.876*
가구소득							
200만원이하	9.0	13.5	33.3	35.8	8.3	(288)	3.21
200~400만원이하	9.4	19.9	26.0	31.3	13.3	(562)	3.19
400~600만원이하	7.5	19.0	23.0	37.6	12.9	(743)	3.29
600~800만원이하	5.3	13.6	22.2	41.4	17.4	(396)	3.52
800만원초과	5.7	19.5	21.5	31.8	21.5	(261)	3.44
$x^2(df)/F$			57.579(16)***				6.292***
막내자녀기준							
초등저학년부모	7.2	16.4	25.1	37.7	13.6	(750)	3.34
초등고학년부모	6.4	18.3	24.7	35.3	15.3	(750)	3.35
중학생부모	9.2	18.3	24.5	34.3	13.7	(750)	3.25
$x^2(df)/F$			7.442(8)				1.722

구분	다르지 않다	별로 다르지 않다	보통	어느정도 다르다	다르다	사례수	평균
공적돌봄이용							
이용	6.4	16.7	23.1	38.8	15.0	(1674)	3.39
미이용	11.1	20.3	29.5	27.1	12.0	(576)	3.09
$x^2(df)/t$	41.859(4)***						5.599***
취약가구여부							
취약가구	7.1	17.0	27.8	35.4	12.7	(553)	3.30
비취약가구	7.8	17.9	23.7	35.9	14.7	(1697)	3.32
$x^2(df)/t$	4.579(4)						-0.407

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

다. 코로나19로 인한 어려움 및 자녀 일과시간 변화

1) 자녀에게 힘들었던 점

코로나19로 인한 돌봄의 공백과 어려움을 파악하기 위해, 코로나19 확산 이후 자녀에게 가장 힘들었던 점을 3가지 이내로 응답하게 하였다. 부모 응답 결과, 자녀가 친구들을 만나지 못함에 대한 응답이 39.9%로 가장 많았고, 코로나19가 언제 끝날지 모르는 불안함과 생활리듬이 깨짐 28.7%로 나타났다. 그 다음으로는 외출하지 못해 답답함(22.4%), 불평등한 학습 손실과 커지는 학습 격차(19.2%), 온라인 과다와 무방비 노출(18.1%), 나와 주변 사람들의 감염 위험(17.8%), 원격수업(17.6%)의 순으로 나타났다.

〈표 4-22〉 코로나19 확산 이후 자녀에게 가장 힘들었던 점 (중복응답)

단위: %

항 목	비율
자녀가 친구들을 만나지 못함	39.9
코로나19가 언제 끝날지 모르는 불안함	28.7
생활리듬이 깨짐	
외출하지 못해 답답함	23.4
불평등한 학습손실, 커지는 학습격차	19.2
온라인 과다, 무방비 노출	18.1
나와 주변사람들의 감염위험	17.8
원격수업	17.6
마스크 착용 등 개인방역 관리	10.5
막연한 걱정과 스트레스	10.4
식사 해결이 어려워짐	9.7

항 목	비율
열악한 원격학습 환경·설비	7.9
동아리, 봉사활동 등 체험활동 불가능	7.6
심심함·의욕이 없음	6.4
학교나 청소년시설이 문을 닫음	6.3
아동청소년 대상 프로그램이나 서비스 감소	5.2
부모님 등 가족과 갈등·자주싸움	
진로탐색의 어려움	4.9
외로움·고립감	4.0
경제적으로 어려워짐	2.4
특별히 힘든 점 없음	2.2
(나 또는 가족이) 일자리를 잃음	0.9

그 외 코로나19 확산으로 인해 자녀에게 힘든 점은 마스크 착용 등 개인방역 관리, 막연한 걱정과 스트레스, 식사해결, 열악한 학습환경·설비, 동아리 및 봉사활동 등 체험활동 불가능, 심심하고 의욕없음, 학교나 청소년시설 문 닫음 등으로 응답율 10%이하로 나타났다. 아동청소년 프로그램 및 서비스 감소, 가족 갈등과 싸움, 진로탐색의 어려움, 외로움·고립감, 경제적으로 어려워짐 등은 5%이하로 나타났다.

자녀가 경험한 어려움에 대한 응답을 통해, 초중등 아동·청소년의 또래관계와 사회성발달, 기본생활습관의 형성, 불안·우울·무기력에 대한 심리정서적 지원, 그리고 학습 격차와 손실 및 온라인 과다 사용에 대한 중재와 지원의 필요성을 보여준다.

2) 자녀에게 좋았던 점

반면 코로나19로 인해 자녀에게 가장 좋았던 점을 3가지 이내로 선택하게 한 결과, '가족과 좋은 시간을 보낼 수 있게 됨'(38.5%)이 가장 많았고, '특별히 좋은 점 없음'(30%), '자기주도적으로 할 수 있음'(24.9%), '단순하고 느리고 조용한 생활'(22.2%), '스스로 돌볼 시간이 생김'(20.8%), '취미·흥미를 가진 활동을 할 수 있음'(19.3%)의 순으로 나타났다. 그 외 '친구관계가 더욱 돈독'해졌으며, '운동할 시간'이 늘어나고, '재정상태가 좋아졌다'는 응답은 5% 내외로 나타났다. 가족과의 시간 및 자신만의 시간을 가진 점이 장점으로 언급되었다.

〈표 4-23〉 코로나19로 인해 자녀에게 좋았던 점 (중복응답)

단위: %

항 목	비율
가족과 좋은 시간을 보낼 수 있게 됨	38.5
특별히 좋은 점 없음	30.0
스스로 자기주도적으로 할 수 있었던 점	24.9
단순하고 느리고 조용한 생활	22.2
스스로를 돌볼 시간이 생김	20.8
취미·흥미를 가진 활동을 할 수 있음	19.3
덜 바쁨	17.2
건강한 끼니를 챙겨먹을 수 있게 됨	13.8
친구관계가 더욱 돈독해 짐	5.7
운동을 할 시간이 늘음	5.6
재정상태가 좋아짐	3.9

3) 코로나19 기간 자녀에게 가장 필요한 도움·지원

지난 코로나19 경험을 돌이켜 볼 때 자녀에게 가장 필요한 도움과 지원이 무엇인지 부모에게 질문하였다. 1순위 응답으로 '학습지원'(45.6%)이 가장 많았고 그 다음으로 자녀의 '여가생활 지원'(18.6%), '식사지원'(9.4%), '시간관리 지원'(9.0%)이 필요하다고 응답하였다. 이와 같은 응답은 하위집단 간 차이가 크지 않고 유사하게 나타났다.

〈표 4-24〉 자녀에게 가장 필요한 도움 또는 지원 (1, 2순위)

단위: %(명)

구분	학습지원	여가생활 지원	식사지원	시간관리 지원	활동지원	봉사활동 지원	심리상담	진로·취업 지원	사례수
1순위	45.6	18.6	9.4	9.0	6.4	5.0	4.9	1.0	(2250)
1+2순위	65.5	33.5	23.3	21.5	27.1	9.8	14.4	4.9	-

자녀에게 가장 필요한 도움과 지원에 대해 1, 2순위 중복응답에서도, '학습지원'(65.5%)이 필요하다는 응답이 가장 많고, 그 외에 '여가생활 지원'(33.5%), '활동지원'(27.1%), '식사지원'(23.3%), '시간관리 지원'(21.5%), '심리상담'(14.1%)의 순으로 나타났다. 전반적으로 자녀의 학습지원이 우세한 가운데 여가생활과 활동지원, 식사지원의 필요성이 언급되었다.

4) 2021년 자녀의 하루일과 및 코로나 전후 변화

(1) 평일-주말 하루 일과 시간

코로나19 기간 초중등 아동·청소년의 생활시간을 살펴보기 위해 지난 학기 자녀의 평일 하루 일과에 대해 질문하였다. 스마트폰과 태블릿PC 사용이 1일 평균 2.22시간으로 가장 많았으며, 책읽기·학업 1.93시간, TV시청 1.77시간, 컴퓨터 사용 1.38시간 순으로 나타났다. 평일 하루 디지털매체를 이용하는 시간(평균 합 약 5.3시간)이 가장 많음을 알 수 있다.

하위변인을 살펴보면, 스마트폰·태블릿PC 사용의 경우 부모 학력 및 가구소득 수준이 낮을수록, 읍면지역, 취약가구, 그리고 아동 연령이 많을수록 많아져 중학생의 스마트폰·태블릿PC 사용 시간이 전체 평균 1일 2.5시간을 초과하는 것으로 나타났다.

책읽기·학업의 경우, (대)도시지역, 부모 학력 및 가구소득 수준이 높을수록, 비취약가구, 아동 연령이 많을수록 시간이 길어지는 것으로 나타났다. 체육·신체활동과 바깥활동의 경우, 가구소득 200만원이하, 아동 연령이 어릴수록, 비취약가구에서 상대적으로 많은 경향을 보였다.

이로써 초등 저학년에서 고학년, 중학생으로 갈수록 스마트폰과 컴퓨터 사용은 늘어나고 체육·신체활동 및 바깥활동·야외에서 보내는 시간은 줄어드는 것으로 나타났다. 대도시, 중소도시에서 읍면지역으로 갈수록 책읽기와 학업 시간은 줄고 스마트폰·테블릿PC 사용은 증가하는 경향을 보였다.

〈표 4-25〉 지난학기 평균 시간: 평일-주말 하루

단위: 시간(명)

구분	TV시청	책읽기·학업	스마트폰·태블릿PC	컴퓨터 사용	체육·신체활동	바깥활동·야외에서 보내는 시간	문화·체험활동	친구만나기·친구들과 어울리기	사례수
평일	**1.77**	**1.93**	**2.22**	**1.38**	**0.97**	**1.01**	**0.56**	**0.97**	(2250)
지역규모									
대도시	1.74	2.02	2.03	1.42	1.00	1.04	0.60	0.97	(1065)
중소도시	1.78	1.91	2.38	1.38	0.92	0.98	0.52	0.95	(889)
읍·면	1.84	1.63	2.45	1.26	0.97	0.98	0.56	1.05	(296)
응답자최종학력									
고졸 이하	1.97	1.75	2.86	1.53	1.10	1.15	0.71	1.09	(275)
3년제 대졸	1.75	1.76	2.54	1.26	0.98	1.00	0.56	0.96	(370)
4년제 대졸	1.77	1.94	2.08	1.39	0.94	0.99	0.54	0.96	(1333)
대학원 이상	1.59	2.29	1.83	1.38	0.97	0.94	0.54	0.92	(272)
가구소득									
200만원이하	1.87	1.89	2.36	1.66	1.21	1.33	0.92	1.20	(288)
200~400만원이하	1.85	1.76	2.35	1.32	0.97	1.02	0.59	0.95	(562)

구분	TV시청	책읽기·학업	스마트폰·태블릿PC	컴퓨터 사용	체육·신체 활동	바깥활동·야외에서 보내는 시간	문화·체험 활동	친구만나기·친구들과 어울리기	사례수
400~600만원이하	1.79	1.86	2.24	1.36	0.94	0.92	0.45	0.90	(743)
600~800만원이하	1.62	2.06	2.13	1.37	0.88	0.91	0.50	1.00	(396)
800만원초과	1.66	2.32	1.86	1.26	0.90	0.98	0.51	0.95	(261)
막내자녀기준(학년)									
초등 1학년	1.81	1.77	1.59	1.15	1.15	1.15	0.75	1.02	(250)
초등 2학년	1.94	1.69	1.63	1.14	1.17	1.11	0.65	1.07	(250)
초등 3학년	1.89	1.64	1.84	1.27	1.12	1.06	0.64	0.97	(250)
초등 4학년	1.90	1.85	2.09	1.16	1.00	1.06	0.59	1.04	(250)
초등 5학년	1.97	1.81	2.45	1.35	0.88	0.81	0.46	0.86	(250)
초등 6학년	1.82	1.99	2.44	1.55	0.88	0.98	0.49	0.87	(250)
중학교 1학년	1.51	2.32	2.70	1.60	0.89	0.90	0.50	0.91	(250)
중학교 2학년	1.57	2.03	2.76	1.58	0.80	0.99	0.40	0.93	(250)
중학교 3학년	1.51	2.26	2.50	1.63	0.82	1.00	0.56	1.09	(250)
막내자녀기준									
초등저학년부모	1.88	1.70	1.69	1.19	1.15	1.11	0.68	1.02	(750)
초등고학년부모	1.90	1.88	2.33	1.35	0.92	0.95	0.52	0.92	(750)
중학생부모	1.53	2.20	2.65	1.60	0.83	0.96	0.49	0.98	(750)
취약가구여부									
취약가구	1.90	1.87	2.38	1.68	1.24	1.34	0.88	1.18	(553)
비취약가구	1.73	1.95	2.17	1.29	0.88	0.90	0.46	0.91	(1697)
주말	**2.64**	**1.48**	**2.83**	**1.69**	**1.08**	**1.29**	**0.81**	**1.06**	(2250)

자녀의 주말 일과 시간에서도 스마트폰·태블릿PC 사용이 주말 하루 평균 2.83시간으로 가장 많고, 그 다음으로 TV시청 2.64시간, 컴퓨터 사용 1.69시간, 책읽기·학업 1.48시간, 바깥활동·야외 1.29시간의 순으로 나타났다. 중학생의 스마트폰과 태블릿pc사용이 주말 하루 3시간 이상으로 가장 많았고, 대도시, 중소도시, 읍면지역으로 갈수록 책읽기와 학업 시간은 줄어들고 스마트폰과 테블릿PC 사용은 증가하는 경향은 동일하게 나타났다.

〈표 4-26〉 지난학기 평균시간: 주말 하루

단위: 시간(명)

구분	1) TV 시청	2) 책읽기·학업	3) 스마트폰·태블릿pc	4) 컴퓨터 사용	5) 체육·신체 활동	6) 바깥활동·야외에서 보내는 시간	7) 문화·체험활동	8) 친구만나기·친구들과 어울리기	사례수
평일	1.77	1.93	2.22	1.38	0.97	1.01	0.56	0.97	(2250)
주말	2.64	1.48	2.83	1.69	1.08	1.29	0.81	1.06	(2250)

(2) 코로나 전-후 시간 변화

코로나 전-후로 자녀의 생활시간 변화에 대해 5점척도로 살펴본 결과, 앞서 살펴본 생활시간 조사에서와 마찬가지로 스마트폰과 태블릿PC 사용이 증가했다는 응답이 64%로 가장 많았으며, 책읽기와 학업은 변화없다는 응답이 52.6%로 많았다. 스마트폰과 태블릿PC 사용이 평균 3.84점으로 증가한 정도가 가장 큰 것으로 나타났으며, 그 다음으로 컴퓨터 사용(3.53점), TV시청(3.48점)의 순으로 증가한 정도가 컸다.

반면 친구 만나기는 64.6%가 감소한 것으로 응답하였으며, 문화·체험활동 감소 62.3%, 야외에서 보내는 시간 감소 62.0%, 체육·신체활동은 54.6%가 감소했다고 응답하였다. 디지털 미디어 이용시간의 증가가 크고 대면 또래관계와 야외·신체·활동 시간이 감소함으로써, 코로나 기간 아동·청소년에게 상대적으로 결핍 또는 과다한 시간을 보여준다.

〈표 4-27〉 코로나 전-후 증감

단위: %, (명), 점

구분	매우 감소	약간 감소	변화 없음	약간 증가	매우 증가	사례수	평균
1) TV 시청	4.1	6.0	40.4	36.9	12.7	(2250)	3.48
2) 책읽기·학업	7.7	15.2	52.6	21.7	2.8	(2250)	2.97
3) 스마트폰·태블릿pc	1.4	4.8	29.8	36.0	28.0	(2250)	3.84
4) (컴퓨터게임 등) 컴퓨터 사용	2.4	5.8	44.7	30.9	16.2	(2250)	3.53
5) 체육·신체 활동	25.4	29.2	34.0	9.8	1.6	(2250)	2.33
6) 바깥활동·야외에서 보내는 시간	33.0	29.0	27.5	9.2	1.4	(2250)	2.17
7) 문화·체험활동	37.5	24.8	28.9	7.8	1.0	(2250)	2.10
8) 친구만나기·친구들과 어울리기	33.2	31.4	25.6	8.3	1.4	(2250)	2.13

(3) 자녀에게 가장 부족한 시간

현재 자녀에게 가장 부족한 활동 1순위로 책읽기와 학업이 25.3%로 많았으며, 체육·신체활동 21.4%, 바깥활동 15.9%, 친구만나기 11.8% 순으로 응답되었다.

부모의 학력 및 가구소득 수준이 낮을수록 자녀의 책읽기와 학업에 대한 부족함을 많이 느꼈고, 바깥활동 및 친구만나기에 대한 부족은 적게 느끼는 것으로 나타났다. 또한 초등저학년보다 고학년, 중학생으로 갈수록 책읽기와 학업이 부족하다는 부모의 인식이 크고, 바깥활동 및 친구만나기가 부족하다는 응답은 줄어드는 것으로 나타났다.

〈표 4-28〉 현재 자녀에게 가장 부족한 활동 (1순위, 1+2순위)

단위: %(명)

구분	책읽기·학업	체육·신체 활동	바깥활동·야외에서 보내는 시간	친구 만나기·친구들과 어울리기	문화·체험활동	TV시청	스마트폰·태블릿 PC	(게임등) 컴퓨터 사용	사례수
1순위	25.3	21.4	15.9	11.8	9.3	7.7	5.2	3.4	(2250)
응답자최종학력									
고졸 이하	34.5	14.9	14.9	7.3	8.7	10.2	5.5	4.0	(275)
3년제 대졸	29.5	21.9	16.5	9.5	7.6	7.8	5.1	2.2	(370)
4년제 대졸	23.0	22.7	15.6	13.1	9.9	7.4	5.0	3.5	(1333)
대학원 이상	22.1	21.0	17.6	12.9	9.6	6.6	6.3	4.0	(272)
맞벌이 여부									
맞벌이	24.4	22.4	16.2	13.2	10.3	6.1	4.4	2.9	(1125)
외벌이	26.2	20.4	15.6	10.3	8.4	9.2	6.0	3.8	(1125)
가구내여성취업									
전일제취업	24.7	21.6	15.4	11.3	10.9	7.5	5.2	3.4	(1132)
시간제취업	19.9	26.7	16.5	14.8	11.4	4.5	4.0	2.3	(176)
미취업	27.2	20.0	17.0	12.0	7.3	8.0	5.0	3.5	(892)
가구소득									
200만원이하	29.2	17.4	8.0	6.6	6.3	14.9	11.1	6.6	(288)
200~400만원이하	27.6	20.5	18.1	10.0	8.2	8.4	4.3	3.0	(562)
400~600만원이하	25.2	23.3	16.3	11.2	11.2	5.9	4.0	3.0	(743)
600~800만원이하	25.8	22.5	15.2	13.4	10.1	6.1	4.5	2.5	(396)
800만원초과	16.1	20.7	19.9	20.7	8.8	5.7	5.0	3.1	(261)
막내자녀기준									
초등저학년부모	21.7	19.3	18.4	13.1	9.5	9.1	5.7	3.2	(750)
초등고학년부모	26.1	20.9	16.0	11.9	9.6	7.7	4.8	2.9	(750)
중학생부모	28.1	23.9	13.3	10.4	8.9	6.3	5.1	4.0	(750)
취약가구여부									
취약가구	26.8	17.2	10.5	7.6	8.1	13.9	9.2	6.7	(553)
비취약가구	24.9	22.7	17.7	13.1	9.7	5.7	3.9	2.3	(1697)
1+2순위	33.1	42.1	40.7	28.2	29.1	9.5	9.9	7.4	-

1+2순위 중복응답에서는 '체육활동'과 '바깥활동'이 부족하다는 응답이 각 42.1%, 40.7%로 가장 많았으며. 그 다음으로 '책읽기·학업' 부족 33.1%, '문화·체험활동' 부족 29.1%, '친구만나기' 부족 28.2%로 응답되었다.

(4) 팬데믹 하 자녀 돌봄서비스 이용의 어려움

가) 자녀 돌봄서비스 이용 시 어려움

팬데믹 상황에서 자녀 돌봄서비스 이용 시 가장 큰 어려움으로 1+2순위 중복응답 결과, 예기치

못한 긴급한 돌봄 발생시 대응의 어려움이 35.3%로 가장 많았고, 돌봄서비스 이용 자격의 제한 30.6%, 돌봄서비스에 대한 정보 부족과 연계의 어려움 24.3%, 주위에 이용가능한 돌봄서비스의 부족(인프라문제) 21.1%의 순으로 나타났다.

〈표 4-29〉 팬데믹 경험하면서 자녀 돌봄서비스 이용 시 가장 큰 어려움 (1순위, 1+2순위)

단위: %

항 목	1순위	1+2순위
예기치못한 긴급한 돌봄 발생 시 대응의 어려움 (갑자기 돌봐줄 사람·맡길 데를 구하지 못함)	19.6	35.3
비해당: 돌봄서비스 이용하지 않음	18.6	
돌봄서비스 이용 제한(이용우선순위·자격제한 등)	16.1	30.6
돌봄서비스 이용 단절(이용하던 돌봄서비스 이용을 지속하지 못함)	13.8	18.7
이용가능한 돌봄서비스에 대한 정보부족과 연계의 어려움	13.2	24.3
특별히 어려움 없음	10.5	
주위에 이용가능한 돌봄서비스 부족(인프라 문제)	5.1	21.1
돌봄서비스의 질·내용(프로그램)	3.1	11.8

중복응답 결과, 어려움에 대한 응답은 대체로 모 보다 부, 공적돌봄이용가구에서 좀 더 많았으며 또한 맞벌이가구, 자녀연령이 어릴수록, 취약특성을 가진 가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 공통된 경향을 보였다. 이용가능한 서비스의 부족과 같은 인프라 문제는 읍면지역에서, 이용자격의 제한과 정보부족 및 연계의 어려움은 상대적으로 (대)도시지역에서 많은 것으로 나타났다.

응답 항목별로 살펴보면, '예기치못한 긴급돌봄 발생'의 어려움은 대도시·중소도시에서 읍면지역으로 갈수록, 4년제대졸이상 학력, 맞벌이가구, 모 시간제취업, 가구소득 200만원이하 및 600만원이상, 자녀연령이 어릴수록(초등 1~4학년), 공적돌봄 이용 가구에서(서비스 이용현황·이용의향 질문에 학교돌봄, 마을돌봄, 돌봄인력 이용으로 답할수록), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

'돌봄서비스 이용자격·우선순위 제한'의 어려움은 (대)도시지역, 4년제대졸이상 학력, 맞벌이·모취업, 가구소득 200만원이하, 자녀연령이 어릴수록, 공적돌봄 이용 가구에서(서비스 이용현황·이용의향 질문에 학교돌봄, 마을돌봄, 돌봄인력 이용으로 답할수록), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

'돌봄서비스에 대한 정보 부족과 연계'의 어려움은 대도시지역, 부모 학력이 높을수록, 가구소득 200만원이하, 자녀연령이 어릴수록(대체로 연령이 어릴수록 어려움 응답이 큰 가운데 초등 6학년 자녀에서 어려움 응답이 가장 크게 나타남), 공적돌봄 이용 가구, (서비스 이용현황: 조부모,

학교돌봄〈마을돌봄, 돌봄인력 이용으로 답할수록), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

'주위에 이용가능한 돌봄서비스의 부족(인프라문제)'는 읍면지역, 부모 대학원이상 학력, 맞벌이·모시간제취업, 대체로 자녀연령이 많을수록(중학교 3학년), 공적돌봄 이용 가구, (서비스 이용현황: 마을돌봄, 돌봄인력 이용으로 답함), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

'이용하던 돌봄서비스 이용을 지속하지 못하는 돌봄서비스 이용 단절'의 어려움은 맞벌이·모전일제취업 가구, 가구소득 200만원이하, 자녀연령이 어릴수록(초등1학년), 공적돌봄 이용 가구에서(서비스 이용현황 질문에 학교돌봄, 마을돌봄, 돌봄인력 이용으로 답할수록), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

'돌봄서비스의 질·내용(프로그램)'의 어려움은 읍면지역, 부모 학력이 높을수록, 맞벌이 가구, 공적돌봄 이용 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

'별도의 돌봄서비스를 이용하지 않는다'는 비해당 응답은 부모 학력이 낮을수록, 외벌이·모미취업가구, 자녀연령이 많을수록(중학생자녀), 공적돌봄 미이용 가구에서(서비스 이용현황 질문에 부모직접돌봄, 사교육, 자녀혼자·자녀들끼리로 답할수록), 비취약가구, 플랫폼·비정형노동 비해당 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-30〉 팬데믹 경험하면서 자녀 돌봄서비스 이용 시 가장 큰 어려움 (1+2순위)

단위: %(명)

구분	예기치 못한 긴급한 돌봄 발생 시 대응의 어려움	돌봄 서비스 이용 제한	이용 가능한 돌봄 서비스 정보부족·연계의 어려움	주위에 이용 가능한 돌봄 서비스 부족	돌봄 서비스 이용 단절	비해당: 별도의 돌봄 서비스 이용하지 않음	돌봄 서비스의 질·내용	특별히 어려움 없음	사례수
전체	35.3	30.6	24.3	21.1	18.7	18.6	11.8	10.5	(2250)
지역규모									
대도시	34.8	32.8	27.3	20.8	19.7	16.4	11.5	10.0	(1065)
중소도시	35.3	29.2	21.3	20.9	17.5	20.8	11.6	11.2	(889)
읍·면	36.8	27.0	22.6	22.3	18.6	19.6	13.2	10.1	(296)
응답자최종학력									
고졸 이하	31.6	25.1	22.2	21.8	17.1	25.1	9.5	11.3	(275)
3년제 대졸	31.6	25.9	21.4	18.4	21.4	22.2	8.9	14.1	(370)
4년제 대졸	36.8	32.5	25.0	20.9	18.0	17.4	12.3	9.9	(1333)
대학원 이상	36.8	33.5	27.2	25.0	20.2	12.9	15.4	8.1	(272)
맞벌이 여부									

구분	예기치 못한 긴급한 돌봄 발생 시 대응의 어려움	돌봄 서비스 이용 제한	이용 가능한 돌봄 서비스 정보부족·연계의 어려움	주위에 이용 가능한 돌봄 서비스 부족	돌봄 서비스 이용 단절	비해당: 별도의 돌봄 서비스 이용하지 않음	돌봄 서비스의 질·내용	특별히 어려움 없음	사례수
맞벌이	39.2	31.6	23.5	23.6	19.6	14.9	12.7	10.0	(1125)
외벌이	31.4	29.6	25.2	18.5	17.9	22.2	10.8	11.1	(1125)
가구소득									
200만원이하	**39.2**	42.0	33.0	22.2	22.2	9.0	11.5	5.9	(288)
200~400만원이하	30.4	27.2	23.3	19.8	18.5	22.8	9.6	12.8	(562)
400~600만원이하	36.5	29.5	22.9	19.2	17.9	20.7	12.4	10.1	(743)
600~800만원이하	36.6	30.6	20.7	23.7	18.7	18.9	11.1	10.4	(396)
800만원초과	36.0	28.7	26.4	23.8	17.6	13.4	16.1	12.3	(261)
막내자녀기준									
초등저학년부모	41.3	36.7	26.0	19.6	23.6	12.5	12.8	7.5	(750)
초등고학년부모	35.1	30.7	24.9	20.9	19.7	17.6	11.1	11.2	(750)
중학생부모	29.5	24.5	22.0	22.7	12.8	25.6	11.5	12.9	(750)
공적돌봄이용									
이용	39.1	34.2	25.9	22.6	20.8	14.9	12.6	7.5	(1674)
미이용	24.1	20.3	19.6	16.7	12.7	29.2	9.4	19.4	(576)
서비스이용현황									
부모직접돌봄	29.8	27.7	22.9	18.5	15.6	24.1	11.2	13.0	(1198)
조부모·이웃	41.4	37.6	28.3	23.0	22.3	10.7	11.5	7.3	(844)
학교돌봄	47.5	42.7	26.6	21.8	29.9	5.0	10.2	5.6	(518)
마을돌봄	40.9	43.5	31.5	27.2	30.6	2.6	12.5	4.3	(232)
사교육	38.6	27.7	20.8	22.5	14.8	21.3	12.0	10.5	(534)
돌봄인력	50.0	40.6	32.8	29.7	17.2	1.6	14.1	6.3	(64)
자녀들·혼자	36.4	25.8	21.0	23.2	15.2	20.9	11.9	12.3	(925)
취약가구여부									
취약가구	41.0	39.1	32.2	23.5	22.6	9.6	10.8	5.8	(553)
비취약가구	33.4	27.9	21.7	20.3	17.4	21.5	12.1	12.1	(1697)
플랫폼노동									
해당	42.4	40.1	29.1	23.0	22.4	8.4	12.2	7.0	(344)
비해당	34.0	28.9	23.5	20.7	18.0	20.4	11.7	11.2	(1906)

나) 돌봄공백

2021년 한해동안 이전에 없던 돌봄공백이 발생했는지(여기서 돌봄공백이란, 아이를 돌봐줄 사람을 구하지못해 당장 자녀돌봄이 문제가 되었던 경우를 의미) 4점척도로 질문한 결과, (어느정도+상당히) 그렇다 52.8%, (별로+전혀) 그렇지 않다 47.2%로 4점척도 평균 2.46점으로 응답되었다. 코로나19가 지속되는 상황에서 돌봄공백을 경험한 가구가 과반 이상으로 나타났으며, (막내자녀 기준) 중학생 자녀를 둔 부모의 경우에도 40% 이상으로 나타났다.

부모 중에는 부가 돌봄공백에 대한 경험과 인식이 상대적으로 많았으며, 부모 학력이 높을수록, 맞벌이·모취업 가구, 그리고 가구소득 200만원이하, 자녀연령이 어릴수록, 공적돌봄이용 가구와 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 자녀 돌봄공백을 경험 및 인식하는 응답이 유의하게 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-31〉 돌봄공백 발생

단위: %, (명), 점

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	어느정도 그렇다	상당히 그렇다	사례수	평균
전체	13.0	34.2	46.6	6.2	(2250)	2.46
성별						
부	10.0	34.8	50.0	5.2	(1125)	2.50
모	16.0	33.5	43.3	7.2	(1125)	2.42
$x^2(df)/t$			24.781(3)***			2.548*
응답자최종학력						
고졸 이하	18.5	34.9	41.5	5.1	(275)	2.33
3년제 대졸	15.4	34.3	42.7	7.6	(370)	2.42
4년제 대졸	11.2	35.0	48.0	5.9	(1333)	2.49
대학원 이상	13.2	29.4	50.4	7.0	(272)	2.51
$x^2(df)/F$			20.003(9)*			3.499*
맞벌이 여부						
맞벌이	8.7	32.4	51.5	7.5	(1125)	2.58
외벌이	17.3	36.0	41.8	4.9	(1125)	2.34
$x^2(df)/t$			51.675(3)***			7.073***
가구내여성취업						
전일제취업	9.9	32.7	49.8	7.6	(1132)	2.55
시간제취업	10.8	32.4	51.7	5.1	(176)	2.51
미취업	18.0	36.9	40.9	4.1	(892)	2.31
$x^2(df)/F$			48.510(6)***			23.635***
가구소득						
200만원이하	5.9	30.2	56.3	7.6	(288)	2.66
200~400만원이하	16.7	37.2	40.7	5.3	(562)	2.35
400~600만원이하	13.9	34.5	46.2	5.5	(743)	2.43
600~800만원이하	11.9	31.3	49.5	7.3	(396)	2.52
800만원초과	12.3	35.6	45.6	6.5	(261)	2.46

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	어느정도 그렇다	상당히 그렇다	사례수	평균
$x^2(df)/F$			35.730(12)***			8.147***
막내자녀기준						
초등저학년부모	9.7	32.5	50.9	6.8	(750)	2.55
초등고학년부모	13.6	33.2	47.1	6.1	(750)	2.46
중학생부모	15.7	36.8	41.9	5.6	(750)	2.37
$x^2(df)/F$			20.505(6)**			9.112***
공적돌봄이용						
이용	9.9	31.7	52.0	6.4	(1674)	2.55
미이용	22.2	41.3	30.9	5.6	(576)	2.20
$x^2(df)/t$			103.391(3)***			8.835***
취약가구여부						
취약가구	7.1	29.7	54.8	8.5	(553)	2.65
비취약가구	15.0	35.7	44.0	5.4	(1697)	2.40
$x^2(df)/t$			41.344(3)***			6.756***
플랫폼노동						
해당	7.6	28.8	57.6	6.1	(344)	2.62
비해당	14.0	35.2	44.6	6.2	(1906)	2.43
$x^2(df)/t$			23.194(3)***			4.494***

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

다) 긴급돌봄 이용

2020년 2월 이후 현재까지 자녀의 휴원·휴업 기간 학교와 공공기관에서 제공하는 긴급돌봄을 얼마나 이용하였는지 4점척도로 질문한 결과, (가끔+자주/많이) 이용함 35.7%, (별로+전혀) 이용하지않음 64.3%로 4점 평균 2.01점으로 응답되었다.

긴급돌봄 이용에 대해 하위집단별로 차이를 보였는데, 대도시지역, 부모 학력이 높을수록, 맞벌이·모전일제취업 가구, 가구소득 200만원이하, 자녀연령이 어릴수록, 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 휴원·휴업 기간 긴급돌봄을 이용한 비율이 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-32〉 긴급돌봄 이용 여부

단위: 단위: %, (명), 점

구분	전혀 이용하지 않음	별로 이용하지 않음	가끔·어느정도 이용	자주·많이 이용	사례수	평균
전체	38.5	25.8	31.5	4.2	(2250)	2.01
성별						
부	31.3	28.9	35.7	4.1	(1125)	2.13
모	45.7	22.8	27.3	4.3	(1125)	1.90
$x^2(df)/t$		51.271(3)***			5.768***	
지역						
서울	32.9	26.0	34.9	6.2	(450)	2.14

구분	전혀 이용하지 않음	별로 이용하지 않음	가끔·어느정도 이용	자주·많이 이용	사례수	평균
인천·경기	45.3	22.9	28.9	2.9	(450)	1.89
충청·강원	40.4	27.6	28.0	4.0	(450)	1.96
경상	37.3	27.3	32.9	2.4	(450)	2.00
전라·제주	36.4	25.3	32.9	5.3	(450)	2.07
$x^2(df)/F$		28.618(12)**			5.009***	
지역규모						
대도시	33.9	26.2	34.5	5.4	(1065)	2.11
중소도시	42.5	27.2	27.4	2.8	(889)	1.91
읍·면	42.9	20.3	33.1	3.7	(296)	1.98
$x^2(df)/F$		31.413(6)***			12.611***	
응답자최종학력						
고졸 이하	42.5	25.5	27.3	4.7	(275)	1.94
3년제 대졸	45.1	24.9	26.2	3.8	(370)	1.89
4년제 대졸	36.8	25.9	33.5	3.8	(1333)	2.04
대학원 이상	33.5	27.2	33.5	5.9	(272)	2.12
$x^2(df)/F$		17.923(9)*			4.430**	
맞벌이 여부						
맞벌이	35.6	27.1	32.4	4.9	(1125)	2.06
외벌이	41.3	24.5	30.7	3.5	(1125)	1.96
$x^2(df)/t$		9.410(3)*			2.607**	
가구내여성취업						
전일제취업	37.1	24.3	33.2	5.4	(1132)	2.07
시간제취업	39.8	34.1	23.9	2.3	(176)	1.89
미취업	41.5	26.0	29.9	2.6	(892)	1.94
$x^2(df)/F$		24.427(6)***			6.576**	
가구소득						
200만원이하	20.1	25.7	48.6	5.6	(288)	2.40
200~400만원이하	44.8	24.9	27.0	3.2	(562)	1.89
400~600만원이하	41.7	26.4	27.5	4.4	(743)	1.95
600~800만원이하	38.9	24.5	32.8	3.8	(396)	2.02
800만원초과	35.2	28.4	31.8	4.6	(261)	2.06
$x^2(df)/F$		72.369(12)***			16.313***	
막내자녀기준						
초등저학년부모	25.7	27.9	38.7	7.7	(750)	2.28
초등고학년부모	43.6	22.7	30.8	2.9	(750)	1.93
중학생부모	46.1	26.9	25.1	1.9	(750)	1.83
$x^2(df)/F$		109.903(6)***			51.948***	
공적돌봄이용						
이용	32.6	25.3	36.9	5.2	(1674)	2.15
미이용	55.7	27.3	15.8	1.2	(576)	1.63
$x^2(df)/t$		137.324(3)***			13.021***	
취약가구여부						
취약가구	22.4	26.8	44.3	6.5	(553)	2.35
비취약가구	43.7	25.5	27.3	3.4	(1697)	1.90
$x^2(df)/t$		97.045(3)***			9.957***	

구분	전혀 이용하지 않음	별로 이용하지 않음	가끔·어느정도 이용	자주·많이 이용	사례수	평균
플랫폼노동						
해당	22.4	27.6	45.9	4.1	(344)	2.32
비해당	41.4	25.5	28.9	4.2	(1906)	1.96
$x^2(df)/t$	54.677(3)***			6.620***		

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

3. 돌봄서비스 이용만족도 및 위험과 재난 상황 시 고려사항

가. 돌봄서비스 이용 만족도

코로나19 기간과 상관없이 돌봄서비스(6개)에 대해 이용한 적이 있다고 응답한 이용경험자를 대상으로(표 4-7 참조), 돌봄서비스를 구성하는 8개 요소에 대한 만족도를 질문하였다. 그 결과, 다음의 방과후 돌봄서비스에 대한 구성요소별 이용 만족도는 5점 평균 3점대의 분포를 보여 평균 '보통' 이상의 만족도를 갖는 것으로 나타났다. 전반적인 만족도는 다함께돌봄센터와 지역아동센터, 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미가 5점 평균 약 3.3점으로 나타났다. 그 다음으로 지자체 돌봄센터는 평균 약 3.2점으로 나타났으며, 지역사회 육아·마을 공동체 돌봄 이용에 대한 만족도 약 3.0점으로 상대적으로 낮게 응답되었다. 즉 돌봄서비스별 전반적인 이용 만족도에서 다함께돌봄센터가 3.30으로 평균 만족도가 가장 높았으며, 다음으로 지역아동센터 3.29, 초등돌봄교실 3.28, 청소년방과후 아카데미 3.26의 순이었다. 육아·마을 공동체 돌봄이 3.04로 가장 만족도 수준이 낮았다. 항목 간 만족도 평균에 큰 차이를 보이지 않는 가운데, 초등돌봄교실의 위치·접근성에 대한 만족도가 3.49로 가장 높았으며, 육아·마을 공동체 돌봄의 위치·접근성 요소와 이용시간·이용일수, 급간식에 대한 만족도 평균이 각 2.96, 2.88, 2.99로 상대적으로 낮았다.

6개 돌봄서비스의 구성요소별로는 돌봄서비스의 '프로그램 내용·질'과 '건강·안전'에 대한 만족도가 3.22, 3.20으로 가장 높았으며, '이용시간·이용일수'에 대한 만족도는 3.11로 다소 낮게 나타났다. (초등돌봄교실을 제외하고는) 전반적으로 프로그램의 내용·질, 건강·안전, 급간식에 대한 만족도 평균이 높고, 이용시간·이용일수와 위치·접근성, 인력의 자질·전문성, 비용에 대한 만족도가 다소 떨어지는 것으로 나타났다. 즉 돌봄서비스는 건강하고 안전한 돌봄과 보호의 제공 면에서 상대적으로 우수하고, 그 외 위치·접근성과 양적(이용시간, 비용) 및 인력 측면에서는 만족도가 다소 떨어지는 것으로 해석된다.

〈표 4-33〉 돌봄서비스 구성요소별 만족도(6개서비스, 8개요소별, 5점평균)

단위: %, (명), 점

구분	위치·접근성	이용시간·이용일수	인력의 자질·전문성	프로그램 내용·질	건강·안전	급간식	비용	전반적인 만족도	사례수
육아·마을공동체 돌봄	**2.96↓**	**2.88↓**	3.02	3.08	3.01	**2.99↓**	3.03	3.04	(251)
초등돌봄교실	**3.49↑**	3.17	3.21	3.21	**3.29**	3.20	**3.27**	**3.28**	(882)
지역아동센터	3.26	**3.26**	3.17	**3.25**	3.20	**3.29**	**3.26**	**3.29**	(319)
다함께돌봄센터	3.08	3.19	3.18	**3.29**	**3.31↑**	3.24	3.14	**3.30**	(143)
청소년방과후아카데미	3.15	3.07	3.21	**3.29**	3.21	3.08	3.09	**3.26**	(340)
지자체돌봄센터	3.02	3.11	3.06	3.22	3.20	3.12	3.02	3.18	(161)
전체	3.16	3.11	3.14	3.22	3.20	3.15	3.13	3.22	-

구성요소별로 살펴보면, '위치·접근성'의 경우 초등돌봄교실(3.49)이 우수하였으며 그 다음으로 지역아동센터(3.26)가 응답되었다. '이용시간·이용일수'의 경우 지역아동센터(3.26)에서 만족도 점수가 상대적으로 높고, '인력의 자질·전문성' 에서는 만족도 평균이 크게 높은 서비스가 없는 가운데, 초등돌봄교실(3.21)과 청소년방과후아카데미(3.21)가 유사하게 나타났다. '프로그램 내용·질'의 경우 다함께돌봄센터(3.29), 청소년방과후아카데미(3.29), 지역아동센터(3.25)가, '건강·안전' 요소에서는 다함께돌봄센터(3.31)와 초등돌봄교실(3.29), '급간식'의 경우 지역아동센터(3.29), '비용'에서는 초등돌봄교실(3.27)과 지역아동센터(3.26)의 만족도가 좀 더 높은 경향을 보였다.

즉 개별 서비스 내 요소별 만족도를 살펴보면, 육아·마을 공동체 돌봄서비스에 대한 이용 만족도는 프로그램의 내용·질에서 상대적으로 높고 이용시간·이용일수에서 낮게 나타났다. 초등돌봄교실은 위치·접근성에서 만족도가 높고, 지역아동센터는 급간식과 위치·접근성 및 비용에서, 다함께돌봄센터는 건강·안전과 프로그램의 내용·질, 청소년방과후아카데미와 지자체 돌봄센터는 프로그램의 내용·질에서 만족도가 좀 더 높은 것으로 나타났다.

하위특성별 만족도 평균의 차이를 통해 수요 특성을 살펴보면, 대체로 대도시지역, 초등저학년(자녀연령이 어릴수록), 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록·비취약가구 (또는 취약가구에서) 만족도가 상대적으로 높게 나타나, 돌봄서비스 이용 수요가 많은 주 이용집단의 특성과 함께 지역별 돌봄인프라 특성과 같은 서비스 공급의 충분성과 이용률이 반영된 결과로 보인다. 이로써 초중등학생이 상대적으로 많은 (대)도시지역의 돌봄서비스 이용이 좀 더 용이함에 따라 이용 만족도가 높게 나타나고, 돌봄서비스에 대한 이용과 수요가 많은 하위집단 특성에 초등저학년, 맞벌이가구, 소득수준 및 취약특성이 반영된 것으로 보인다.

나. 돌봄서비스 공급의 충분성 및 이용의향

모든 응답자를 대상으로(돌봄서비스 이용+미이용 응답자 포괄) 거주지역에 돌봄서비스의 공급이 충분한지, 필요 시 이용가능성과 향후 이용의향에 대해 질문하였다.

우선 돌봄서비스 공급의 충분성에 대해, 초등돌봄교실을 제외하고는 5점평균 3점이하로 보통에 못 미치는 공급 부족의 의견이 우세한 것으로 나타났다. 공급의 충분성은 초등돌봄교실이 가장 높고, 다음으로 청소년방과후아카데미, 지역아동센터의 순으로 나타났다. 육아·마을 공동체 돌봄의 공급 충분성이 가장 낮았다. 긍·부정 응답률을 살펴보면, 육아·마을 공동체 돌봄에 대해서 공급이 (다소+매우) '불충분하다'는 응답이 34.5%로 가장 높았으며, 다음으로 온종일돌봄센터 31.7%, 지역아동센터 29.6%, 청소년방과후아카데미 29.3%의 순으로 불충분하다는 응답이 많았다. 초등돌봄교실이 (다소+매우) 불충분하다고 응답은 23.1%로 상대적으로 가장 적었다.

필요시 이용가능성에 대해서는 (초등돌봄교실을 제외하고는) '잘 모른다'는 응답이 30~40%로 높게 나타났으며, '이용이 불가능하다'는 응답이 20% 이상으로 나타났다. 서비스 이용가능성에 대해 '잘 모른다'는 응답은 다함께돌봄센터(42.4%)와 온종일돌봄센터(42.5%)에 대해 많았다. 조사참여가구의 약 40% 이상이 해당 서비스의 이용가능성 여부에 대한 인지 자체가 부족한 것으로 (모름응답) 나타났다.

이용이 '불가능하다'는 응답은 육아마을공동체(28.7%)와 온종일돌봄센터(25.6%)에서 좀 더 많았으며, '바로 이용 가능'하다는 응답은 초등돌봄교실(14.2%), 청소년방과후아카데미(9.7%), 지역아동센터(9.1%)의 순으로 10% 내외로 나타났다. 일정기간 '대기 후 이용 가능'은 초등돌봄교실(43.6%), 청소년방과후아카데미(33.8%), 지역아동센터(31.5%)의 순으로 30~40%대의 응답률을 보였다.

향후 이용의향은 5점평균 초등돌봄교실 3.07, 청소년방과후아카데미 3.01을 제외하고는 모두 3점 이하로 이용의향에서도 긍정적인 응답보다 부정적인 응답이 우세하게 나타났다. 초등돌봄교실에 대한 (어느정도+상당히) 이용의향이 있다는 응답이 39.9%로 가장 많았으며, 청소년방과후아카데미 34.6%, 지역아동센터 23.4%, 온종일 돌봄센터 22.1%의 순으로 나타났다.

〈표 4-34〉 돌봄서비스별 공급 충분성, 필요시 이용가능성, 이용의향(5점평균, 긍정응답률)- 모든응답자

단위: 점, %, (명)

구분	공급 충분성 (5점평균)	필요시 이용가능성 (긍정응답률)				이용의향 (5점평균)	사례수
		불가능	대기 후 이용가능	바로 이용가능	잘 모름		
육아·마을 공동체 돌봄	2.51	28.7	29.2	4.6	37.5	2.52	(2250)
초등돌봄교실	3.05	22.8	43.6	14.2	19.4	3.07	(2250)
지역아동센터	2.75	24.7	31.5	9.1	34.7	2.65	(2250)
다함께돌봄센터	2.65	23.4	27.1	7.1	42.4	2.58	(2250)
청소년방과후아카데미	2.76	20.7	33.8	9.7	35.9	3.01	(2250)
온종일돌봄센터	2.58	25.6	23.3	8.5	42.5	2.63	(2250)

다. 코로나 전-후 공적·사적 돌봄서비스 및 학원 이용 변화

1) 코로나 전-후 이용시간 변화

코로나 전-후 '공적 돌봄서비스' 이용시간은 주 평균 2.56시간에서 2.44시간으로 줄어든 것으로 나타났다. '예체능 관련 시간제 학원'의 경우 코로나 이전 주당 평균 2.04시간에서 코로나 이후 1.82시간으로 줄어든 반면, '교과학습 학원'(3.28→ 3.35시간)과 '온라인 교육서비스' 이용(1.34→2.32시간)이 증가한 것으로 나타났다. 온라인 서비스 이용시간의 경우 비교적 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

공적 돌봄서비스의 경우 코로나 전후 모두 대도시지역의 이용이 중소도시 및 읍면지역에 비해 많았으며, 맞벌이가구, 가구소득 200만원이하와 600만원이상 가구, 초등 2,3학년, 취약가구의 이용이 상대적으로 '많은' 특성은 코로나 전후 유지되었다. 코로나 이후 공적 돌봄서비스의 이용이 감소한 가운데에서도, 가구소득 200만원이하와 초등 1,2,3학년, 취약가구의 공적 돌봄서비스 평균 이용시간은 '증가'한 것으로 나타났다. 공적 돌봄서비스의 주 이용층과 위험과 재난 상황의 긴급돌봄 서비스에 대한 주 이용층의 특성을 반영한 것으로 보인다.

하위특성별로 살펴보면, 예체능 시간제학원의 경우 코로나 전후 감소세에서도 맞벌이가구, 소득수준이 높을수록, 초등 1~5학년에서의 이용이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 한편 가구소득 800만원을 초과하는 고소득 가구에서 코로나 이전 2.64시간에서 코로나 이후 2.11시간으로 다른 집단에 비해 감소 폭이 컸다.

교과목 시간제학원의 경우 주당 3.28시간에서 3.35시간으로 소폭 증가한 것으로 나타났다. (대)도시지역, 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 그리고 자녀연령이 많을수록(중학생 자녀), 비취약가구에서 이용이 더 많은 특성이 유지되었다. 중학교 3학년의 경우, 주당 4.23시간에서 코로

나 이후 4.62 시간으로 이용시간의 증가 폭이 컸다.

온라인 서비스 이용시간이 비교적 큰 폭으로 증가한 가운데, 대도시지역, 맞벌이가구, 가구소득 200만원이하와 800만원초과 집단에서, 그리고 중학교 3학년과 취약가구에서 상대적으로 많은 특성이 코로나 전후 큰 변화없이 유지된 것으로 나타났다. 코로나 이후 비대면 서비스의 이용시간이 가장 크게 증가한 집단은 가구소득 800만원초과와 중학생 자녀를 둔 가구로 나타났다.

〈표 4-35〉 공적돌봄서비스 및 비대면 온라인 서비스 코로나 전·후 1주 평균 이용시간

단위: 시간(명)

구분	공적 돌봄서비스		시간제 학원 -예체능		시간제 학원 -교과학습		비대면 온라인 서비스		사례수
	코로나 전	코로나 후	코로나 전	코로나 후	코로나 전	코로나 후	코로나 전	코로나 후	
전체	2.56	2.44 ↓	2.04	1.82 ↓	3.28	3.35 ↑	1.34	2.32 ↑	(2250)
지역규모									
대도시	2.76	2.68	2.10	1.79	3.61	3.62	1.55	2.53	(1065)
중소도시	2.08	2.04	2.02	1.87	3.12	3.24	1.00	2.03	(889)
읍·면	3.27	2.75	1.88	1.79	2.59	2.75	1.60	2.41	(296)
맞벌이 여부									
맞벌이	3.00	2.85	2.27	1.95	3.62	3.70	1.45	2.52	(1125)
외벌이	2.12	2.02	1.81	1.69	2.95	3.01	1.23	2.12	(1125)
가구소득									
200만원이하	2.72	2.76	1.84	1.63	3.10	2.81	1.76	2.70	(288)
200~400만원이하	2.30	2.09	1.79	1.77	2.33	2.63	1.09	1.81	(562)
400~600만원이하	2.35	2.16	1.90	1.62	3.30	3.31	1.27	2.45	(743)
600~800만원이하	2.97	2.90	2.41	2.21	4.00	4.15	1.37	2.21	(396)
800만원초과	2.93	2.89	2.64	2.11	4.38	4.46	1.57	2.76	(261)
막내자녀기준(학년)									
초등 1학년	2.72	3.02	2.31	2.31	2.06	2.07	1.64	2.47	(250)
초등 2학년	5.00	5.12	2.79	2.74	2.22	2.16	1.44	2.42	(250)
초등 3학년	3.42	3.49	3.02	2.66	2.88	2.72	0.97	1.88	(250)
초등 4학년	3.11	2.82	2.50	2.30	2.98	3.12	1.30	2.17	(250)
초등 5학년	2.52	2.08	2.39	1.72	3.41	3.26	1.16	2.38	(250)
초등 6학년	2.33	1.61	1.78	1.28	3.39	3.46	1.38	2.13	(250)
중학교 1학년	1.47	1.65	1.51	1.51	4.07	4.38	1.16	2.20	(250)
중학교 2학년	1.22	0.97	0.80	0.72	4.30	4.39	1.18	2.06	(250)
중학교 3학년	1.24	1.18	1.26	1.16	4.23	4.62	1.82	3.17	(250)
취약가구여부									
취약가구	3.24	3.09	1.98	1.86	2.93	3.07	1.79	2.67	(553)
비취약가구	2.34	2.22	2.06	1.81	3.40	3.45	1.19	2.20	(1697)

2) 코로나 전-후 지출 비용 변화

가) 코로나 전-후 사교육 이용 변화 전반(5점척도)

코로나 전-후 사교육 비용의 변화에 대해 학부모에게 질문한 결과, 보통(큰 변화 없음)이라고 응답한 비율이 46.3%로 가장 많았으며, (약간+상당히) 증가함 35.2%, 감소함 18.6%로 사교육 비용이 증가했다는 응답이 감소 응답에 비해 많았다(5점평균 3.18점).

하위집단별로 살펴보면, 맞벌이가구와 가구소득이 많은 집단에서 사교육 이용이 (상당히) 증가했다는 응답이 좀 더 많은 경향을 보였다.

〈표 4-36〉 코로나 전-후 사교육 이용 변화 전반

단위: %(명)

구분	상당히 감소함	약간 감소함	보통 (큰변화없음)	약간 증가함	상당히 증가함	사례수	평균
전체	4.7	13.9	46.3	29.1	6.1	(2250)	3.18
맞벌이 여부							
맞벌이	3.3	14.8	43.8	30.8	7.3	(1125)	3.24
외벌이	6.0	12.9	48.8	27.4	4.9	(1125)	3.12
$x^2(df)/t$	21.242(4)***						3.065**
가구소득							
200만원이하	10.1	13.5	44.1	29.5	2.8	(288)	3.01
200~400만원이하	5.5	13.3	50.0	25.1	6.0	(562)	3.13
400~600만원이하	3.1	13.5	46.6	30.6	6.3	(743)	3.24
600~800만원이하	3.3	13.6	44.4	32.1	6.6	(396)	3.25
800만원초과	3.4	16.9	42.9	28.4	8.4	(261)	3.21
$x^2(df)/F$	42.774(16)***						4.256**

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

나) 코로나 전-후 서비스 지출 비용 변화

코로나 이전 '공적 돌봄서비스' 이용 비용은 *유효응답 결과* (전체 평균 이용시간의 감소 하에서도) 월 평균 60,172원에서 코로나 이후 71,356원으로 증가한 것으로 나타났다. 예체능 시간제 학원의 경우 월평균 비용이 143,812원에서 142,403원으로 소폭 감소한 반면, 교과학습 시간제 학원(247,023원→264,122원)과 온라인 서비스 비용(69,035원→85,358원)은 증가하였다. 전반적으로 모든 집단에서 비대면 온라인 서비스 이용에 대한 월평균 비용이 상승하였다.

하위집단별로 살펴보면, 공적 돌봄서비스의 경우 코로나 전후 비용 증가가 있는 가운데, 대도시지역, 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 초등저학년 가구와 비취약가구에서 공적 돌봄서비스

지출 비용이 좀 더 많은 것으로 나타났다.

예체능 시간제학원의 경우, 중소도시지역, 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 비취약가구에서 지출비용이 많아 공적 돌봄서비스 이용이 많은 가구특성과 유사하게 나타났다.

교과학습 시간제학원의 경우, 가구소득 200만원이하를 제외한 모든 가구에서 지출비용이 증가한 것으로 나타났다. (대)도시지역, 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 자녀연령이 많을수록(초등저학년〈초등고학년〈중학생), 비취약가구의 지출 비용이 상대적으로 많았다.

비대면 온라인서비스의 경우도 모든 가구에서 평균 지출 비용이 증가한 가운데, 마찬가지로 (대)도시지역, 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 비취약가구에서 지출 비용이 상대적으로 많았다. 코로나 전-후 지출 비용을 통해 예체능 시간제 학원을 제외한 공-사 서비스 비용(공적 돌봄서비스, 교과학습 시간제 학원, 비대면 온라인 서비스)이 평균적으로 모두 증가한 것으로 나타났다.

〈표 4-37〉 공적돌봄서비스 및 비대면 온라인 서비스 코로나 전·후 월 평균 이용 비용

단위: 원

구분	공적 돌봄서비스		시간제학원 -예체능		시간제학원 -교과학습		비대면 온라인 서비스	
	코로나 전 (N=1212)	코로나 후 (N=996)	코로나 전 (N=1332)	코로나 후 (N=1159)	코로나 전 (N=1580)	코로나 후 (N=1491)	코로나 전 (N=900)	코로나 후 (N=1119)
	평균	평균	평균	평균	평균	평균	평균	평균
전체	60171.6	71356.2	143811.6	142402.8	247022.8	264122.3	69035.4	85358.3
지역규모								
대도시	61882.1	74491.2	144485.3	141053.6	257090.1	272431.9	70428.9	88494.7
중소도시	59169.0	67985.0	146545.1	146542.5	246143.3	264925.6	68235.9	83372.2
읍·면	56389.2	68314.3	130288.7	133380.9	202089.8	223362.0	65125.0	77724.6
맞벌이 여부								
맞벌이	65054.9	77627.2	159849.9	160836.6	264286.1	286661.7	77557.3	96434.8
외벌이	54761.7	64854.4	126780.2	123420.1	227820.9	238857.8	60700.9	73650.6
가구소득								
200만원이하	52030.9	61057.3	102914.0	99182.9	187957.7	184372.4	54057.0	66526.6
200~400만원이하	54010.4	62049.4	119697.2	123352.2	210738.4	224676.1	56918.6	73301.1
400~600만원이하	62912.3	72282.3	148110.3	143879.9	238644.8	261814.7	74419.6	84735.3
600~800만원이하	67452.5	84937.1	156692.0	160217.6	285711.9	308085.1	77190.2	96376.2
800만원초과	65419.6	83513.3	203912.3	198781.7	334305.4	350895.8	91057.1	116079.7
막내자녀기준(학년)								
초등 1학년	60796.3	76563.4	128145.3	137970.2	142146.5	145053.3	62319.3	74411.4
초등 2학년	65871.0	79546.0	153198.9	148804.5	171503.2	157721.5	65776.8	84357.7
초등 3학년	63741.0	80465.3	145645.2	146864.3	186941.5	195730.1	63905.1	101111.9
초등 4학년	59215.3	71746.1	154152.0	164120.0	218122.7	245980.1	67186.8	76954.1
초등 5학년	54395.7	56610.6	151378.0	146388.1	238280.9	249390.5	85578.9	91920.0
초등 6학년	64414.3	72070.7	124303.0	121615.4	255396.7	267924.0	52242.7	70304.7
중학교 1학년	52468.8	59257.6	143422.4	126628.9	310239.4	348260.3	84085.4	88068.6
중학교 2학년	57205.1	70051.7	122217.4	118849.3	342784.6	382983.2	77333.3	101677.7

구분	공적 돌봄서비스		시간제학원 -예체능		시간제학원 -교과학습		비대면 온라인 서비스	
	코로나 전 (N=1212)	코로나 후 (N=996)	코로나 전 (N=1332)	코로나 후 (N=1159)	코로나 전 (N=1580)	코로나 후 (N=1491)	코로나 전 (N=900)	코로나 후 (N=1119)
	평균	평균	평균	평균	평균	평균	평균	평균
중학교 3학년	55851.5	58988.2	165090.1	147891.6	312252.6	336600.0	69269.6	82714.3
취약가구여부								
취약가구	55549.4	63997.1	112260.2	107649.1	174387.4	180405.7	54175.4	70186.8
비취약가구	62406.4	75256.2	155901.3	156120.2	272728.4	293468.7	76959.1	92206.1

4. 위험과 재난 상황의 돌봄 수요

자녀양육가구의 위험과 재난 상황에 대한 인식과 위험과 재난 상황의 돌봄 수요를 알아보기 위해, 다음의 예상되는 위험과 재난 상황에서 희망하는 자녀돌봄 방식과 공적 돌봄서비스 이용의향에 대해 질문하였다.

가. 위험 상황의 자녀돌봄 어려움

가) 위험 상황의 자녀돌봄 어려움 경험

제시된 위험 상황으로 인해 자녀돌봄에 어려움을 경험한 적이 있는지 질문한 결과 '없다'는 응답이 70~90% 이상으로 다수를 차지하였다. 그러한 가운데, 건강 관련 위험(전염병, 만성질환, 식품위험, 약물 등)으로 자녀돌봄의 어려움을 경험했다는 응답이 25.1%로 가장 많았으며 그 다음으로 환경위험(환경오염, 지구온난화, 원전사고 등) 13.3%, 재난 위험(수해, 지진, 폭염, 가뭄, 화재, 폭발 등) 10.8%, 자원부족 위험(식량부족, 에너지(전기, 가스), 물 부족 등) 8.2%의 순으로 응답되었다.

〈표 4-38〉 재난·위험 상황에 따른 자녀돌봄의 어려움 경험

단위: %(명)

구분		있음	없음	사례수
건강 관련 위험	전염병, 만성질환, 식품위험(유해식품, 약물)	25.1	74.9	(2250)
환경 위험	환경오염(대기, 수질, 해양 오염), 원전사고, 지구온난화 등	13.3	86.7	(2250)
재난 위험	수해, 지진, 해일, 폭염, 가뭄, 화재, 폭발 등	10.8	89.2	(2250)
자원부족 위험	식량부족, 에너지 부족(전기, 가스 등), 물부족	8.2	91.8	(2250)

상기한 위험 유형별로 자녀돌봄의 어려움은 공통적으로 (대)도시지역, 부모 학력이 높을수록, 맞벌이·모전일제취업 가구, 200만원이하 저소득 가구, 자녀연령이 어릴수록(초등저학년〉초등고

학년〉중학생 부모), 그리고 공적돌봄이용 가구(서비스 이용 현황: 학교돌봄, 마을돌봄, 돌봄인력 응답 집단), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 경험한 비율이 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

다만 '재난' 위험의 경우 (대도시지역과 함께) 읍면지역에서 재난위험으로 인한 자녀돌봄의 어려움이 가장 많은 것으로 나타났으며, 맞벌이여부 및 모 취업여부에 따른 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한 가구소득이 적을수록(200만원이하), 공적돌봄이용 가구(서비스 이용 현황: 학교돌봄, 마을돌봄, 돌봄인력 응답 집단)와 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 재난 위험으로 인한 어려움 경험이 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-39〉 재난·위험 상황에 따른 자녀돌봄의 어려움 경험_하위변인

단위: %(명)

구분	1) 건강 위험	2) 환경 위험	3) 재난위험	4) 자원부족 위험	사례수
전체	25.1	13.3	10.8	8.2	(2250)
지역규모					
대도시	27.0	15.5	11.1	9.9	(1065)
중소도시	23.6	11.6	9.4	6.9	(889)
읍·면	22.6	10.5	13.5	6.1	(296)
응답자최종학력					
고졸 이하	19.6	8.7	12.0	7.3	(275)
3년제 대졸	24.1	13.5	10.5	6.2	(370)
4년제 대졸	25.2	13.7	10.1	8.3	(1333)
대학원 이상	31.6	15.8	13.2	11.4	(272)
맞벌이 여부					
맞벌이	27.0	13.2	10.0	7.6	(1125)
외벌이	23.2	13.4	11.6	8.7	(1125)
가구소득					
200만원이하	27.8	21.2	16.3	16.0	(288)
200~400만원이하	20.3	11.6	10.0	6.9	(562)
400~600만원이하	26.5	12.8	10.2	7.1	(743)
600~800만원이하	25.8	12.9	10.6	7.1	(396)
800만원초과	27.6	10.3	8.0	6.9	(261)
막내자녀기준					
초등저학년부모	28.4	14.5	11.2	10.4	(750)
초등고학년부모	26.3	14.4	11.1	8.1	(750)
중학생부모	20.7	10.9	10.0	6.0	(750)
공적돌봄이용					

구분	1) 건강 위험	2) 환경 위험	3) 재난위험	4) 자원부족 위험	사례수
이용	28.9	15.1	12.5	9.6	(1674)
미이용	14.2	8.0	5.6	4.0	(576)
서비스이용현황					
부모직접돌봄	22.9	10.2	9.3	6.3	(1198)
조부모·이웃	28.7	15.9	14.7	11.4	(844)
학교돌봄	36.3	20.3	16.0	12.0	(518)
마을돌봄	34.5	28.4	22.4	20.3	(232)
사교육	25.5	14.6	10.1	6.9	(534)
돌봄인력	26.6	32.8	23.4	20.3	(64)
자녀들·혼자	25.2	11.4	7.7	5.3	(925)
취약가구여부					
취약가구	32.5	23.5	19.3	16.8	(553)
비취약가구	22.7	10.0	8.0	5.4	(1697)
플랫폼노동					
해당	33.1	23.0	22.4	19.8	(344)
비해당	23.7	11.5	8.7	6.1	(1906)

나) 자녀돌봄이 어려울 것으로 예상되는 위험과 재난 상황(1,2순위)

자녀돌봄이 가장 어려울 것으로 예상되는 위험과 재난 상황으로 1+2순위 중복응답 결과, 건강 관련 위험에 대한 응답이 78.5%로 가장 많았으며 다음으로 재난 위험 59.6%, 환경위험 31.5%, 자원부족 위험 30.2% 순으로 응답되었다.

〈표 4-40〉 자녀 돌봄이 가장 어려울 것으로 예상되는 위험과 재난 상황 (1순위, 1+2순위)

단위: %(명)

구분	건강 관련 위험	재난 위험	환경위험	자원부족 위험	(수)
1순위	53.3	33.2	7.3	6.1	100.0(2250)
1+2순위	78.5	59.6	31.5	30.2	-

1순위 응답을 기준으로 가구소득이 많을수록 그리고 비취약가구에서 건강 위험으로 인한 어려움을 응답한 비율이 상대적으로 많고, 반면 수해, 지진, 폭염, 가뭄, 화재와 같은 재난으로 인한 자녀돌봄의 어려움은 가구소득이 적을수록 많은 것으로 나타나 저소득가구의 재난 대응에 취약한 돌봄 환경이 반영된 것으로 보인다. 즉 '건강 위험'으로 인한 어려움은 (대)도시지역, 부모학력 및 가구소득 수준이 높을수록, 맞벌이가구, 비취약가구, 자녀연령이 어릴수록, '재난 위험'은 읍면지역, 부모학력 및 가구소득 수준이 낮을수록, 외벌이·모미취업 가구, 초등저학년 부모, 취약가구에

서 상대적으로 많아 사회경제적 특성에 따라 재난·위험으로 인한 자녀돌봄의 어려움에 차이가 있음을 보였다.

〈표 4-41〉 자녀 돌봄이 가장 어려울 것으로 예상되는 위험과 재난 상황 (1순위)

단위: %(명)

구분	건강 관련 위험	재난 위험	자원부족 위험	환경위험	사례수
1순위	53.3	33.2	7.3	6.1	(2250)
1+2순위	78.5	59.6	30.2	31.5	-

나. 위험과 재난 상황의 자녀돌봄 수요

가) 위험과 재난 시 희망하는 자녀돌봄방식(1,2순위)

위험과 재난 상황에서 희망하는 자녀돌봄 방식으로(1순위) '부모 직접돌봄' 이 70.0%로 압도적으로 많았으며 그 다음으로 '조부모·친인척' 7.6%, '초등돌봄교실' 5.3%, '방과후학교' 3.9% 순으로 나타났다. 학교돌봄 9.2%, 마을돌봄 4.3%로 10% 미만의 응답을 보이는 가운데, 학교돌봄에 대한 응답이 마을돌봄에 비해 약 2배 이상 많은 것으로 나타났다.

1+2순위 중복응답에서도 '부모 직접돌봄'에 대한 응답이 약 75%로 많았으며, 그 다음으로 '조부모·친인척 돌봄' 50.0%, '학교돌봄' 24.4%, '마을돌봄' 16.7%로 나타났다. 자녀혼자·자녀들끼리 있음에 대한 응답은 1순위 1.0%, 1+2순위 8.3%로 나타났다.

〈표 4-42〉 위험과 재난 상황에서 희망하는 자녀 돌봄 방식 (1+2순위)

단위: %

	구 분	1순위		1+2순위	
	1) 부모 직접돌봄	**70.0**		**74.9**	
	2) 조부모·친인척	7.6		**50.0**	
	3) 이웃·지인·친구집	2.4		10.4	
	4) 육아·마을공동체	2.4		4.4	
학교돌봄	5) 초등돌봄교실(학교돌봄터)	5.3	9.2	12.0	24.4
	6) 방과후학교	3.9		12.4	
마을돌봄	7) 지역아동센터	1.9	4.3	6.3	16.7
	8) 다함께돌봄센터	0.7		4.1	
	9) 온종일돌봄센터(지자체돌봄)	0.8		2.8	
	10) 청소년방과후아카데미	0.9		3.5	
	11) 공공기관·도서관 등 공공인프라	1.3		4.2	
	12) (학원 등) 사교육	1.1		3.7	
	13) 공공아이돌보미	0.4		1.7	
	14) 민간육아(가사)도우미	0.3		1.3	

	구 분	1순위		1+2순위	
	15) 자녀 혼자있음	0.7		5.4	
	16) 미성년자녀들끼리 있음	0.3		2.9	

〈표 4-43〉 위험과 재난 상황에서 희망하는 자녀 돌봄 방식 (1+2순위)

단위: %(명)

구분	부모 직접 돌봄	조부모·친인척	방과후 학교	초등 돌봄 교실	이웃·지인·친구집	지역 아동 센터	자녀 혼자 있음	마을 공동체 돌봄	다함께 돌봄 센터	(학원 등) 사교육	청소년 방과후 아카데미	지자체 돌봄 센터
1+2순위	74.9	50.0	12.4	12.0	10.4	6.3	5.4	4.4	4.1	3.7	3.5	2.8
맞벌이 여부												
맞벌이	75.5	53.0	11.6	12.9	10.1	5.2	5.8	3.7	3.3	4.0	2.8	2.5
외벌이	74.4	47.0	13.2	11.0	10.6	7.5	5.0	5.1	4.9	3.5	4.1	3.1
가구소득												
200만원이하	61.5	43.1	16.3	**13.2**	11.5	12.2	5.9	8.3	6.9	3.8	4.5	4.9
200~400만원	73.7	47.2	12.1	12.8	11.0	6.8	4.4	4.6	5.7	3.4	3.4	3.4
400~600만원	80.2	51.3	10.8	10.9	9.2	5.9	6.5	3.5	3.0	3.9	3.1	2.2
600~800만원	72.7	54.5	12.9	**13.6**	9.3	4.0	4.8	4.0	3.5	4.3	3.5	2.5
800만원초과	80.8	53.3	12.6	9.2↓	12.6	3.4	4.6	2.7	1.5	3.1	3.4	1.5
취약가구여부												
취약가구	54.8	40.3	17.5	17.0	10.7	11.6	5.2	8.0	9.6	3.8	6.0	3.6
비취약가구	81.5	53.2	10.7	10.3	10.3	4.6	5.4	3.2	2.3	3.7	2.7	2.5

부모직접돌봄에 대한 응답은 맞벌이여부에 따라 큰 차이를 보이지 않았다.

맞벌이가구의 경우 조부모·친인척 돌봄에 대한 선호 응답이 상대적으로 많았으며, 가구소득 수준이 높을수록 부모직접돌봄과 조부모·친인척 돌봄에 대한 응답이 많고, 지역아동센터, 마을공동체 돌봄에 대한 응답은 적은 것으로 나타났다. 즉 가구소득 수준이 적을수록 방과후학교와 지역아동센터, 마을공동체 돌봄, 다함께돌봄, 지자체돌봄센터 등 마을돌봄 서비스에 대한 응답이 많은 경향을 보였다. 취약가구의 경우 초등돌봄교실과 방과후학교, 지역아동센터, 마을공동체 돌봄, 다함께돌봄, 청소년 방과후아카데미, 지자체 돌봄센터에 대한 응답이, 비취약가구의 경우 부모직접돌봄과 조부모·친인척에 대한 응답이 좀 더 많았다.

가구소득과 취약특성 여부에 따라 위험과 재난 상황의 자녀돌봄에의 수요가 다름을 알 수 있다. 온종일돌봄의 보편적인 운영 및 지원 체계 확충 하에서도, 위험과 재난 상황의 경우 돌봄 필요도가 큰 취약가구의 특성을 고려하여 우선순위를 적용하는 긴급돌봄 이용기준의 마련이 필요해 보인다. 즉 저소득·취약 가구는 고소득·비취약 가구에 비해 방과후학교, 초등돌봄교실, 지역아동

센터 등 학교돌봄과 마을돌봄의 이용을 희망하는 응답이 많았다. 자녀 연령을 기준으로 부모 직접 돌봄에 대한 응답이 유사하게 나타났으나, 조부모·친인척 돌봄 응답은 학년이 낮을수록 응답률이 높고, 초등 저학년의 경우 초등돌봄교실에 대한 응답이 높게 나타났다.

나) 위험과 재난 상황의 공공돌봄서비스 이용의향

위험과 재난 상황에서 공공돌봄서비스 이용의향이 있는지 조사한 결과, '있다' 53.5%, '없다' 46.5%로 나타났다. 지역규모, 맞벌이 여부, 가구소득에 따라 공공돌봄서비스 이용의향에 통계적으로 유의한 차이는 없었으나, 읍면지역, 맞벌이가구에서 이용 의향이 좀 더 많은 경향을 보였다.

자녀 연령을 기준으로 초등 저학년 부모와 취약가구의 위험과 재난 상황의 돌봄서비스 이용의향이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-44〉 위험과 재난 상황 시 공공돌봄서비스 이용 의향

단위: %(명)

구분	있음	없음	사례수
전체	53.5	46.5	(2250)
지역규모			
대도시	53.1	46.9	(1065)
중소도시	52.5	47.5	(889)
읍·면	57.8	42.2	(296)
$x^2(df)$		2.590(2)	
맞벌이 여부			
맞벌이	54.5	45.5	(1125)
외벌이	52.4	47.6	(1125)
$x^2(df)$		0.945(1)	
가구소득			
200만원이하	55.2	44.8	(288)
200~400만원이하	50.5	49.5	(562)
400~600만원이하	54.0	46.0	(743)
600~800만원이하	54.3	45.7	(396)
800만원초과	55.2	44.8	(261)
$x^2(df)$		2.784(4)	
막내자녀기준(학년)			
초등 1학년	59.6	40.4	(250)
초등 2학년	65.6	34.4	(250)
초등 3학년	58.8	41.2	(250)
초등 4학년	48.4	51.6	(250)
초등 5학년	55.2	44.8	(250)
초등 6학년	46.0	54.0	(250)
중학교 1학년	46.0	54.0	(250)
중학교 2학년	49.6	50.4	(250)
중학교 3학년	52.0	48.0	(250)

구분	있음	없음	사례수
$x^2(df)$	37.235(8)***		
취약가구여부			
취약가구	62.0	38.0	(553)
비취약가구	50.7	49.3	(1697)
$x^2(df)$	21.587(1)***		

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

다) 위험과 재난 시 공공돌봄서비스 이용의향이 없는 이유

위험과 재난 상황에서 공적돌봄을 이용하지 않는 이유(1순위)로, 위급한 상황이기 때문에 부모-자녀가 분리되지 않고 직접돌봄이 필요하다고 생각해서라고 응답한 비율이 34.0%로 가장 많았으며, 그 다음으로 이용하고 싶어도 이용가능한 돌봄시설이 주변에 없어서 16.6%, 돌봄시설도 안전하지 않을 것 같아서 14.5%의 순으로 나타났다.

(1순위 응답 결과) 가구소득 200만원이하 가구에서는 이용하고 싶어도 이용가능한 돌봄시설이 주변에 없다는 응답이 27.1%였으며, 가구소득 수준이 낮을수록 이용가능한 돌봄시설이 없다는 응답이 많았다. 취약가구 24.3%, 비취약가구 14.6%로 나타났으며. 또한 초등 저학년(1, 3학년)을 중심으로 이용하고 싶어도 이용가능한 돌봄시설이 없어서라고 응답한 비율이 각각 23.8%, 23.3%로 높게 나타났다.

〈표 4-45〉 위험과 재난 상황에서 공적 돌봄을 이용하지 않는다고 응답한 이유 (1순위)

단위: %(명)

구분	부모-자녀가 분리되지 않고 직접 돌봄이 필요하다고 생각	이용하고 싶어도 이용 가능한 돌봄 시설이 주변에 없어서	돌봄 시설도 안전하지 않을 것 같아서	이용하고 싶어도 우선순위 제한 및 돌봄인원 규모가 적어 이용이 어려움	주변에 위기상황 시 자녀를 돌봐줄 가족·친인척이 있어서	자녀가 원치 않을 것 같아서	서비스 질에 믿음이 가지 않아서	공적돌봄 서비스 이용에 대해 잘 알지 못해서	(수)
1순위	34.0	16.6	14.5	11.6	8.4	6.9	4.4	3.6	(1047)
지역규모									
대도시	28.8	19.2	16.0	10.6	8.4	7.2	5.8	4.0	(500)
중소도시	38.9	14.0	13.0	13.5	8.5	6.2	3.3	2.6	(422)
읍·면	38.4	15.2	13.6	8.8	8.0	8.0	2.4	5.6	(125)
맞벌이	33.4	14.6	18.0	11.5	8.8	6.4	4.1	3.1	(512)
외벌이	34.6	18.5	11.2	11.6	8.0	7.3	4.7	4.1	(535)
가구소득									
200만원이하	21.7	27.1	10.9	20.2	8.5	7.0	3.1	1.6	(129)
200~400만원	31.7	18.7	12.2	10.1	7.6	10.1	5.0	4.7	(278)

구분	부모-자녀가 분리되지 않고 직접 돌봄이 필요하다고 생각	이용하고 싶어도 이용 가능한 돌봄 시설이 주변에 없어서	돌봄 시설도 안전하지 않을 것 같아서	이용하고 싶어도 우선순위 제한 및 돌봄인원 규모가 적어 이용이 어려움	주변에 위기상황 시 자녀를 돌봐줄 가족·친인척이 있어서	자녀가 원치 않을 것 같아서	서비스 질에 믿음이 가지 않아서	공적돌봄 서비스 이용에 대해 잘 알지 못해서	(수)
400~600만원	40.9	14.6	16.7	8.5	7.3	5.0	2.9	4.1	(342)
600~800만원	34.8	11.6	18.8	12.2	11.0	6.1	2.8	2.8	(181)
800만원초과	31.6	13.7	11.1	13.7	9.4	6.0	11.1	3.4	(117)
막내자녀(학년)									
초등 1학년	20.8	23.8	17.8	13.9	12.9	7.9	1.0	2.0	(101)
초등 2학년	34.9	14.0	24.4	12.8	9.3	2.3	1.2	1.2	(86)
초등 3학년	25.2	23.3	19.4	10.7	6.8	5.8	3.9	4.9	(103)
초등 4학년	38.0	12.4	16.3	11.6	7.8	7.0	4.7	2.3	(129)
초등 5학년	41.1	17.9	11.6	12.5	6.3	4.5	3.6	2.7	(112)
초등 6학년	34.1	17.0	15.6	11.9	4.4	7.4	6.7	3.0	(135)
중학교 1학년	40.7	19.3	6.7	9.6	8.1	6.7	3.0	5.9	(135)
중학교 2학년	36.5	12.7	7.9	10.3	9.5	11.1	7.1	4.8	(126)
중학교 3학년	30.8	10.8	15.8	11.7	11.7	7.5	6.7	5.0	(120)
취약가구 여부									
취약가구	24.3	24.8	12.9	14.8	7.1	7.1	4.3	4.8	(210)
비취약가구	36.4	14.6	14.9	10.8	8.7	6.8	4.4	3.3	(837)
1+2순위	48.8	20.1	27.8	24.7	26.6	20.9	18.1	13.0	-

다. 위험과 재난 상황 자녀 방과후돌봄 이용 시 중요한 사항

가) 돌봄서비스 구성요소별 중요도(7점척도)

돌봄서비스를 구성하는 요소별 중요도에 대해서 조사한 결과, 항목별로 7점척도 평균 5점이상으로 전반적으로 중요도가 높게 나타났다.

특히 '돌봄인력의 자격 요건'이 중요하다는 응답이 7점평균 5.55로 가장 높았으며, 그 다음으로 '위험과 재난에 대한 대응체계'와 '식사 및 간식의 질' 5.49, '집·학교와의 거리·위치', '돌봄인력 1인당 아동수' 5.47, '주변 환경·시설공간의 안전' 5.46 순으로 중요하다고 응답하였다. 위험과 재난 시 돌봄인력과 시설·안전, 위치·접근성, 급간식의 질에 대한 중요도 수준이 높음을 알 수 있다.

상대적으로 아침·저녁 식사 제공과 집으로 찾아오는 아이돌보미 서비스, 서비스 온-오프라인 전환과 서비스 연계, 틈새시간 이용에 대한 중요도는 다소 적은 것으로 나타났다, 그러나 7점척도 평균 5점에 가까운 중요도를 보여, 해당 항목에 대한 요구가 있는 집단이 적지않음을 알 수 있다.

〈표 4-46〉 위험과 재난 상황에서 돌봄서비스 중요도

단위: %, (명), 점

구분		1 전혀 중요하지 않음	2	3	4	5	6	7 매우 중요함	사례수	평균
이용시간	충분한 이용시간	4.3	2.7	4.8	15.8	26.8	24.0	21.6	(2250)	5.17
	수요·상황에 따른 이용시간 연장	2.2	3.3	6.4	15.6	25.5	27.2	19.8	(2250)	5.19
접근성	집·학교와의 거리·위치	1.9	1.7	6.4	12.9	21.1	26.3	29.7	(2250)	5.47 ↑
	이동시 차량지원	1.6	2.5	6.8	17.7	23.5	27.8	20.0	(2250)	5.22
	이용가능 아동확대	1.7	1.8	5.5	16.9	26.0	27.8	20.4	(2250)	5.29
시설 및 안전	주변환경 및 시설 공간의 안전	1.7	2.0	5.5	13.7	21.7	26.4	28.9	(2250)	5.46 ↑
	위험과 재난에 대한 대응 체계	1.7	1.7	4.6	13.2	23.6	26.5	28.7	(2250)	5.49 ↑
	충분한 놀이공간	1.9	1.6	6.4	17.9	28.4	28.1	15.7	(2250)	5.17
	놀이시설 및 기구	1.6	2.2	6.3	20.3	30.3	25.0	14.4	(2250)	5.08
돌봄서비스 인력	돌봄선생님 자격 요건	1.4	2.0	4.3	13.3	21.0	27.7	30.3	(2250)	5.55 ↑
	돌봄선생님 1인당 아동 수	1.4	2.0	4.8	13.2	24.1	27.6	26.9	(2250)	5.47 ↑
프로그램(아동대상)	위험과 재난 대응 교육 프로그램	1.3	1.6	5.3	15.8	26.4	30.1	19.4	(2250)	5.32
	교과목 보충 학습 프로그램	2.1	1.4	6.0	17.4	26.4	29.6	17.1	(2250)	5.22
	예체능 및 특기적성 프로그램	1.4	2.0	6.2	17.7	30.2	28.4	14.0	(2250)	5.15
	각종 문화체험활동 프로그램	1.3	2.2	5.5	17.7	28.9	29.7	14.7	(2250)	5.19
	프로그램 다양성	1.5	1.9	6.3	16.1	27.3	30.1	16.9	(2250)	5.24
식사·간식	아침식사 제공	4.6	4.1	9.2	23.2	24.3	20.2	14.4	(2250)	4.76 ↓
	저녁식사 제공	3.6	3.1	8.6	20.4	24.3	23.6	16.4	(2250)	4.95 ↓
	간식 제공	1.9	2.1	6.1	15.8	26.9	27.5	19.6	(2250)	5.25
	식사·간식의 질	1.6	1.7	4.7	13.9	21.9	29.1	27.2	(2250)	5.49 ↑
이용시간·시기	틈새시간 이용	2.0	2.2	5.9	22.4	30.6	25.5	11.4	(2250)	4.99 ↓
	다양한 운영모델	1.7	1.7	5.2	19.6	30.1	26.5	15.2	(2250)	5.15
서비스 연계·전환	집으로 찾아오는 아이돌보미 서비스 확대 및 연계	2.5	3.2	7.7	23.3	28.2	23.6	11.5	(2250)	4.88 ↓
	서비스 온-오프라인 전환 및 타 서비스 연계	2.2	2.5	7.4	22.1	28.9	26.0	10.8	(2250)	4.94 ↓
	소규모·축소 운영	2.8	2.5	8.6	26.1	29.3	21.6	9.2	(2250)	4.78
	서비스 운영 지속	2.0	2.5	6.4	22.2	28.7	26.1	12.1	(2250)	5.00

나) 현재 자녀돌봄에서 가장 충족이 안되는 부분

제시된 돌봄서비스 구성요소 중 현재 자녀돌봄에서 가장 충족이 안되는 부분은 무엇인지, 상위-하위 구성요소를 구분하여 1,2순위로 질문하였다.

(1) 상위기준

돌봄서비스 상위 구성요소에 대해 1순위 응답 결과 '접근성'이라는 응답이 22.7%로 가장 많았으며, 그 다음으로 '이용시간' 21.7%, '시설 및 안전' 15.6%, '프로그램' 12.0%의 순으로 나타났다.

〈표 4-47〉 가장 충족이 안되는 돌봄서비스_상위 구성요소 기준 (1순위, 1+2순위)

단위: %(명)

구분	접근성	이용시간	시설·안전	프로그램	돌봄인력	이용시간·시기	식사·간식	서비스 연계·전환	사례수
1순위	22.7	21.7	15.6	12.0	11.4	8.8	5.3	2.4	(2250)
지역규모									
대도시	22.7	21.5	17.0	11.7	11.9	7.7	5.1	2.3	(1065)
중소도시	22.5	22.7	14.1	12.5	10.3	10.0	5.5	2.4	(889)
읍·면	23.0	19.6	15.5	11.5	12.8	8.8	5.7	3.0	(296)
맞벌이 여부									
맞벌이	21.3	22.8	16.4	11.0	10.7	10.0	6.0	2.0	(1125)
외벌이	24.0	20.7	14.9	13.0	12.2	7.6	4.7	2.9	(1125)
가구소득									
200만원이하	22.6	21.5	13.5	12.2	14.2	7.3	5.6	3.1	(288)
200~400만원이하	25.4	21.4	17.3	9.1	11.6	7.5	4.8	3.0	(562)
400~600만원이하	23.3	20.3	14.8	14.0	9.7	9.4	6.1	2.4	(743)
600~800만원이하	21.0	25.0	15.4	10.4	13.1	9.3	4.0	1.8	(396)
800만원초과	17.6	21.8	17.2	14.9	10.3	10.3	6.1	1.5	(261)
막내자녀기준(학년)									
초등 1학년	18.0	31.2	18.8	6.8	10.0	7.2	6.0	2.0	(250)
초등 2학년	19.6	21.2	17.6	9.2	13.6	12.0	4.8	2.0	(250)
초등 3학년	23.2	23.2	17.6	11.2	12.4	7.6	3.6	1.2	(250)
초등 4학년	23.2	21.2	18.0	10.8	10.8	8.8	3.6	3.6	(250)
초등 5학년	18.0	23.6	17.2	13.2	12.4	6.8	6.0	2.8	(250)
초등 6학년	21.6	23.2	12.8	10.0	11.6	11.6	6.4	2.8	(250)
중학교 1학년	24.4	18.8	12.8	14.0	12.4	8.8	7.2	1.6	(250)
중학교 2학년	28.8	18.8	11.6	15.2	7.6	8.4	7.6	2.0	(250)
중학교 3학년	27.2	14.4	14.4	17.6	12.0	7.6	2.8	4.0	(250)
취약가구여부									
취약가구	22.8	22.4	13.6	11.6	15.0	6.9	5.2	2.5	(553)
비취약가구	22.6	21.5	16.3	12.1	10.3	9.4	5.4	2.4	(1697)
1+2순위	38.0	31.7	27.2	25.5	19.9	19.6	14.9	9.2	-

가장 충족이 안되는 돌봄서비스 상위 구성요소 기준 1+2순위 중복응답 결과, '접근성'에 대한 응답이 38.0%로 가장 높았으며 다음으로 '이용시간' 31.7%, '시설 및 안전' 27.2%, '프로그램' 25.5% '돌봄서비스 인력' 19.9%의 순으로 동일하게 나타났다. 중학생 부모의 경우 접근성이라고 응답한 비율이 40.0%~43.6%로 초등저학년 부모의 응답 34.4%~36.4%에 비해 높은 것으로 나타났다. 특히 중학생 1학년 부모의 경우 프로그램이라고 응답한 비율이 31.6%, 중학교 3학년 부모는 31.2%로 초등학교 부모의 응답 비율이 20.0%~28.4%인데 반해 충족이 안되는 돌봄서비스 영역이라고 응답한 비율이 상대적으로 높았다.

취약가구 여부로 살펴보면 취약가구는 프로그램이라고 응답한 비율이 28.6%, 돌봄서비스 인력이라고 응답한 비율이 23.0%로 비취약가구 응답 비율(프로그램: 24.5%, 돌봄서비스 인력: 24.5%)에 비해 높았으며 비취약가구는 이용시간·시기라고 응답한 비율이 20.5%로 취약가구 16.8%에 비해 높았다.

(2) 하위 세부기준

가장 충족이 안되는 돌봄서비스 하위 구성요소에 대해 질문한 결과(1순위 응답), '충분한 이용시간'이라고 응답한 비율이 18.5%로 가장 많았으며, 그 다음으로 '집·학교와의 거리·위치' 12.4%, '수요·상황에 따른 이용시간 연장' 12.0%, '이용가능 아동 확대' 8.7%, '이동시 차량지원' 7.5%의 순으로 나타났다.

중복응답 결과, 위험과 재난 대응체계, 돌봄교사 자격요건, 교과목 보충 학습 프로그램이 충족되지 않는다는 응답이 10% 내외로 나타났다.

〈표 4-48〉 가장 충족이 안되는 돌봄서비스_하위 구성요소

단위: %

구분		1순위 (N=2250)	1+2순위
이용시간	충분한 이용 시간	**18.5**	**22.8**
	수요·상황에 따른 이용시간 연장	**12.0**	**22.1**
접근성	집·학교와의 거리·위치	**12.4**	**20.0**
	이동시 차량지원	**7.5**	**12.1**
	이용가능 아동 확대	**8.7**	**12.4**
시설 및 안전	주변환경 및 시설·공간의 안전	6.2	**10.2**
	위험과 재난에 대한 대응 체계	3.6	7.8
	충분한 놀이 공간	2.9	6.2
	놀이시설 및 기구	2.3	4.9

구분		1순위 (N=2250)	1+2순위
돌봄서비스 인력	돌봄선생님 자격 요건	4.1	**9.5**
	돌봄선생님 1인당 아동 수	3.0	8.1
프로그램(아동대상)	위험과 재난 대응 교육 프로그램	0.8	3.2
	교과목 보충 학습 프로그램	4.2	**9.2**
	예체능 및 특기적성 프로그램	1.2	3.6
	각종 문화체험활동 프로그램	1.6	3.7
	프로그램 다양성	3.4	8.6
식사·간식	아침식사 제공	0.7	1.6
	저녁식사 제공	0.5	2.1
	간식제공	0.5	1.6
	식사 및 간식의 질	0.7	2.4
이용시간·시기	틈새시간 이용	0.8	2.2
	다양한 운영모델	1.7	4.4
서비스 연계· 전환	집으로 찾아오는 아이돌보미 서비스 확대 및 연계	0.8	2.0
	서비스 온-오프라인 전환 및 타 서비스 연계	0.5	1.5
	소규모·축소 운영	0.5	1.3
	서비스 운영 지속	1.0	2.9
	없음	-	13.5

〈표 4-49〉 가장 충족이 안되는 돌봄서비스_하위 구성요소 기준 (1순위)

단위: %(명)

구분	충분한 이용 시간	집·학교와의 거리·위치	수요·상황에 따른 이용시간 연장	이용아동 확대	이동시 차량지원	주변 환경 및 시설 공간의 안전	교과목 보충 학습 프로그램	돌봄 선생님의 자격요건	위험과 재난에 대한 대응 체계	사례수
1순위	18.5	12.4	12.0	8.7	7.5	6.2	4.2	4.1	3.6	(2250)
지역규모										
대도시	17.7	10.1	12.6	8.5	7.7	8.4	4.5	4.4	4.0	(1065)
중소도시	18.8	13.9	11.4	9.2	6.5	4.8	4.4	4.2	3.1	(889)
읍·면	20.9	16.2	11.8	7.8	9.5	2.4	2.4	2.7	3.4	(296)
맞벌이 여부										
맞벌이	20.4	10.3	13.7	8.2	6.8	6.1	4.2	4.4	3.6	(1125)
외벌이	16.7	14.6	10.3	9.2	8.1	6.2	4.2	3.7	3.6	(1125)
가구소득										
200만원이하	15.6	16.3	9.4	8.7	11.1	7.3	3.1	3.5	4.9	(288)
200~400만원이하	18.9	13.7	10.3	9.6	7.5	6.2	4.8	3.6	3.9	(562)

구분	충분한 이용 시간	집·학교와의 거리·위치	수요·상황에 따른 이용시간 연장	이용아동 확대	이동시 차량지원	주변 환경 및 시설 공간의 안전	교과목 보충 학습 프로그램	돌봄 선생님의 자격요건	위험과 재난에 대한 대응 체계	사례수
400~600만원이하	18.0	13.1	12.4	8.6	6.7	5.4	4.4	4.3	3.2	(743)
600~800만원이하	19.9	9.1	13.9	9.1	6.8	7.6	3.0	4.0	2.3	(396)
800만원초과	20.3	8.8	14.6	6.5	6.5	5.0	5.0	5.4	4.6	(261)
막내자녀기준(학년)										
초등 1학년	25.2	5.2	16.0	9.2	7.6	4.4	1.6	5.6	5.2	(250)
초등 2학년	18.4	11.6	17.6	7.2	8.0	4.4	2.4	4.4	2.4	(250)
초등 3학년	22.0	11.6	13.6	5.2	8.8	9.2	2.8	2.4	3.6	(250)
초등 4학년	20.0	11.6	10.4	11.6	9.6	9.2	2.0	2.4	3.6	(250)
초등 5학년	16.8	12.4	10.4	11.2	5.6	7.6	4.4	5.2	1.6	(250)
초등 6학년	18.8	12.8	11.6	7.6	8.4	5.6	2.8	5.2	4.0	(250)
중학교 1학년	14.8	14.4	11.2	12.4	7.2	4.8	8.0	4.8	2.4	(250)
중학교 2학년	14.4	18.8	8.0	7.6	6.4	5.6	6.4	2.4	5.2	(250)
중학교 3학년	16.4	13.6	9.2	6.4	5.6	4.8	7.2	4.4	4.4	(250)
취약가구여부										
취약가구	16.3	12.8	9.2	11.4	9.4	8.9	4.0	2.7	4.3	(553)
비취약가구	19.3	12.3	12.9	7.8	6.8	5.3	4.2	4.5	3.4	(1697)
1+2순위	22.8	20.0	22.1	12.4	12.1	10.2	9.2	9.5	7.8	(2250)

‘충분한 이용시간’에 대한 미충족 응답은 읍면지역으로 갈수록, 맞벌이·모전일제취업 가구, 가구소득 수준이 높을수록, 자녀연령이 어릴수록, 비취약가구에서 상대적으로 많았다.

‘집·학교와의 거리·위치’ 미충족 응답은 읍면지역으로 갈수록, 부모학력 및 가구소득 수준이 낮을수록, 외벌이·모미취업 가구, 자녀연령이 많을수록(중학생자녀), ‘수요·상황에 따른 이용시간 연장’ 미충족은 맞벌이·모시간제취업 가구, 부모학력 및 가구소득 수준이 높을수록, 자녀연령이 어릴수록, 공적돌봄이용 가구, 비취약가구에서, ‘이용가능 아동 확대’는 초등 고학년 자녀를 둔 부모와 취약가구에서, ‘이동 시 차량지원 ’에 대한 미충족 응답은 읍면지역, 가구소득 200만원 이하 저소득가구, 자녀연령이 어릴수록(초등저학년 부모) 많은 것으로 나타났다.

다) 코로나19 상황의 공적 돌봄서비스 취약점(1, 2순위)

공적 돌봄서비스가 재난 단계에서 가장 취약했던 부분 1순위에 대해서 조사한 결과, 재난 위험 상황에서 적극적인 돌봄 수행이 부족했다는 응답이 24.3%로 가장 많아 학교돌봄 기관의 휴원·휴업 조치에 대한 의견이 반영된 것으로 보인다. 그 다음으로 재난 안전 관련 주요 사전 공지

20.5%, 재난·위험 시 매뉴얼 부족 16.0%, 재난 안전 관련 교육 및 지식 제공 15.9%, 학부모와 원활한 커뮤니케이션 11.3%의 순으로 나타나, 예방-대비-대응의 단계별로 취약한 부분이 있는 것으로 나타났다.

하위특성별로 맞벌이가구에서 재난 위험시 적극적 돌봄 수행이 취약했다는 응답이 26.8%로 외벌이가구 21.8%에 비해 많았으며, 자녀 연령별로 초등학생 부모는 재난 위험 시 적극적 돌봄수행이 취약했다는 응답이 21.6%~31.6%로 중학생 부모 18.4%~20.8%에 비해 높았다. 특히 초등 1학년 자녀를 둔 부모의 경우 재난 안전 관련하여 사전 공지가 취약했다는 응답이 26.4%로 다른 학년의 부모보다 높게 나타났다.

〈표 4-50〉 공적 돌봄서비스가 재난단계에서 가장 취약했던 부분 (1순위)

단위: %

재난(관리) 단계		주요 내용	1순위	1+2순위
사전	예방	①재난 안전관련 주요 사전공지	**20.5**	26.0
	대비	②재난 안전 관련 교육, 지식 제공	15.9	31.4
		③재난 위험시 시 매뉴얼 구축	16.0	28.1
사후	대응	④재난 위험시 시 적극적 돌봄 수행	**24.3**	40.4
		⑤학부모와 원활한 커뮤니케이션	11.3	29.9
		⑥재난 위험 상황 특화 돌봄프로그램 구축	7.7	26.9
	복구	⑦재난 심리 회복 프로그램 도입	3.3	10.8
		⑧재난 위험 상황 전 돌봄 체계로 복구	1.0	6.5

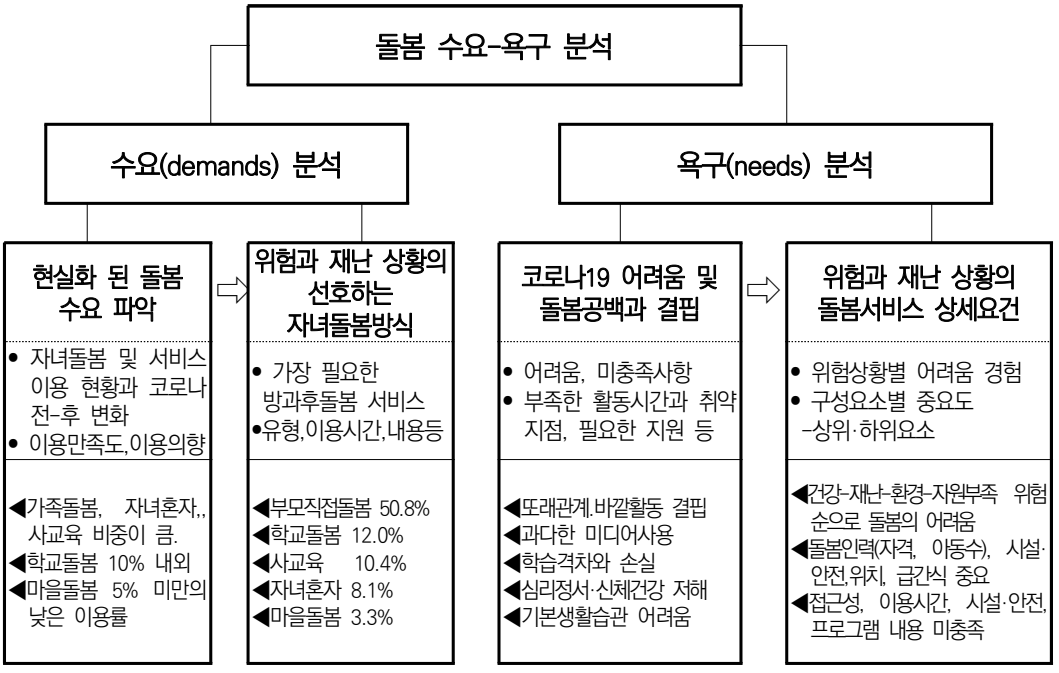
1+2순위 중복응답 기준으로 코로나19 발생 이후 '대응단계'에서 적극적인 돌봄서비스의 제공과 학부모와의 소통에서 취약했다는 의견이 많았으며, 그 다음으로 사전 대비로서 재난·안전 관련 교육과 지식의 제공이 부족했다는 응답이 있었다. 코로나19 팬데믹이 여전히 진행 중인 상황에서 재난 심리 회복과 복구의 사후단계에 대한 응답이 상대적으로 적게 응답되었다.

제4절 소결: 평상시와 위험 재난시 돌봄 수요 및 욕구 분석 및 제언

1. 조사결과를 통한 위험과 재난 상황의 돌봄 수요 및 욕구 분석

돌봄(care)은 인간의 생존과 성장에 필요한 기본적인 욕구로, 학령기의 아동·청소년이 필요로 하는 돌봄은 안전한 보호 뿐만 아니라 학습과 신체·여가 활동 및 또래관계, 양질의 식사와 공간·장소, 설비를 필요로 하는 다층적인 에듀케어(educare)의 특성을 포괄한다.

위험과 재난 상황의 아동 돌봄의 수요와 욕구를 파악하기 위해, 가용한 서비스 이용을 중심으로 현실화 된 돌봄 수요(demands)와 예상되는 위험과 재난 상황 시 자녀돌봄 선호에 내재된 상세의견과 욕구(needs)를 다음의 조사내용 분석에 기초하여 살펴보았다.



[그림 4-2] 위험과 재난 상황의 돌봄 수요 및 욕구 분석

가. 코로나19 상황의 돌봄서비스 이용 현황을 통해 살펴본 돌봄 수요

1) 초중등자녀의 방과후돌봄 서비스 이용경험

2021년 1년간 초중등 자녀가 이용한 적 있는 방과후돌봄 서비스를 질문한 결과(중복응답), 제시된 서비스(8개)에 대해 '이용한 적 없다' 23.0%, '잘 모름' 1.5%로, 조사참여가구의 약 1/4이 방과후돌봄서비스를 이용한 적이 없는 것으로, 약 3/4이 방과후돌봄서비스를 이용한 경험이 있는 것으로 나타났다.

방과후학교와 초등돌봄교실 이용이 각 60.1%, 39.2%로 가장 많았으며, 그 다음으로 청소년방과후아카데미(15.1%), 지역아동센터(14.2%), 기타 공공기관·도서관 등 공공인프라(12.8%), 지역사회 마을공동체 돌봄(11.2%), 지자체 (온종일)돌봄센터(7.2%)와 다함께돌봄센터(6.4%), 공공아이돌보미(5.8%)의 순으로 응답되었다. 돌봄서비스별로 이용 경험에 차이를 보였으며, 방과후학교와 초등돌봄교실 등 학교돌봄에 대한 인지도와 이용률이 우세하게 나타났다.

2) 자녀돌봄 및 서비스 이용 현황과 이용만족도

가) 원격수업일 자녀돌봄 및 서비스 이용 현황

2021년 원격수업이 있는 날을 기준으로 하루 시간대별로 자녀돌봄 및 서비스 이용 현황을 살펴본 결과, '부모 직접돌봄'의 비중(시간대별 1,2순위 중복응답: 41~88%)이 가장 크고, 그 다음으로 '조부모·친인척' 돌봄(21~29%)과 '자녀혼자·자녀들끼리 있음'(8~30%), '사교육'(17~22%), '방과후학교'(5~14%)', '초등돌봄교실'(2~8%), '마을돌봄'(0.5~3.5%) 이용의 순으로 나타났다. 코로나19 기간 부모를 포함하여 가족돌봄의 비중이 우세한 가운데, 자녀혼자·자녀들끼리 있음과 사교육 이용이 적지않은 비중을 보여 자녀돌봄과 학습지원에 공백이 존재하며 돌봄서비스가 미치지 못하는 부분에 대한 사교육 의존이 있는 것으로 보인다. '방과후~5,6시' 시간대에 공적 돌봄서비스 이용률은 (1+2순위 중복응답 기준) 초등돌봄교실 5.6%, 방과후학교 14.2%, 지역아동센터 3.5%, 다함께돌봄센터 0.9%, 지자체(온종일)돌봄센터 0.8%, 청소년방과후아카데미 1.5%로 마을돌봄 서비스 이용이 낮은 수준을 보였다.

원격수업일(중복응답) 자녀가 '집에 있다'는 응답(85.0%)이 다수였으며, '돌봄교실 이용을 위해 학교에 감' 16.4%, '돌봄을 위해 다른 곳으로 감' 11.2%, '돌봐주는 분이 옴' 7.4%의 순으로 나타나, 원격수업일 돌봄을 위한 기관·다른곳 이용의 합이 중복응답 기준 27.6%로 파악되었다. 코로나19와 같은 팬데믹 위험 상황에서 돌봄서비스 이용에 대한 수요는 부모취업(맞벌이, 모취업), 저소득·취약가구, 플랫폼·비정형시간 노동과 같은 고용·노동 특성, 그리고 자녀의 연령(어릴

수록 이용수요가 큼) 및 제도적으로 마련된 돌봄서비스 이용 연령 기준에 의해 나타나는 것으로 분석된다.

돌봄서비스 인프라의 확대 및 확충은 일상 상황에서 적용되는 이용대상 아동의 보편적 확대를 적극 추진하되, 돌봄을 필요로 하는 모든 가구와 아동의 수요를 충족하지 못하는 경우, 위험과 재난 상황의 긴급돌봄 체계는 (사회적 필수인력(essential worker)의 자녀돌봄 수요와 함께) 이용 현황 자료를 통해 파악되는 상대적으로 돌봄 수요가 큰 가구와 아동 특성을 고려하여 단기적으로는 재난의 특성과 단계별로 가용한 돌봄서비스 인프라 대비 이용 우선순위를 갖추는 것이 필요하겠다.

나) 돌봄서비스 이용만족도 및 향후 이용의향

원격수업일 자녀돌봄을 위해 이용한 서비스에 대한 이용만족도는 (자녀혼자있음·자녀들끼리 있음을 제외하고는) 5점척도 평균 3.5점 이상으로 '만족한다'는 응답이 과반이상으로 나타났다. '청소년방과후아카데미'(3.91)와 '방과후학교'(3.70), '지역아동센터'(3.70)에 대한 이용 만족도가 상대적으로 높고, '부모직접돌봄'과 '조부모·친인척', '초등돌봄교실', '공공아이돌보미'에 대한 만족도도 3.6점 이상으로 나타났다. 학교돌봄·마을돌봄 서비스의 낮은 이용률과 달리 이용만족도가 높게 나타남에 따라 관련 서비스의 수요와 공급의 확대 필요성을 보여준다. 자녀혼자·미성년자녀들끼리 있음에 대한 만족 응답은 약 15%로 낮은 수준을 보였다.

돌봄서비스를 구성하는 요소별로는 돌봄의 '프로그램 내용과 질'과 '건강·안전'에 대한 만족도가 3.22, 3.20으로 가장 높고, '이용시간·이용일수'에 대한 만족도는 3.11로 다소 상대적으로 낮게 나타났다.

전반적으로 돌봄 프로그램의 내용과 질, 건강·안전, 급간식에 대한 만족도 평균이 높고, 이용시간·이용일수와 위치·접근성, 인력의 자질·전문성, 비용에 대한 만족도가 떨어지는 것으로 나타났다. 즉 돌봄서비스는 건강하고 안전한 돌봄과 보호를 제공하는 내용적 측면에서 상대적으로 우수하고, 위치·접근성과 양적(이용시간, 비용) 요건 및 인력 측면에서는 만족도가 다소 떨어지는 것으로 해석된다.

하위특성별 만족도 차이를 통해 수요 특성을 살펴보면, 대도시지역, 초등저학년(자녀연령이 어릴수록), 맞벌이가구, 가구소득이 많을수록, 비취약가구의 만족도가 상대적으로 높게 나타나, 돌봄서비스 이용 수요가 많은 주 이용집단의 특성과 함께 지역별 돌봄인프라 등 서비스 공급의 충분성과 양질, 이용률이 반영된 결과로 보인다. 이로써 초중등 학생이 상대적으로 많은 (대)도시지역의 돌봄서비스 이용이 좀 더 용이하고 이용 만족도가 높게 나타났으며, 돌봄서비스에 대한 이용과 수요가 많은 하위집단 특성(초등저학년, 맞벌이가구, 소득수준, 취약특성, 지역 등)이 반영된 것

으로 보인다.

유사 위험과 재난 상황에서 이용경험이 있는 서비스에 대한 이용가구 대상 향후 이용의향은 '초등돌봄교실'(3.84)에 대한 응답이 가장 크고, '조부모·친인척 돌봄'(3.81), '방과후학교(3.79)', '부모 직접돌봄'(3.78), '지역아동센터'(3.75)의 순으로 나타났다. 학원 등 '사교육'의 경우 이용만족도가 3.51점(53.3%), 향후 이용의향 3.64점(57.2%)로 과반 이상의 이용 가구에서 긍정응답을 보였다. '자녀혼자·자녀들끼리있음'에 대한 만족도는 2.66/2.73으로 상대적으로 낮음에도 불구하고, 향후 유사 위험과 재난 상황의 이용의향은 3.23/3.19로 다시 '이용의향이 있다'는 긍정응답이 각 40.0%, 37.6%로 나타났다.

모든 조사참여가구(이용+미이용 포함)를 대상으로 파악한 지역내 가용한 서비스별(6개) 이용의향은 초등돌봄교실 3.07, 청소년방과후아카데미 3.01을 제외하고는 5점평균 모두 3점 이하로 이용의향에서 부정적 응답이 우세하게 나타났다. 초등돌봄교실에 대한 이용의향이 39.9%로 가장 많았으며, 청소년방과후아카데미 34.6%, 지역아동센터 23.4%, 온종일 돌봄센터 22.1%의 순으로 나타났다. 개별 항목으로 파악된 마을돌봄 서비스의 이용의향을 모두 고려하면, 마을돌봄 서비스에 대한 수요도 높은 수준으로 파악된다. 거주지역에서 공급이 적정수준으로 이루어지고, 이용가능 한, 믿고 보낼 수 있는 양질의 돌봄 인프라 확충의 필요성을 시사한다.

3) 가장 필요한 방과후돌봄

코로나19와 같은 위험과 재난 상황과 일상적인 상황에서의 자녀돌봄에 대한 수요와 요구에 대해 '다르다' 약 50%, '다르지 않다' 25.2% (5점평균 3.31점)로 '다르다'는 응답이 많은 것으로 나타났다.

코로나19와 같은 위험과 재난상황에서 (학교 등교수업일 기준) 자녀에게 가장 필요한 방과후 돌봄 1가지로 '부모 직접돌봄'에 대한 응답이 50.8%로 가장 많았으며 그 다음으로 '학교돌봄' 12.0% '조부모·친인척' 11.3%, (학원 등) '사교육 이용' 10.4%이 10%이상으로 나타났다. '자녀혼자·자녀들끼리' 8.1%, 마을돌봄서비스 이용은 3.3%로 응답되었다.

위험과 재난 상황에서의 자녀돌봄에 대한 1차적인 수요는 과반이상 '부모 직접돌봄'으로 부모 직접돌봄이 가능한 돌봄환경을 제공하는 것이 우선되어야 함을 알 수 있다. 그러나 코로나19와 같이 위드코로나가 2년이상 지속되는 위험과 재난 상황에서, 상기한 부모 직접돌봄이 가능한 양육지원체계로의 전환은 초기 대응과 위험과 재난의 유형에 따른 단기적인 대응으로 접근해야 할 필요성도 크다. 위험과 재난 대응의 초기, 부모 직접돌봄이 가능한 가구 대상 돌봄 시간·비용 지원의 확대와 함께 안정적인 돌봄의 제공이 가능한 상시 긴급돌봄체계의 운영이 필요하다 하겠다.

즉 위험과 재난의 구체적인 상황과 단계별로 부모 직접돌봄을 수행하기 어렵거나 서비스 이용을 필요로 하는 돌봄필요 가구를 대상으로 공적 돌봄서비스의 제공과 연계가 체계적으로 이루어지도록 위험과 재난 상황의 돌봄서비스 인프라와 환경, 서비스 간 연계-전환의 전략을 마련할 필요가 있다. 변화하는 위험과 재난의 상황과 단계별로 새로 등장하는 과제와 목표, 우선순위에 신속하게 대응하는 연계와 협력, 전환의 거버넌스 구축이 요구된다.

구체적으로 살펴보면, 첫째, 이용시간의 경우 '부모직접돌봄'과 '조부모·친인척', '자녀혼자·자녀들끼리 있음'을 위험과 재난 시 가장 필요한 방과후돌봄으로 응답한 경우 하루 평균 4시간이상으로 이용시간 수요가 응답되었다. 학교돌봄은 1일 평균 3.14시간, 마을돌봄 3.22시간, 사교육 3.13시간으로 3시간이상으로 나타난 가운데, 학교돌봄, 마을돌봄, 사교육 이용시간에 대한 수요가 1시간이하(틈새돌봄)부터 6~7시간이상(시간제 및 종일 돌봄)까지 매우 다양하게 나타났으며, 수요가 가장 많은 2~3시간 이용의 경우 맞벌이·모취업 가구, 공적돌봄 이용경험 가구, 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

둘째, 돌봄 프로그램에 대해서는 '교육·학습'에 대한 수요가 (1순위 응답 기준) 58.9%로 우세하였으며, '안전한 돌봄과 보호'(25.2%), '놀이·체험활동'(11.5%), '바깥·신체 활동'(4.4%)의 순으로 나타났다. 다만 이러한 교육·학습 위주의 돌봄 수요는 학교 수업이 충분히 이루어지지 않는 상황에서 부모 응답에 의한 결과로 볼 수 있다. 아동·청소년의 관점에서 놀이와 신체·바깥활동, 또래관계에 대한 높은 수요와 필요성이 다수의 연구를 통해 보고되고 있으므로, 의무교육과정에 기초한 교육·학습에의 지원뿐만 아니라 돌봄이 제공해야하는 아동·청소년의 건강한 성장발달과 웰빙을 고려한 양질의 돌봄 제공이 결핍되지 않도록 하는 균형이 요구된다.

나. 코로나19 어려움 및 일과시간, 돌봄공백을 통해 살펴본 돌봄의 과제와 욕구

1) 코로나19로 자녀의 힘들었던 점과 가장 필요한 지원

부모 응답 결과, 친구들을 만나지 못하는 어려움(39.9%)이 가장 많았고, 코로나19가 언제 끝날지 모르는 불안함과 생활리듬이 깨짐(28.7%), 외출하지 못해 답답함(22.4%), 불평등한 학습 손실과 커지는 학습 격차(19.2%), 온라인 과다와 무방비 노출(18.1%), 나와 주변 사람들의 감염 위험(17.8%), 원격수업(17.6%)의 순으로 나타났다. 초중등 아동·청소년의 또래관계와 사회성발달, 기본생활습관의 형성, 불안·우울·무기력에 대한 심리정서적 지원, 그리고 학습 격차와 손실 및 온라인 과다 사용에 대한 중재와 지원의 필요성이 상당히 큼을 보여준다.

자녀에게 좋았던 점으로는 가족과 좋은 시간을 보낼 수 있게 됨(38.5%)이 가장 많았고, 특별히 좋은 점 없음(30%), 자기주도적으로 할 수 있음(24.9%), 단순하고 느리고 조용한 생활(22.2%),

스스로 돌볼 시간이 생김'(20.8%), 취미·흥미 활동을 할 수 있음(19.3%)의 순으로 나타났다.

자녀에게 가장 필요한 도움과 지원은(중복응답) '학습지원'(65.5%)이 가장 많고, '여가생활 지원'(33.5%), '활동지원'(27.1%), '식사지원'(23.3%), '시간관리 지원'(21.5%), '심리상담'(14.1%)의 순으로 나타났다. 자녀의 '학습지원'에 대한 필요도가 우세한 가운데 '여가생활'과 '활동지원', '식사지원'의 필요성이 중요하게 나타났다.

2) 자녀 하루 일과 및 가장 부족한 시간

평일 스마트폰과 태블릿PC 사용이 1일 평균 2.22시간으로 가장 많고, 책읽기·학업 1.93시간, TV시청 1.77시간, 컴퓨터 사용 1.38시간 순으로 나타나, 디지털매체를 이용하는 시간(약 5.3시간)이 가장 많음을 알 수 있다. 초등 저학년에서 고학년, 중학생으로 갈수록 스마트폰과 컴퓨터 사용은 늘어나고 체육·신체활동 및 바깥활동·야외에서 보내는 시간은 줄어드는 것으로 나타났다. 또한 대도시, 중소도시에서 읍면지역으로 갈수록 책읽기·학업 시간이 줄고 스마트폰·태블릿PC 사용이 증가하는 경향을 보여 지역의 돌봄 환경에 따른 아동·청소년의 일과 시간과 활동의 차이가 격차로 누적되는 상황으로 보인다.

친구 만나기는 64.6%가 감소한 것으로 응답하였으며, 문화·체험활동 감소 62.3%, 야외에서 보내는 시간 감소 62.0%, 체육·신체활동은 54.6%가 감소했다고 응답하였다. 현재 자녀에게 가장 부족한 활동(1+2순위 중복응답)으로, '체육활동'과 '바깥활동' 부족이 각 42.1%, 40.7%로 많았으며, '책읽기·학업' 부족 33.1%, '문화·체험활동' 부족 29.1%, '친구만나기' 부족 28.2%로 응답하였다. 디지털 미디어 이용시간의 증가가 크고 대면 또래관계와 야외·신체 및 문화체험 활동 시간이 감소함으로써, 코로나 기간 아동·청소년에게 상대적으로 결핍된 성장발달의 환경과 함께, 미디어 과몰입의 과다한 시간 비중으로 인한 균형있는 신체건강의 훼손과 생활습관 형성의 어려움을 주요 과제(욕구)로 보여준다.

돌봄기관의 주요 담당자 면담을 통해서도 코로나19 이전에 비해 언어 및 학습 외에도 사회정서적 취약성을 드러내는 아동·청소년의 문제 상황이 증가하였음이 다수 보고됨에 따라 돌봄서비스의 제공은 아동·청소년 대상의 기본적인 성장발달에 대한 모니터링뿐만 아니라 이에 기초한 상담과 중재프로그램의 지원이 상시 연계 운영될 필요가 있다. 즉 위험과 재난 상황의 돌봄체계는 학교의 교육·학습, 돌봄, 가정내양육 지원 및 상담·치료와 같은 중재 프로그램의 운영이 함께 가동되도록 설계할 필요가 있다.

3) 돌봄서비스 이용의 어려움과 돌봄공백을 통해 살펴본 돌봄의 과제와 욕구

돌봄서비스 이용 시 가장 큰 어려움으로(1+2순위 중복응답), 예기치 못한 긴급한 돌봄 발생시 대응의 어려움이 35.3%로 가장 많았고, 돌봄서비스 이용 자격의 제한 30.6%, 돌봄서비스에 대한 정보 부족과 연계의 어려움 24.3%, 주위에 이용가능한 돌봄서비스의 부족(인프라문제) 21.1%의 순으로 나타났다.

2021년 돌봄공백을 경험했다는 응답이 (어느정도+상당히) 그렇다 52.8%, (별로+전혀) 그렇지 않다 47.2%로(4점평균 2.46점)으로 응답되어, 코로나19가 지속되는 상황에서 돌봄공백을 경험한 가구가 과반 이상으로 나타난 점에서 긴급돌봄의 일시적 및 상시 수요에 대한 대응이 세밀하게 이루어질 필요가 있음을 보여준다. ((막내자녀 기준) 중학생 자녀를 둔 부모의 경우도 돌봄공백을 경험했다는 응답이 40% 이상으로 나타남).

2020년 2월 이후 휴원·휴업 기간 학교와 공공기관에서 제공하는 긴급돌봄을 (가끔+자주/많이) 이용한 적 있음 35.7%, (별로+전혀) 이용하지 않음 64.3%로 4점 평균 2.01점으로 응답되었다. 긴급돌봄 이용은 하위집단별로 차이를 보였는데, 대도시지역, 부모 학력이 높을수록, 맞벌이·모 전일제취업 가구, 가구소득 200만원이하, 자녀연령이 어릴수록, 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 휴원·휴업 기간 긴급돌봄을 이용한 비율이 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 이는 코로나19와 같은 위험 상황에서 긴급돌봄을 필요로 하는 주요 수요(층) 특성을 나타냄과 동시에, 앞서 살펴본 돌봄서비스 이용의 어려움으로 긴급한 돌봄 수요 발생 시 대응의 어려움과 서비스 이용자격의 제한, 이용가능한 돌봄서비스의 부족이 응답되었음을 고려할 때, 상대적으로 중소도시 및 읍면지역, 자녀연령이 커질수록, 외벌이·모미취업가구, 가구소득 차상위이상, 비취약가구 등에서 자녀돌봄을 위한 서비스 이용의 제한과 접근성 부족 등의 어려움이 있을 것으로 보인다. 이는 초중등 돌봄서비스의 제공이 보편적인 이용기반을 갖지 못하는 상황에서 당연히 나타나는 결과이기도 하다.

일상적인 상황에서 돌봄서비스의 보편적 이용이 가능한 돌봄인프라의 확충 및 연계와 함께, 위험과 재난 상황 시 부모 직접돌봄과 가정내돌봄이 가능하도록 하는 양육지원체계의 전환(돌봄휴가와 돌봄쿠폰 등 시간·비용 지원의 확대)과 긴급돌봄 서비스 운영 체계를 돌봄 필요 가구의 다양한 수요(긴급, 상시, 일시, 틈새 등)를 고려하여 위험과 재난 상황 및 단계별로 가동되도록 할 필요가 있다. 여기에서 아동·청소년을 위한 돌봄서비스는 위험과 재난 상황의 지속 기간을 고려하여, 기본적인 안전과 보호 뿐만 아니라 학습지원, 또래관계와 신체·바깥·여가 활동이 필수적으로 운영되는 프로그램으로, 학교생활과의 연속성이 보장되도록 운영할 필요가 있다.

4) 돌봄서비스 공급충분성 및 이용가능성

거주지역의 돌봄서비스 공급의 충분성에 대해, (초등돌봄교실을 제외하고는) 5점평균 3점이하로 보통에 못 미치는 공급이 부족하다는 의견이 우세한 것으로 나타났다. 공급의 충분성은 초등돌봄교실이 가장 높고, 다음으로 청소년방과후아카데미, 지역아동센터의 순으로 나타났다. 지역사회 마을공동체 돌봄의 공급 충분성에 대한 인식이 가장 낮았다.

필요한 경우 서비스 이용가능성에 대해 (초등돌봄교실을 제외하고는) '잘 모른다'는 응답이 30~40%로 높게 나타났으며, '이용이 불가능하다'는 응답이 20% 이상으로 나타났다. 서비스 이용가능성에 대해 '잘 모른다'는 응답은 다함께돌봄센터(42.4%)와 온종일돌봄센터(42.5%)에서 많았다. 조사참여가구의 약 40% 이상이 해당 서비스의 이용가능성 여부에 대한 인지 자체가 부족한 것으로(모름응답) 나타났다.

이용이 '불가능하다'는 응답은 지역사회 마을공동체 돌봄(28.7%)과 지자체 온종일돌봄센터(25.6%)에서 좀 더 많았으며, '바로 이용 가능'하다는 응답은 초등돌봄교실(14.2%), 청소년방과후아카데미(9.7%), 지역아동센터(9.1%)의 순으로 10% 내외로 나타났다. 일정기간 '대기 후 이용가능'에서도 초등돌봄교실(43.6%), 청소년방과후아카데미(33.8%), 지역아동센터(31.5%)로 30~40%대의 응답률을 보였다. 전반적으로 돌봄서비스의 이용가능성에 대한 인식과 정보의 제공(홍보), 관련 인프라의 보강이 요구된다.

5) 코로나 전-후 공·사 돌봄서비스 및 학원 이용 변화

코로나 전-후 '공적 돌봄서비스'(주 평균 이용 2.56→2.44시간)와 '예체능 시간제 학원'(2.04→1.82시간) 이용은 줄고, '교과학습 학원'(3.28→ 3.35시간)과 '온라인 교육서비스' 이용(1.34→2.32시간)은 증가한 것으로 나타났다.

코로나 전-후 사교육 비용이 큰 변화 없다는 응답이 46.3%로 가장 많은 가운데, (약간+상당히) 증가함 35.2%, 감소함 18.6%로 사교육 비용이 증가했다는 응답이 감소 응답에 비해 많았다(5점평균 3.18점). 맞벌이가구와 가구소득이 많은 집단에서 사교육 이용이 (상당히) 증가했다는 응답이 좀 더 많은 것으로 나타났다. 예체능 시간제 학원을 제외한 공-사 서비스(공적 돌봄서비스, 교과학습 시간제 학원, 비대면 온라인 서비스) 비용 평균이 코로나 전후 모두 증가한 것으로 나타났다. 조사참여가구의 약 35%에서 학교에서 이루어지는 교과학습 및 공적돌봄서비스의 부족을 사교육·온라인 서비스 이용 증가를 통해 보충한 것으로 해석된다(코로나 전후 사교육 비용 증가함 응답률 35.2%). 또한 공적돌봄서비스의 비용 평균이 코로나 전후 모두 증가한 것으로 나타남에 따라, 긴급돌봄체계에서 비용이 발생하는 비목(예: 급간식 운영)에 대한 검토와 함께 일

례로 급간식 운영의 어려움이 부모의 비용 부담과 연관되어있는 부분은 없는지 살펴볼 필요가 있다.

다. 위험과 재난 상황의 돌봄 수요 및 욕구

1) 위험 상황별 자녀돌봄 어려움 - 계층화 된 돌봄 수요와 특성

제시된 4개 위험 상황으로 인해 자녀돌봄에 어려움을 경험한 적이 있는지 질문한 결과 '없다'는 응답이 70~90% 이상으로 다수를 차지하는 가운데, 건강 관련 위험(전염병, 만성질환, 식품위험, 약물 등)으로 자녀돌봄의 어려움을 경험했다는 응답이 25.1%로 가장 많았다. 그 다음으로 환경위험(환경오염, 지구온난화, 원전사고 등) 13.3%, 재난 위험(수해, 지진, 폭염, 가뭄, 화재, 폭발 등) 10.8%, 자원부족 위험(식량부족, 에너지(전기, 가스), 물 부족 등) 8.2%로 응답되었다.

위험 유형별로 경험한 자녀돌봄의 어려움은 공통적으로 (대)도시지역, 부모 학력이 높을수록, 맞벌이·모전일제취업 가구, 200만원이하 저소득 가구, 자녀연령이 어릴수록, 그리고 공적돌봄이용 가구(서비스 이용 현황: 학교돌봄, 마을돌봄, 돌봄인력 응답 집단), 취약가구, 플랫폼·비정형노동 가구에서 경험한 비율이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 위험과 재난 상황에서 돌봄이 필요한 가구의 특성과 동일하게 나타났다.

자녀돌봄이 가장 어려울 것으로 예상되는 위험과 재난 상황으로(1+2순위 중복응답 결과) 건강 관련 위험에 대한 응답이 78.5%로 가장 많았으며 그 다음으로 재난 위험 59.6%, 환경위험 31.5%, 자원부족 위험 30.2%로 응답되었다. '건강 위험'으로 인한 자녀돌봄의 어려움은 (대)도시지역, 부모학력 및 가구소독 수준이 높을수록, 맞벌이가구, 비취약가구, 자녀연령이 어릴수록, '재난 위험'은 읍면지역, 부모학력 및 가구소득 수준이 낮을수록, 외벌이·모미취업 가구, 초등저학년 부모, 취약가구에서 상대적으로 많아, 사회경제적 특성에 따라 재난·위험으로 인한 자녀돌봄의 어려움 인식에 차이가 있음을 보여준다.

2) 위험과 재난 시 공공 돌봄서비스 이용의향

위험과 재난 상황에서 공공 돌봄서비스 이용의향이 '있다' 53.5%, '없다' 46.5%로, 위험과 재난 상황의 돌봄서비스 이용 수요가 과반 이상으로 높게 나타났음을 알 수 있다. 초등 저학년 부모와 취약가구의 공공 돌봄서비스 이용의향이 높게 나타났다. 코로나19 상황에서 휴원·휴업시 긴

급돌봄 이용률이 35.7%, 돌봄공백 경험이 52.8%임을 고려할 때 위험과 재난 상황의 돌봄서비스의 제공이 부족하였음을 보여준다.

위험과 재난 상황에서 공적돌봄을 이용하지 않는 이유로(1순위), 위급한 상황이기 때문에 부모-자녀가 분리되지 않고 직접돌봄이 필요하다고 생각해서가 34.0%로 가장 많았으며, 그 다음으로 이용하고 싶어도 이용가능한 돌봄시설이 주변에 없음 16.6%, 돌봄시설도 안전하지 않을 것 같아서 14.5%로 나타났다.

3) 위험과 재난 시 희망하는 자녀돌봄방식

위험과 재난 상황에서 희망하는 자녀돌봄 방식으로(1순위) '부모 직접돌봄' 이 70.0%로 가장 많았으며 그 다음으로 '조부모·친인척' 7.6%, '초등돌봄교실' 5.3%, '방과후학교' 3.9% 순으로 나타났다. 학교돌봄 9.2%, 마을돌봄 4.3%로 돌봄서비스에 대해 10% 미만의 응답을 보이는 가운데, 학교돌봄에 대한 응답이 마을돌봄에 비해 약 2배 이상 많은 것으로 나타났다. 1+2순위 중복응답에서도 '부모 직접돌봄'에 대한 응답이 약 75%로 많았으며, 그 다음으로 '조부모·친인척 돌봄' 50.0%, '학교돌봄' 24.4%, '마을돌봄' 16.7%로 나타났다. 자녀혼자·자녀들끼리 있음에 대한 응답은 1순위 1.0%, 1+2순위 8.3%로 나타났다.

맞벌이가구의 경우 조부모·친인척 돌봄에 대한 응답이 상대적으로 많았으며, 가구소득 수준이 높을수록 부모직접돌봄과 조부모·친인척 돌봄에 대한 응답이 많고, 지역아동센터, 마을공동체 돌봄에 대한 응답은 적은 것으로 나타났다. 즉 가구소득 수준이 적을수록 방과후학교와 지역아동센터, 마을공동체 돌봄, 다함께돌봄, 지자체돌봄센터 등 마을돌봄 서비스에 대한 응답이 많은 경향을 보였다. 현재의 수급 상황에서 가구소득과 취약특성 여부에 따라 위험과 재난 상황의 돌봄서비스에 대한 수요가 다른 특성을 보인다. 초중등 아동·청소년 대상 온종일돌봄의 보편적인 운영 및 지원 체계 확충 하에서도, 위험과 재난 상황의 심각성에 따라 돌봄 필요도가 큰 가구의 특성을 고려하여 우선순위를 적용하는 긴급돌봄 이용기준의 마련이 필요해보인다.

4) 위험과 재난 시 돌봄서비스 구성요소별 중요도(7점척도) 및 주요 고려사항

돌봄서비스의 요소별 중요도를 살펴본 결과, 항목별로 7점평균 5점이상으로 전반적으로 중요도가 높게 나타났다.

'돌봄인력의 자격 요건'이 중요하다는 응답이 5.55로 가장 높았으며, 그 다음으로 '위험과 재난에 대한 대응체계'와 '식사 및 간식의 질' 5.49, '집·학교와의 거리·위치', '돌봄인력 1인당 아동

수' 5.47, '주변 환경·시설공간의 안전' 5.46 순으로 나타났다. 위험과 재난 시 '돌봄인력'과 '시설·안전', '위치·접근성', '급간식의 질'에 대한 중요도 수준이 높음을 알 수 있다.

현재 자녀돌봄에서 가장 충족이 안되는 부분은 상위 구성요소에서(1순위 응답) '접근성' 22.7%, '이용시간' 21.7%, '시설 및 안전' 15.6%, '프로그램' 12.0%의 순으로 나타났다.

하위 구성요소로는(1순위 응답), '충분한 이용시간' 18.5%, '집·학교와의 거리·위치' 12.4%, '수요·상황에 따른 이용시간 연장' 12.0%, '이용가능 아동 확대' 8.7%, '이동시 차량지원' 7.5%의 순으로 나타났다. 중복응답에서 위험과 재난 대응체계, 돌봄교사 자격요건, 교과목 보충 학습 프로그램이 충족되지 않는다는 응답이 10% 내외로 나타났다.

공적 돌봄서비스가 재난 단계에서 가장 취약했던 부분으로(1순위), 재난 위험 상황에서 적극적인 돌봄 수행이 부족했다는 응답이 24.3%로 가장 많았으며, 그 다음으로 재난 안전 관련 주요 사전 공지 20.5%, 재난·위험 시 매뉴얼 부족 16.0%, 재난 안전 관련 교육 및 지식 제공 15.9%, 학부모와 원활한 커뮤니케이션 11.3%의 순으로 나타나, 예방-대비-대응의 단계별로 주요 취약 지점이 파악되었다. 위험과 재난 상황에서 안전한 자녀돌봄을 위해 재난 단계별로 돌봄서비스의 제공과 돌봄 인프라 구축, 주요 정보에 대한 공지와 관련 지식의 제공, 학부모와의 원활한 소통 및 실효성 있는 매뉴얼 제공이 필요함을 보여준다.

2. 위험과 재난 상황의 아동·청소년 돌봄에 대한 제언

앞서 살펴본 FGI 면담조사 결과와 부모 대상 온라인 설문조사 결과를 통해 위험과 재난 상황의 자녀돌봄에 대한 수요와 욕구를 파악하고, 이에 기초하여 돌봄체계 구축에 대해 제언하면 다음과 같다. 본 조사의 분석틀(그림 4-1)에 기초하여 주요 시사점을 정리하였다.

1) 수요자(아동·청소년, 부모) 관점의 돌봄의 접근성 및 연속성 제고: 양적-질적 수요 대비 미충족 및 형평성 고려

첫째, 이용가능성-물리적 접근성과 위치의 관점에서, 돌봄의 사각지대 초중등 돌봄서비스의 확대는 공공 인프라 확충을 중심으로 진행되어 왔다. 이러한 과정에서 집과 학교에서 가까워 자녀가 '근거리 이동가능한 곳', 즉 '학교'와 '학교 주변 가까운 곳'에서 연속적으로 이루어지는 돌봄서비스의 위치와 장소, 접근성에 대한 충족이 상대적으로 미흡한 것으로 나타남에 따라 학교돌봄과

마을돌봄 서비스의 위치와 접근성, 이동서비스의 제공이 필요한 것으로 나타났다. 여기에는 지역 내 이용가능한 돌봄시설 유무와 같은 인프라 설치에 대한 요구가 포함된 것으로 보인다.

둘째, 이용가능성- 보편적 이용기반과 관련하여 이용 가능 대상의 포괄성과 이용 시 필요한 서비스 이용시간 및 이용일수의 충분함과 매칭에 대한 제고가 필요하다. 돌봄서비스 이용 자격요건과 제한, 서비스 이용의 단절에서와 같이 보편적인 이용 기반과 관련 정보 및 홍보의 부족으로 인한 정보와 접근성의 비대칭으로 초중등 학령기 아동의 돌봄서비스 이용에 진입장벽이 큰 것으로 나타났으며, 이용하던 서비스를 지속하지 못하는 단절과 이로인한 연속성(continuity)과 연계(link, alignment)의 부족이 금번 코로나19 상황에서 문제점으로 드러난 것으로 나타났다. 이는 돌봄서비스 이용의 형평성과도 관련된 이슈로, 중장지적으로 지속적인 확충과 연계의 노력이 필요한 지점이다.

코로나19 상황에서 학교돌봄 및 마을돌봄 서비스에 대한 인지도와 이용경험이 10% 이상에서 5% 미만으로 그 비중이 크지 않으며, 부모직접돌봄 등 가족돌봄의 과도한 비중과 사교육 의존, 자녀혼자 또는 자녀들끼리 있는 돌봄 및 학습지원의 공백이 본 조사결과 큰 비중으로 나타났다. 이를 해소하는 보편적 돌봄서비스 기반을 위한 단계적 전략이 필요하며, 특히 위험과 재난 상황의 아동·청소년 돌봄의 공백은 학습성과의 격차뿐만 아니라 기본적인 성장발달의 지연과 소외라는 사후지원으로 회복하기 어려운 다층적인 어려움이 누적되므로. 위험과 재난 상황에서도 지속적인 돌봄 및 학습 지원이 가능한 사전예방과 모니터링 차원의 적극적인 공적 돌봄서비스의 제공이 필요하다 하겠다.

돌봄서비스 이용시간과 이용일수에서도 부모의 수요와 이용 현황이 '매우' 다양한 분포를 보이는 것으로 나타났으므로, 상시 종일-시간제 돌봄 및 일시·긴급 돌봄에의 다양한 양적·내용적 수요와 이용시간의 구성에서 어떻게 대응할 것인가에 대한 체계적인 검토와 고민이 필요하다. 위험과 재난 상황의 다양한 이용시간·이용일수에 대한 수요에 대해 지역별 특성을 고려하여 개별 돌봄기관의 판단과 대응을 통해 운영할 수 있도록 정부 차원의 운영지침의 적용에 있어(예: 재원아동 이용률 50% 준수 지침 하달) 긴급돌봄 필요 아동에 대한 서비스 제공을 위해 개별 기관에 재량권 부여를 고려할 필요가 있다.

셋째, 돌봄 프로그램의 내용과 질적인 측면에서, 돌봄서비스의 기본적인 돌봄와 안전한 보호에 대한 만족도가 높게 나타난 반면, 현재 자녀돌봄에서 가장 충족이 안되는 부분으로 ('접근성·위치', '이용시간'에 이어) '시설·안전'과 '프로그램 구성'에 대한 미충족 의견이 1순위 응답 각 10% 이상으로 나타났다. 학부모의 코로나19 팬데믹으로 인해 부족한 교과학습에 대한 수요와 요구가 일관되게 크게 나타났으며, 그밖에 단절된 교우관계와 다양한 놀이 및 신체활동에 대한 요구도 유의하게 높게 나타났다. 아동·청소년의 건강한 성장발달과 학교생활 및 교육과정의 실행과 연속성을 고려한

돌봄프로그램의 구성이 필요하며, 아동·청소년에게 필수적인 활동이자 권리인 '놀이'와 '신체·바깥활동', '또래관계'의 형성이 보장될 수 있도록 돌봄프로그램의 구성에서 반드시 포함되도록 한다.

특히 돌봄인력의 전문성과 역량의 관점에서 보면, 서비스 구성요소별 중요도에서 '돌봄인력의 자격 요건'이 중요하다는 응답이 가장 많았다. 돌봄인력의 전문성과 연동되는 법적 요건으로 교사대아동비율과 교사 1인당 아동수에 대한 논의가 이제 이루어질 필요가 있다.

또한 급간식의 제공과 양질의 운영에 대한 요구도 높게 나타남에 따라 위험과 재난 상황에서도 급식의 제공이 원천적으로 단절되지 않고 지속되도록 하는 「긴급돌봄 급간식 운영체계」의 가동이 적극 고려될 필요가 있다.

2) 일상 및 위험과 재난 상황의 대응 및 전환 전략, 돌봄 운영의 법적 기반 마련

: 지역중심의 돌봄서비스 총량과 연계 활성화 - 하향식(top-down) 거버넌스 분절 극복

2020년 2월 이후 긴급돌봄 이용률 35.7%, 자녀돌봄 공백으로 인한 어려움 경험 52.8%, 학습결손과 격차의 어려움 19.2%, 위험과 재난 상황에서 공공 돌봄서비스 이용의향 53.5%, 위험과 재난시 희망하는 자녀돌봄 방식으로(1+2순위 중복응답) '부모직접돌봄' 약 75%, '조부모·친인척 돌봄' 50.0%, '학교돌봄' 24.4%, '마을돌봄' 16.7%, 자녀혼자·자녀들끼리 있음 8.3%로 나타났다. 한편, 모든 조사참여가구(이용+미이용 포함)를 대상으로 파악한 지역내 가용한 서비스별(6개) 이용의향은 부정적 응답이 우세한 가운데, 초등돌봄교실에 대한 이용의향이 39.9%로 가장 많고, 청소년방과후아카데미 34.6%, 지역아동센터 23.4%, 온종일 돌봄센터 22.1%의 순으로 나타났다. 개별 항목으로 파악된 마을돌봄 서비스의 이용의향을 모두 고려하면, 마을돌봄 서비스에 대한 수요도 높은 수준임을 알 수 있다.

코로나19 상황에서 자녀양육가구가 경험한 공적돌봄서비스의 부족을 드러내는 지표로, 수요자 부모는 거주지역에서 공급이 적정수준으로 이루어지고, 이용가능 한, 믿고 보낼 수 있는 양질의 돌봄 인프라 확충의 필요성을 시사한다.

상기한 긴급돌봄 운영을 위해서는 첫째, 위험과 재난 상황 시 별도의 추가 예산 집행과 인력 배치, 지역사회 공간 활용 방안이 필요하다. 또한 학교와 돌봄기관, 유관서비스(상담·치료, 보건·의료 등) 인프라가 한자리에 모여 협의하고 상시 연락 소통하는「돌봄 연계협력 연락망」의 구축과 가동이 제도화 될 필요가 있다. 수요자 부모와 아동청소년의 관점에서 일상상황의 기본적인 돌봄 수요 조사 외에, 위험과 재난 상황의 단계별로 돌봄과 학습지원의 필요가 시시각각 파악될 필요가 있으므로, 이에 대한 다양한 수요의 파악과 수급관리가 가능한 「위험과 재난 상황의 돌봄서비스 수요조사 통합플랫폼」의 마련을 고려할 필요가 있다.

이는 일상 상황에서의 서비스 운영과는 차별화 된 대응과 온-오프라인 전환 및 돌봄서비스 간 연계의 전략을 필요로 한다. 지역 권역과 지역사회를 중심으로 위험과 재난 상황의 학교돌봄과 마을돌봄의 협력 운영 체계가 가동되도록 한다.

둘째, 원활한 일상-재난 상황의 돌봄 운영을 위해서는 결국 지역사회 차원에서 지자체 중심의 콘트롤타워 기능(수요 파악 및 계획 수립, 돌봄 기관·서비스 간 연계, 틈새돌봄, 휴원휴업 시 동일 지역 내 기관 간 통일된 기준의 적용 또는 재량권의 부여 등)이 필요하고, 이를 위해서는 온종일돌봄체계·초등돌봄교실에 대한 법적 기반의 마련과 부처의 일원화 된 역할 수행이 가능하게 하는 제도적 장치가 필요하다.

3) 부모의 돌봄 선택권을 보장하는 양육지원체계 전반의 재구조화
- 그러나 돌봄의 가족화로 공적돌봄체계의 역할이 축소되는 악순환 방지

이번 조사를 통해 위험과 재난 상황에서 부모의 자녀에 대한 직접돌봄의 수요가 조사참여가구의 3/4으로 높은 비중으로 나타났다. 이것이 현재 시점 돌봄인프라의 부족과 돌봄기관·학교의 잦은 휴관·휴업 조치로 인해 가용한 돌봄서비스가 부족한 데에서 오는 응답 결과이자 돌봄의 재가족화라는 공적돌봄체계 구축의 방향성을 거스르는 경향임에도 불구하고, 위험과 재난 상황에서 직접 자녀를 돌보고자 하는 부모의 선택과 판단에 대한 지원체계의 마련은 적극 고려해야할 부분이다. 특히 위험과 재난 상황의 '초기 대응'에서 가정내 부모돌봄이 가능하도록 하는 돌봄 시간 및 비용 지원의 양육지원체계에 대한 정비가 우선적으로 요구된다 하겠다. 여기에는 위험과 재난 상황에서 부모가 차별없이 이용가능한 양성플러스 유급 돌봄휴가와 휴직, 긴급돌봄에 대한 비용 지원, 근로시간단축과 육아시간 지원과 같은 제도화 된 양육지원체계의 보다 적극적인 실행과 유연근로제의 활성화가 기본적으로 요구된다.

그러한 가운데 지속되는 위험과 재난 상황에서 개별 가구가 경험하는 자녀 돌봄공백과 학습 결손 및 격차, 공공돌봄서비스 이용 의향을 충족하는 다양한 형태의 돌봄서비스 제공이 필요하다.

둘째, 부모의 돌봄과 돌봄서비스의 안정적인 운영이 가능하도록 관련 정보의 제공과 소통, 관련 지침과 매뉴얼의 제공이 현재보다 체계적으로 운영되고, 시시각각 변화하는 운영 정보와 지식을 공유하는 온라인 운영이 필요하다.

4) 돌봄의 주체 아동·청소년 및 돌봄인력 관점에서의 돌봄정책 설계

그 간 돌봄정책의 추진이 돌봄의 사각지대 방지를 위한 초등 돌봄인프라 구축에 집중되는 과정에서 공급(자) 위주의 정책 설계와 실행이 주를 이루어왔다. 이 연구를 통해 수요자 관점의 돌봄서

비스 운영과 접근의 단초가 제공됨은 매우 고무적이나, 금번 조사 역시 학부모로서 성인의 관점에서 돌봄에의 수요와 욕구를 파악하는 제한점이 있다.

그럼에도 불구하고 부모 면담 및 설문조사 결과, 돌봄기관 담당자와의 인터뷰를 통해 아동·청소년이 원하고 건강한 성장·발달과 웰빙을 위해 필수적으로 필요로 하는 돌봄에의 기본적인 요소와 방향성이 파악되었다. 교육과정에 기초한 학습지원의 필요성과 함께, 온라인 미디어 이용에 과몰입되거나 미성년자녀끼리 장시간 방치되지 않는 균형잡힌 기본생활의 영위와 이를 가능하게 하는 신체·바깥 활동과 또래관계, 건강한 급간식, 위험과 재난 상황의 대응력에 대한 교육 프로그램의 마련이 그것이다. 또한 돌봄서비스 이용과 재난 경험의 계층화를 통해 예상되는 학습과 돌봄의 격차가 아동·청소년의 심각한 발달 격차와 지연, 문제행동으로 누적되는 현 상황에서 아동·청소년 중심의 돌봄체계의 구축은 매우 중요하다.

이러한 돌봄의 제공은 앞서 논의한대로 돌봄기관의 서비스에 국한되지 않는 과제로, 학습-돌봄-복지(취약지원)-보건·의료-상담·치료의 중재가 연계 협력하는 포괄적 육아지원체계의 구축을 의미한다. 따라서 향후 위험과 재난 상황의 긴급 돌봄체계는 유관 기관 간 서비스 연계·협력을 포괄하는 지원체계로 구축될 필요가 있다.

상기한 양질의 포괄적인 돌봄서비스의 제공이 가능하기 위해서는, 둘째, 돌봄인력의 전문성과 역량, 무엇보다 근로시간의 준수와 돌봄인력의 자녀돌봄권도 존중되는 돌봄인력의 근로복지를 인력 운영과 배치를 필요로 한다. 중장기적으로는 돌봄인력의 양성과 자격 체계 및 교사대아동비율의 법적 개선까지 관련된 것이나, 당면한 위험과 재난 상황의 긴급돌봄체계 운영을 위해서는 돌봄인력의 운영이 현장에서 지속가능하도록 하는 예산과 인력배치의 기준 마련이라 하겠다. 이를 통해 코로나19 기간 동안 기관 축소 운영 및 확대 운영 하에서 변화되지 않는 예산과 인력배치 기준에 대한 실질적인 적용이 필요하다 하겠다.

돌봄에의 수요와 욕구가 학부모 외에 아동·청소년과 돌봄인력의 관점에서, 그리고 돌봄의 연속성과 보편적인 접근성(물리적 위치, 이용기준 등) 및 아동·청소년과 부모의 선택권 보장의 관점에서 이루어진다면, 이는 돌봄이 지향하는 공백과 격차, 부담이 해소되는 온종일 돌봄체계의 구축과 함께 유사 위험과 재난 상황의 대응력 제고에도 실질적으로 기여하게 될 것이다.

05

외국의 위험과 재난에 대한 아동 청소년 돌봄 체제

제1절 미국

1. 미국의 재난 대응 체제 법과 제도

미국은 재난관리 기본법이라고 할 수 있는 스태포드법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergencey Assistance Act, 1988)을 제정하여 이 법을 통해 재난 피해 경감을 위한 연방정부의 주정부, 지방정부에 대한 각종 지원 기본 사항들을 규정하고 있다. 이 외 재난관련 법으로 치수법령(Flood Control Act, 1934), 국가홍수보험법(National Flood Insurance Act, 1968), 재난구호법(Disaster Relief Act, 1970), 재난경감법(Dsiaster Mitigation Act, 2000), 테러방지법(Anti-Terrorism Legislation, 2001), 포스트 카트리나 재난개혁법(The Post-Katrina Emergency Reform Act, 2006) 등이 있다. 미국은 재난관리에 있어 재난구호의 일차적인 책임은 개인 및 주 정부 또는 지방정부에 있다는 '연방정부 보충성의 원칙', '차별성의 원칙', 지원 활동의 '종합·통합화의 원칙' 등을 기본 원칙으로 하고 있다. 2021년 911 테러를 계기로 국가 재난안전 관리체계를 더욱 견고히 하고자 2003년 기존 227개 기관, 프로그램들을 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: 이하 FEMA)과 공조하여 '통합' 국토안보부의 신설을 통해 국가 재난관리 및 국토안보 업무를 총괄하도록 하였다. 이후 2004년 국가재난대응계획(NRP: National Response Framework) 수립을 위해 연방정부가 지방정부와의 연계강화를 도모하였으나 2008년에 FEMA가 통합적으로 국가재난대응체계(NRF: National Response Framework)를 마련하는 방향으로 변경되어 각종 위기 대응계획을 하나로 통합하였다(유인술, 2015; 강호권, 2020에서 재인용). 또한 미국은 국가재난관리시스템 NIMS(National Incident Management System)를 운영하여 중앙정부를 중심으로 데이터를 통합관리하고 재난 발생 시에 중앙-연방-각 주가 협력할 수 있는 조정 기능 수행으로 실시간 재난정보, 복구 및 구조를 위해 재난관리 관련 모든 데이터베이스를 연계, 통합하여 운영하고 있다(강호권, 2020).

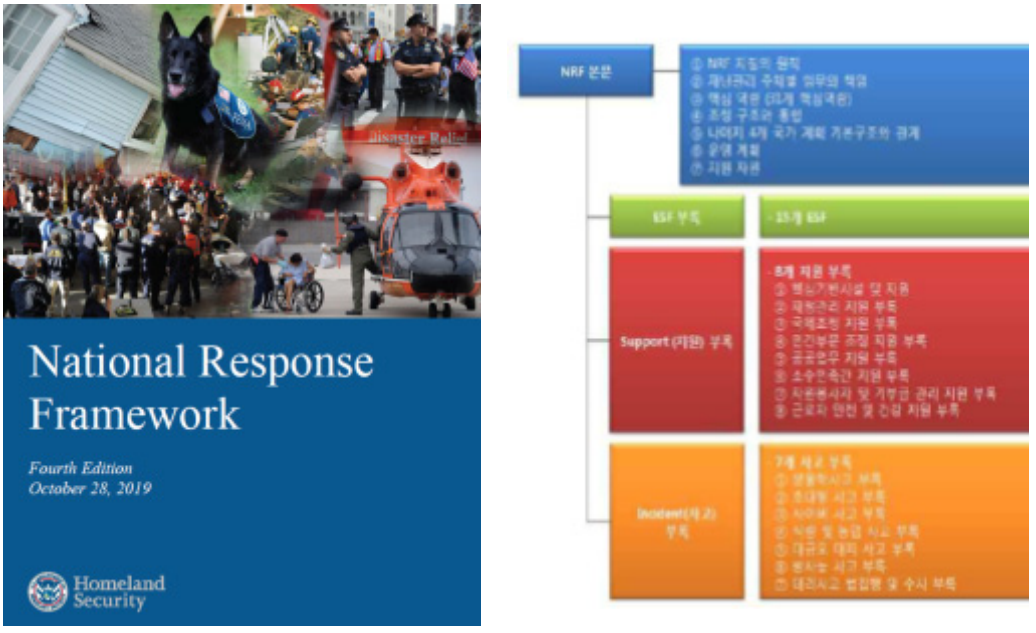
2. 미국의 재난 대응 체제 특징

미국은 50개주(1개의 특별구)로 구성된 연방제 국가로 연방제 국가의 특징이 재난관리체계에 투영되어 있다. 미국의 재난관리조직은 국토안보부(Department fo Homeland Security: DHS)의 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: 이하 FEMA)으로 일원화되어 있다. FEMA는 1960년 국방부 산하 민방위청에 설치되었으며 1979년에는 대통령직속기관으로 2002년 911 테러이후 국토안보부 산하로 편입되었다. 전국에 10개 지방청을 두어 50개 주를 10개 광역권역으로 묶어 효과적으로 통제하고 있다. FEMA는 재해·재난에 대해 단순한 대응·복구 차원의 재난대응이 아닌 총체적이고 입체적이며 즉각적인 재난관리 업무를 수행하고 있으며 재난관리에 대한 원칙으로 포괄적, 진보적, 위험을 감안할 것, 통합적이며 협동적으로 조정할 것, 유연하고 전문적일 것 등 8가지 원칙을 수립, 운영하고 있다(강호권, 2020).

연방재난관리청(FEMA)은 재난을 “사망과 상해, 재산피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 지방정부의 자원으로 대처할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로 일반적으로는 돌발적으로 발생하기 때문에 정부, 민간부문이 즉각적, 조정된 노력을 할 필요가 있는 사건”으로 정의하고 있다.

연방재난관리청(FEMA)는 “우리의 시민과 최초의 재난대응자가 모든 재난 위험으로부터 대비, 보호, 대응, 복구 등 모든 재난관리 단체계에 능력을 함께 만들고, 유지, 개선하는 것을 보장할 수 있도록 지원하는 것”이라고 미션을 표명하고 있다. FEMA에서 연방정부의 역할은 지원(support)라는 점에 주목할 필요가 있다. 이 외에 미국의 재난관리체계는 국가대비 태세(National Preparedness)라는 전략체계로도 설명될 수 있는데 2011년 미국 버락 오바마 대통령은 대통령령 제8호(PPD-8)로 국가 안보를 위협하는 테러, 사이버 공격, 전염병, 대규모 재난 등의 위험으로부터 보다 체계적인 대비를 통해 국가를 보호하기 위한 체계를 수립하였다. 미국 국가대비 태세는 여러 하위 전략으로 구성되어 있으며 재난관리 주체별 협력적 운영을 위한 연방조직간 운영계획(Federal Interagency Operational Plans)을 제시하고 있다. 즉, 예방, 보호, 경감, 대응, 복구의 단계별 국가계획프레임워크를 바탕으로 31개 핵심역량을 제시하며 모든 재난관리 주체별 협력적 재난관리체계 운영을 위한 연방조직간 운영계획과 가이드라인을 제시한다. 지방정부는 이를 지역별 특수성을 고려하여 구체화한후 긴급운영계획(Emergency Operation Plan)으로 수립하고 있다.

미국의 재난관리 체계에서 재난 대응과 관련하여 가장 핵심적인 기능을 수행하는 것은 국가재난대응프레임워크(Natioanl Response Framework : NRF)이며 이는 모든 유형의 재난과 위기상황에 국가차원의 대응 지침을 제공한다.



[그림 5-1] 미국의 국가재난대응 프레임워크

* 출처: FEMA, 임상규(2015)

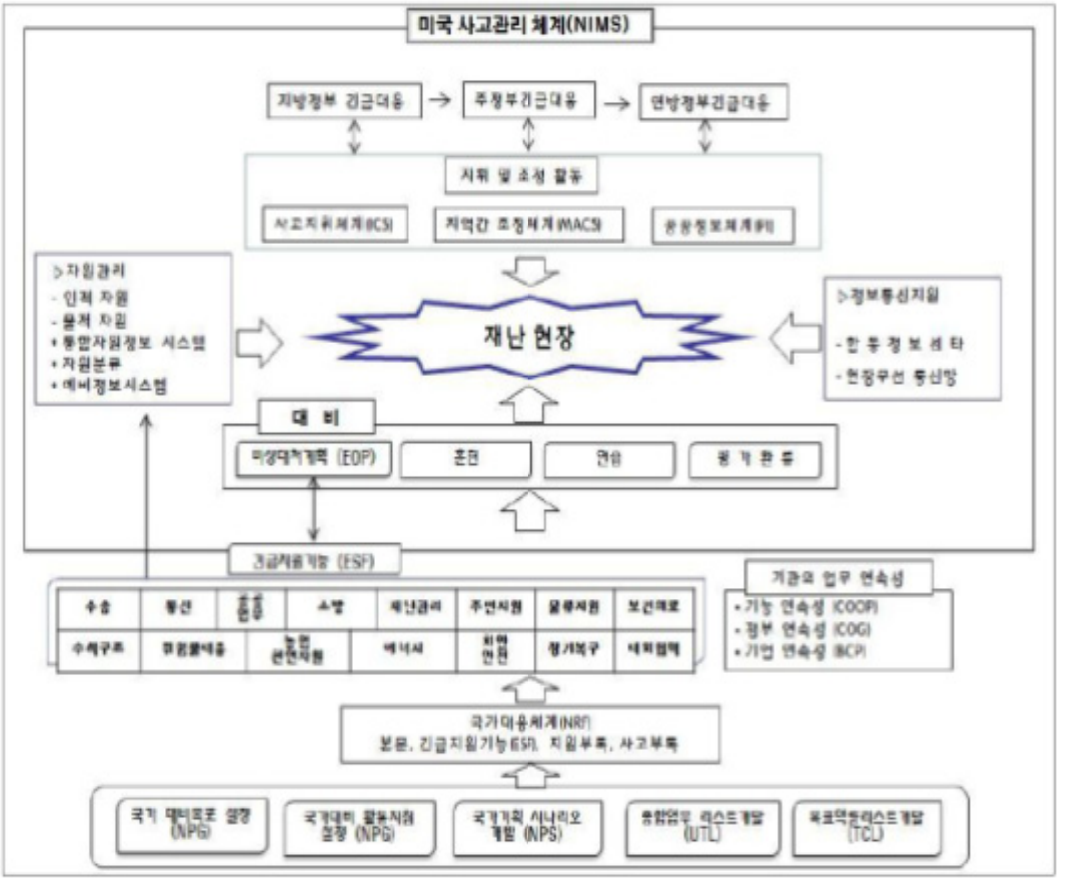
미국의 국가재난대응프레임워크(NRF)는 모든 개인, 지역사회, 비정부기구, 민간부문, 지방정부, 주정부 및 소수민족, 연방정부의 임무와 역할을 제시하고 있다. NRF에 나타난 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

- 파트너쉽(Engaged Partnership)
- 계층화된 대응(Tiered Response)
- 확장 가능하고 유연하고 적응가능한 기능 운영(Scalable, Flexible, and Adaptable Operational Capabilibties)
- 단합된 명령을 위한 단합된 노력(Unity of Effort through Unified Command)
- 행동강령(Readiness to Act)

미국은 통합적 재난관리체계(All Hazards Approach)를 지향하고 있는데 이는 어떠한 위험요인에 의한 재난 또는 비상사태더라도 재난관리의 공통 과정과 기능이 존재한다는 것을 의미한다. 따라서 재난관리자들은 비상사태(Emergerncy) 또는 재난(disaster) 별로 독립적, 특화된 프로그램을 사용하기 보다는 좀더 유연하고 비용절감적 방법으로 재난 대응 활동을 수행한다.

재난이 발생하게 되면 사고지휘체계(ICS: Incident Command System)를 근간으로 하는 국가사고관리체계(NIMS: National Incident Management Syste)가 가동되며 주 및 지방정부에서 비상대처 계획(EOP: Emergency Oprtation Plan)에 의거 지역사회 자원봉사자들을 활용하여 지역긴급대응팀 운영 프로그램을 시행하고, 주 및 지방정부 의 능력을 초과하는 재난의 경우 연방정부에서 각종 인적 물적 자원을 지원한다(이상대, 2020).

미국의 국가재난대응체계를 살펴보면 다음 그림과 같다.



[그림 5-2] 미국의 국가재난대응체계

* 출처: 정종제(2017); 이상대, 2020에서 재인용

연방정부, 주정부, 지방정부 별 기능을 살펴보면 다음과 같다(강호권, 2020).

〈표 5-1〉 미국의 재난관리 체계

구분	재난관리조직	기능
연방정부	DHS FEMA	• 주정부와 지방정부의 재난관리 활동 지원 • 주정부와 지방정부의 위기관리부서, 비영리단체 및 민간 • 부문의 집단과 함께 팀을 구성하여 재난에 대비·대응 • 비상정보·조정센터(EICC), 연방조정관(FCO), 비상대응 • 팀(ERT)등 12개의 비상지원기능(ESF)이 있음 • 포스트-카트리나위기관리개혁법(the Post-Katrina • Emgergency Management Reform Act)에 의하여 조직 • 적 변경이 있음
주정부	OES SOC SCC	• 연방정부와 지방정부 사이에 연결고리 역할 수행 • 지방정부의 대응 팀을 넘어선 대규모 재난의 관리 • 재난발생시 지휘 감독권
지방정부	EMA	• 재난관리의 제일선 책임 • 재난발생시 비상운영센터(ECO)를 운영하며, 자체 현장 지휘체계(ICS)를 갖추고 있음 • 재난대비 기획 기능뿐만 아니라 재난 발생 기간 중 경찰,소방 및 기타 서비스에 대한 조정기능을 수행함.

출처: 강호권(2020)

또한 미국은 연방정부 차원에서 재해복구센터(DRC: Disaster Recover Center)를 운영하여 지역재난 및 관련 프로그램에 대해 검색할 수 있으며(https://www.disasterassistance.gov/) 이는 우리나라의 국민재난안전포털과 비슷한 역할을 한다. 미국의 국가재난관리 시스템의 5가지 구성요소는 표와 같다(강호권, 2020).

〈표 5-2〉 미국의 국가재난관리 시스템의 구성요소

구성요소	내용
준비 (Preparedness)	사고 대응 기본활동 통합관리로 계획, 조직, 장비, 훈련, 실행, 평가 향상 등으로 구성되며, 정부, 비정부, 민간부분과의 협력을 통한 효과적이고 능률적인 시스템 강화를 목적으로 한다.
통신과 정보관리 (Communication and Information Manangement)	비상관리와 사고 대응 활동은 상호운영 신뢰성, 확장성, 휴대성 등을 기본적인 내용으로 명확한 정보관리와 유기적통신이 기반이 되고 있다.
자원관리 (Resoure Management)	인력, 장비, 팀 재료 등과 같은 자원은 자원목록, 구성 및 추적과 같은 표준화된 자원관리 입력을 통해 중요자원의 효율적인 공유 및 통합체계를 구현하고, 재난의 시작에서 대응 및 완료까지 필요자원과 요구사항, 주문, 습득, 이동, 추적·보고, 복구·해제, 배상, 자원목록의 과정 등에 대한 관리를 목적으로 한다.
명령과 관리 (Command and Management)	명령과 관리요소는 유연하고, 표준화된 사고관리 구조에 따라 효과적으로 사고를 관리할 수 있도록 설계되어 있으며, 사고관리체계, 응원조정체계, 공공정보로 구분된다.
관리와 유지보수	국가통합센터에서 국가재난관리시스템에 대한 전략, 감시, 방향성 등의 관리를 통해 지속적으로 필요한 기술 등을 제공한다.

* 출처: 국민안전처(2016): 강호권(2020)에서 재인용

상기한바와 같이 미국에서 재해·재난에 대한 1차 책임기관은 시(City), 카운티(County) 등 지방정부이며 주정부는 지방정부에 대한 지원, 조정 등의 업무를 수행한다. 주정부와 지방정부에는 재해·재난을 총괄하는 위기관리국이 있고, 위기관리국은 경찰국, 소방국, 교통국, 연방정부, 국토안보부(DHS), 연방위기관리청 등 관련기관과 유기적으로 협조하면서 활동을 수행한다(DHS, 2017; 강호권, 2020에서 재인용).

미국의 재난관리 시스템의 특성은 다음과 같이 살펴볼 수 있다(강호권, 2020).

- **다양한 재난 유형에 적용할 수 있는 재난대응 조직 시스템 구축:** 재난 유형에 관계없이 다양한 재난대응에 적용할 수 있는 국가대응 프레임워크 구축과 국가사고관리시스템 구축
- **재난대응 절차의 시스템 체계화:** 연방정부를 포함한 주정부와 지방정부의 재난대응절차가 체계화되어 운영되고 있으며, 재난관리의 일반적 책임과 기능을 공유하면서 각자 고유한 책임을 분담
- **재난 예방 및 경감 기능 강조:** 재난관리에 있어 최우선의 정책을 예방 및 완화에 두고 재난발생을 사전에 대비하는 적극적인 행정 강조

- **다양한 주체에 대한 이해관계자의 재난 및 안전관리 참여**: 재난관리 과정에 연방과 주, 지방정부 수준의 여러 주체들이 관여함. 또한 상급기관으로 대통령과 의회를, 수평적 기관으로 연방대응 계획(Federal Response Plan)과 관련되어 있는 연방기관을 두고 있음. 방위군, 주 재난관리자 및 연합회, 지방정부, 재난피해자, 민간부문 등 다양한 주체들이 재난 및 안전관리에 참여하고 있음.

3. 미국의 재난 대응 체제에서 안전취약 계층으로써 아동 청소년에 대한 고려

미국 재난대응체계의 중심축 중 하나인 스태포드법과 취약계층의 대피를 위한 팁 등 사회적 약자보호에 대해 합의된 규범들은 아동 등 재난안전취약계층을 위한 다양한 재난 대응책을 제공하고 있다. 세부사항을 살펴보면 다음과 같다(서민경, 2020).

- 재난 발생시 미성년 아동 청소년들의 관리를 위해 국가재난아동위치센터(The National Emergency Child Locator Center: NECLC)를 설치하였는데 이는 대통령이 선포한 재난으로부터 부모 또는 보호자로부터 분리된 아동들을 추적하기 위해 2006년 국가재난아동센터(National Institute of Missing and Exploited Children: NCMEC)와 공동으로 설립된 것이다. 신속한 실종 아동 정보 확인을 위해 콜센터와 웹사이트를 운영하며 주, 지역, 집단은 물론 정부 및 사법기관에서 아동들의 위치 파악을 지원해 준다.
- 국가대응체계(NRP)에 따라 미국적십자사는 아동 등 재난안전취약계층을 위해 재해보건서비스팀, 재해복지조사팀, 가족서비스팀으로 구성된 전문화된 서비스를 제공하고 있다.
- 연방법 차원에서는 아동 청소년 재난 대비를 위한 사항을 특별히 언급하고 있지 않으나 각 주에 영향을 미치는 재난 유형에 따라 주정부 법 차원에서 해당 사항이 규정되고 있다. 그 예로 캘리포니아 주정부 관련 법령에서 주정부는 자연재해, 인적재해, 전쟁으로 초래된 위험으로부터 주민의 생명 및 재산, 주정부의 자산을 보호하기 위해 비상사태서비스국(Office of Emergency Service)을 운영하고 있으며 여기에서 주 교육부, 주 총무청, 지진안전위원회와 협조하여 영유아동을 위한 자연재해 교육프로그램을 제작하여 학교 또는 인터넷 등에 배포, 공개하고 있다.
- 미국 중앙정부, 주정부, 지역공동체는 대규모 재해가 아동 청소년에게 부정적 영향을 미침을 파악하고 학교를 기반으로 재난 이후 아동 청소년에게 심리개입과 상담서비스를 제공하도록 하고 있다.

- 미국 질병 통제국에서는 공립학교의 안전교육을 적극 지원하고 있으며 1994년부터 초·중·고등학교 약 3/4에서 보건시간에 위기상황에 대한 안전교육을 받고 있다(최태영, 2017; 서민경, 2020에서 재인용).
- FEMA는 교장, 교감, 교사, 시설관리자 등 학교 관리자들을 대상으로 약 2일간의 통합재난훈련(Multi-Hazard Emergency Planning for School)을 실시하고 있다. 또한 FEMA에서 2005년에 발간한 「어린이와 교사를 위한 지진안전 활동」 자료의 경우 아동 청소년에게 지진 발생시 낙하 및 전도 등에 의해 2차적인 피해를 유발시킬 수 있는 위험요소를 아동 청소년이 직접 활동하면서 점검하고 실행할 수 있도록 세부적인 가이드라인을 제공하고 있다(박영선, 2019).

제2절 일본

1. 일본의 재난 대응 체제 법과 제도

일본의 재난관련 법, 제도는 주로 재해 예방에 초점을 맞추고 있다. 평상시에는 국가차원의 중앙방재회의를 중심으로 운영되고 있으며 재해 발생시에는 비상재해대책본부, 긴급재해대책본부가 설치되어 운영된다. 지방차원에서는 평상시에는 도도부현 방재회의와 시정촌방재회의가 재해발생시에는 재해대책본부가 설치되어 운영된다. 일본의 재난대응은 재해대책기본법의 조문에 근거하여 중앙방재회의가 주도하는 정부 방재대책에 관한 기본계획을 수립하여 추진하고 있다(손현진, 2017; 이병기 외, 2018; 강호권, 2020에서 재인용). 일본의 방재조직 및 추진체계(손현진, 2017)는 다음과 같다.

〈표 5-3〉 일본의 방재조직 및 추진체계

구분	방재조직 및 추진체계	
국가차원	내각 총리 대신	의장
	중앙방재회의	방재기본계획 책정, 실시 추진
	지정 행정 기관 지정 공공 기관	방재 업무 계획 책정, 실시
도보부현 차원	지사	
	도도부현 방재 회의 지정 지방 행정 기관 지정 지방 공공 기관	도도부현 지역방재계획 책정, 실시추진
시정촌 차원	시정촌장 시정촌 방지 회의	시정촌 지방방지계획 책정, 실시추진
주민 차원	거주자 및 사업자	지역방지계획 책정, 실시추진
지정 행정기관 24개 국가 행정기관이 지정되어 있음		
지정 공동기관 일부 독립행정법인, 일본적십자, NHK 등 공공기관, 전략회사, 가스회사, NTT 등 공익사업을 영위하는 법인 66개 기관이 지정되어 있음		

* 출처: 손현진(2017).

또한 재해관련 법률 체계는 다음과 같다(손현진, 2017).

- 종합재해대책 : 재해대책기본법
- 재해예방대책 : 지진방지대책특별조치법, 기상업무법, 산림법, 건축기준법 등
- 재해응급대책 : 재해구조법, 소방법, 수방법, 폐기물처리법 등
- 피해자생활복구 : 이재민생활재건지원법, 재해장의금지급법, 중소기업신용보험법 등
- 재해복구사업 : 피해시가지복구특별조치법, 격진재해법 등

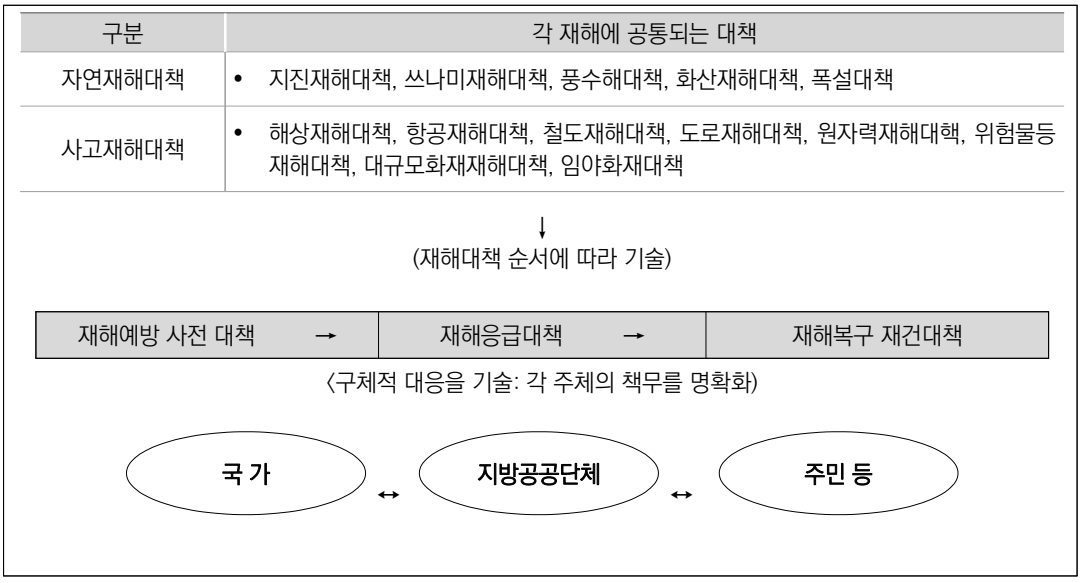
일본의 재난방재 체계는 종합재해 대책, 재해예방대책, 재해응급대책, 피해자 생활복구, 재해복구 사업으로 분화되어 있으며 특히 재해를 예방한다는 의미로 방재행정을 위한 시책마련에 비중을 두고 있다. 일본의 방재 계획 체계는 표와 같으며 방재관련 주요 계획은 계획의 성격 및 내용에 따라 중앙정부 또는 지방정부가 수립하도록 되어 있다(손현진, 2017).

〈표 5-4〉 일본의 방재 계획 체계

구분	내용
방재 기본 계획	• 일본의 재해대책의 근간이 되는 방재분야의 최상위 계획으로 재해대책 기본법에 따라 중앙방재회의가 작성하는 계획(의장: 내각총리대신)
방재 업무 계획	• 방재기본계획에 따라 지정행정기관 및 지정공공기관이 작성하는 계획
지역 방재 계획	• 방재기본계획에 따라 도도부현 및 시정촌 방재회의가 지역실정에 맞게 작성하는 방재 계획
지구 방제 계획	• 시정촌 내 지역구 내에 거주하는 자 및 사업자가 자발적으로 공동 커뮤니티 차원에서 작성하는 계획

* 출처: 손현진(2017)

일본 방재기본계획의 구성은 다음과 같다(손현진, 2017).



[그림 5-3] 방재기본계획의 구성

* 출처: 손현진(2017)

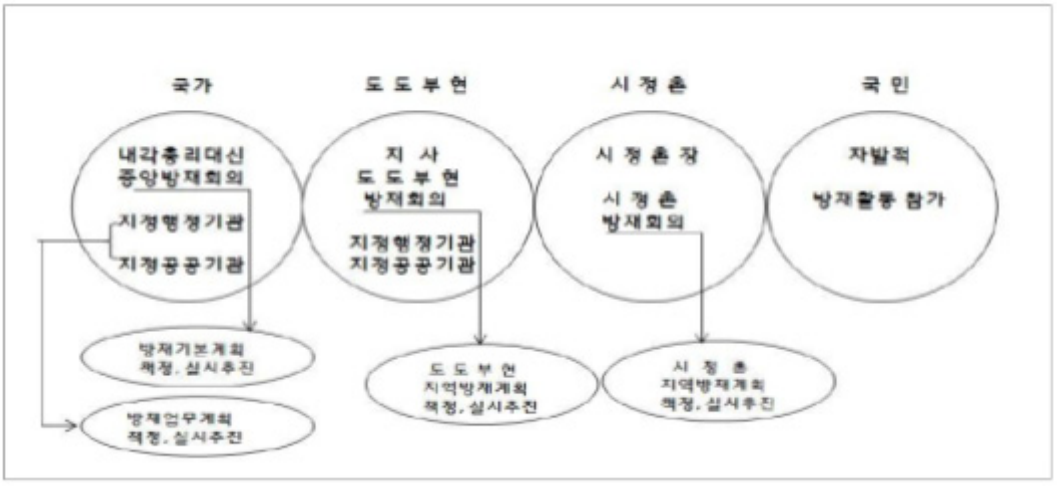
2. 일본의 재난 대응 체제 특징

일본은 지금까지 수많은 자연재해를 겪어 왔으며 재난을 경험할 때마다 얻은 교훈을 토대로 재해취약성을 경감시키고 재난대응 능력을 향상하기 위해 노력하고 있다. 1959년 발생한 태풍을 계기로 재난관련 행정을 정비하고 1961년 재해대책기본법을 제정함으로써 예방, 복구, 대응까지 일관된 재난 대응을 실시하고 있으며 내각총리대신을 의장으로 하는 중앙방재회의를 설치하여 방재기본계획을 토대로 종합적, 체계적인 재해대책을 실시하고 있다. 일본 정부는 지진과 쓰나미 같은 예상되는 재난 이외에 원자력 발전소 사고와 같은 재난의 경우 제대로 매뉴얼이 작성되지 않으면 대응이 어렵다는 것을 파악하였다(이상대, 2020). 일본의 재난관리는 긴급한 상황에서 신속한 명령 체계와 정보전달이 효율적으로 이루어지도록 관련 부처 및 기관들을 종합적으로 조정하는 체계를 갖추고 있다.

일본의 재난관리 체계는 국가, 도도부현, 시정촌의 임무가 명확하게 구분되어 있다. 국가는 방재기본계획을 수립, 추진하며, 지정 행정기관과 공공기관을 통제, 방재업무계획을 수립하도록 하며 도도부현을 지원한다. 도도부현은 지역방재계획을 수립하고 추진하며 시정촌은 시정촌 지역방재계획을 수립하고 추진한다. 또한 시정촌은 재난현장을 지원하고 국민들의 자발적 방재활동

참여를 권유한다. 즉, 시정촌에서 국민들의 자발적 참여를 토대로 재난에 먼저 대응하고 도도부현과 국가가 재난 수습복구를 수행하는 체계이다.

일본은 방재 기관의 상호연계체제가 잘 구축되어 있다고 평가된다. 지방자치단체의 상호지원 협력 체결시 대규모 재해로 인한 동시 재난을 피하기 위해 인근 지방자치단체 이외에도 멀리 떨어진 지방자치단체와도 협력 관계를 구축하고 있으며, 도도부현에서는 국가 또는 다른 도도부현에 신속하게 지원을 요청할 수 있도록 사전에 국가 또는 다른 도도부현과 요청절차, 연락조정을 위한 창구, 연락 방법 등을 마련하고 있고 시정촌의 조정을 통해 시정촌의 상호지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 하고 있다. 시정촌에서는 도도부현에 신속하게 지원을 요구할 수 있도록 사전에 도도부현에 요청절차, 연락조정창구, 연락 방법 등에 대한 체계를 마련하고 있다. 필요시 주변 시정촌이 후방지원을 할 수 있도록 상호 양해각서도 체결하고 있다. 또한 도도부현과 자위대간의 연계체계도 잘 구축되어 있다고 평가된다. 자위대의 재해파견활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 상호 역할분담, 정보연락체제 구축, 공동 방재훈련 등이 평상시부터 이루어지고 있다. 도도부현은 신속한 자위대 파견요청이 이루어지도록 사전 요청절차, 연락조정, 연락방법 등을 마련하고 있으며 도도부현은 어떤 상황에서 어떤 분야에 대해 자위대 파견을 요청할지 평상시 이를 가정하는 한편 자위대에 서면으로 연락을 지속하고 있다. 도도부현별로 자위대가 어떠한 상황이 되면 필요할지 미리 계획을 수립하고 자위대의 역할을 명시하고 있다. 또한 도도부현별로 자위대의 지원 가능 병력, 장비, 물자 등도 사전에 파악하고 계획에 반영하고 있다. 일본의 재난관리 체계를 살펴보면 다음과 같다.



[그림 5-4] 일본의 재난관리 체계

* 출처: 국립재난안전연구원(2015)

재난관리조직 측면에서 일본은 미국의 FEMA와 같은 재난전담 조직은 없으나 관계성청에서 소관분야 재난대책을 시행하고 중앙, 지방 지정행정기관, 지정 공공기관에서 재난관련 업무를 분담하며 내각부는 정책을, 지방정부는 집행면에서 예방, 복구를 담당하고 있다. 일본의 재난안전관리의 기본이 되는 재해대책기본법은 196년에 제정되었는데 성격상 재난관리에 대한 기본적인 방향만 제시하고 세부내용은 개별 법률로 위임하고 있다. 개별 법률에는 재해유형 또는 발생 형태에 따른 재해예방관련 법률, 재해위험발생시 피해자 구조체제 및 구조비용, 재해대응 조직에 관한 법률, 재해 복구 및 지원에 관한 법률 등으로 세분화되어 있다.

또한 일본정부는 수도 중추기능 유지, 국민생활 및 국민경제에 미치는 영향을 최소화하기 위해 정부업무연속계획을 수립하고, 정부 연속계획에 따라 피해 가정상황을 상정, 각 성청별 업무연속계획과 지정행정기관 업무연속계획을 수립하고 있다. 또한 재난대비협력체제 구축을 위하여 방재기본계획에 방재관계기관의 협력적 재난관리체제 구축을 명시하고 있으며 , 내각부에서는 재난발생시 종류 및 규모에 관계없이 적용할 수 있는 **'재해표준화'**에 노력하고 있다. 도도부현이 피해를 입었을 때 도도부현별로 지원을 담당하는 도도부현 대행현과 간사현을 결정하여 지원하도록 하고 있는 것도 주목할 만하다. 일본은 재난이 발생하면 시정촌이 1차적 책임을 진다. 각 현에서는 재난대책 및 정책에 중앙정부의 정책을 반영하여 총괄 조정하며 재난 발생 위험이 높아지면 주의-경보가 발생되고 상황에 따라 대기-준비-출동-경계-해제경보의 순으로 발생된다(강호권, 2020).

3. 일본의 재난 대응 체제에서 안전취약 계층으로써 아동 청소년에 대한 고려

일본은 아동 청소년을 위한 재난 대응과 교육을 위하여 학교 교육과정 내에서 학교 안전에 대한 교육을 실시하고 있다. 1995년 고베 대지진의 결과로 학교시설의 내진 설비 부족과 재난 대비 교육 미흡이 지적됨에 따라 방재 교육의 중요성이 부각되어 2008년 6월 기존의 학교보건법이 학교보건안전법으로 개정되었다. 이에 교육청 소관으로 학교 방재교육을 전담하는 방재교육위원회를 설치하고(박영선, 2019) 초등학교 학년별로 사회과, 과학과 등에서 재난에 대한 대책 및 사업의 현황 등 방재 교육을 실시하고 있다. 또한 동일본 대지진 이후 심리지원의 중요성을 깨닫고 후생노동성과 전문가 및 피해 지역 자원봉사자가 협력하여 피해 지역 아동들의 심리지원을 실시하고 있다(서민경, 2020). 또한 주민참여형의 타운워칭이나 방재맵 만들기 등 지역 커뮤니티에서의 방재교육의 중요성을 강조하기 위해 내각부에서 방재교육 사례에 관한 다양한 정보들을 제공하고 있다(박영선, 2019).

06

방과후 돌봄 서비스 제공 실태 및 위험 및 재난 대응 방안

제1절 초등돌봄교실

1. 개요 및 주요 현황

가. 사업 배경 및 설치 현황

1) 사업 추진 배경 및 경과

교육부는 학교의 방과후돌봄서비스 강화를 통해 돌봄 수요를 충족하고 학생과 학부모가 만족하는 질 높고 안전한 돌봄서비스를 제공하고자 초등돌봄교실 정책을 추진해오고 있다(교육부·한국교육개발원, 2015a). 최근에는 핵가족화 심화, 여성경제활동 인구 증가 등 양육 환경이 변화함에 따라 돌봄에 대한 사회적 요구도 점차 증가하는 한편 영유아 보육지원에 비해 초등학생 대상 돌봄 지원이 상대적으로 부족하여 방과후·방학 중 돌봄 사각지대가 발생하고 있어서 학교와 지역사회 간의 유기적인 협력과 연계를 통한 촘촘한 돌봄서비스 제공이 더욱 절실해지고 있다(17개 시도교육청·한국교육개발원, 2019). 교육부는 학부모가 안심하고 자녀를 양육할 수 있는 여건 조성을 위해서 2004년 초등학교 저학년 학생을 대상으로 하는 '방과후교실'도입 정책을 발표한 이래로 현재까지 '초등돌봄교실' 을 확대하고 내실화하기 위한 정책을 추진하고 있다. 현재의 명칭인 '초등돌봄교실'을 사용하기 이전에 '종일 돌봄교실', '초등보육교실', '엄마품 온종일 돌봄교실' 등의 다양한 명칭을 사용해 왔으며, 2010년 초등보육교실을 '초등돌봄교실'로 명칭을 변경한 이후 현재까지 이를 확대해 오고 있다. 또한 2015년부터 1~2학년 중심의 초등돌봄교실 운영과 3~6학년 중심의 방과후학교 연계형 돌봄교실 운영을 통해 초등돌봄교실 확대 및 내실화를 위해 노력해오고 있다.

초등돌봄교실은 초·중학교 교육과정 총론(교육부 고시 제2013-7)에 근거하여 추진되고 있으며, 구체적인 추진경과를 살펴보면 다음과 같다.

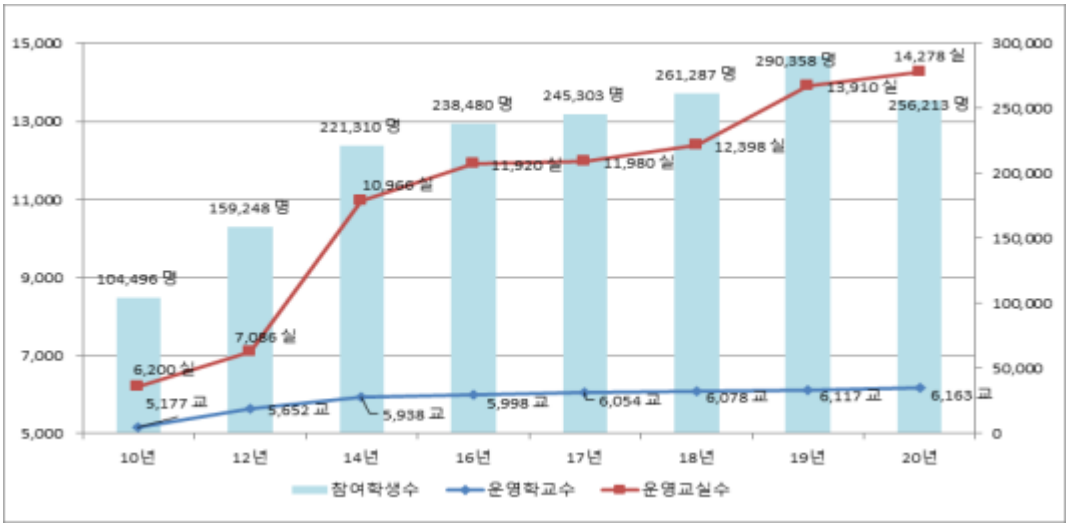
■ 초등 저학년 '방과후교실' 도입 정책 발표 및 시범운영('04년, 28개교)
- 운영 시간: 학기중 12:00~19:00, 방학중 08:00~19:00
■ '종일돌봄교실'(초등부육교실을 야간까지 운영) 시범운영('09년, 300개교)
■ 초등보육교실을 '초등돌봄교실'로 명칭 변경 및 확대('10년, 6,200실)
■ '엄마품 온종일 돌봄교실' 시범운영('11년~'13년)
- 아침돌봄(06:30~09:00), 오후돌봄(방과후~17:00), 저녁돌봄(17:00~22:00)
■ 초등학교 1~2학년 희망학생 대상 돌봄교실 운영('14년, 10,966실)
■ 초등돌봄 연구학교 운영('14년~'15년, 17개교)
■ 초등돌봄교실 추가 설치 및 운영 내실화 추진('14년 4월)
■ 2015년 만족도 높은 초등돌봄교실 운영 계획 수립('14년 12월)
- 1~2학년 중심 초등돌봄교실 운영, 3학년 이상 방과후학교 연계형 돌봄교실
■ 2016년 초등돌봄교실 운영 방안 수립('16년 1월)
■ 2017년 초등돌봄교실 운영 방안 수립('17년 1월)
■ 초등돌봄교실 확대 및 내실화 방안 마련('18년 4월)
■ 2019년 신학기 초등돌봄교실 운영 방안 수립('19년 1월)
■ 2020학년도 신학기 초등돌봄교실 운영 방안 마련('19년 12월)
■ 초등돌봄교실 운영 개선 방안('21년 8월)

* 출처: 17개 시도교육청·한국교육개발원(2019). 초등돌봄교실 운영 길라잡이. pp.9-10의 내용을 발췌하여 정리하고, 내용 보완함.

2) 초등돌봄교실 설치 현황

2020년 현재, 초등돌봄교실은 6,163개의 초등학교(전체 6,275개 초등학교의 98.2%)에서 총 14,278실이 운영되고 있다. 이 중 오후돌봄교실은 12,144개실로 85.1%이며, 방과후학교 연계형 돌봄교실은 2,134개실로 14.9%이다. 또한 오후돌봄교실에 참여하는 학생은 228,587명이고 방과후학교 연계형 돌봄교실에 참여하는 학생은 27,626명으로 총 256,213명이 초등돌봄교실을 이용하고 있다(교육부, 2020b).

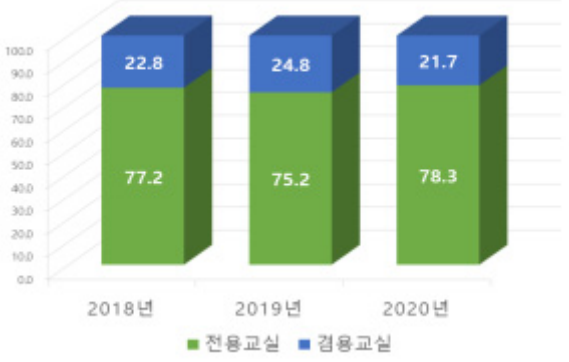
초등돌봄교실은 2010년 6,200실에서 2014년에는 10,966실, 2017년에는 11,980실, 2020년에는 14,278실로 최근 10년 간 2배 이상 증가하였고 이에 초등돌봄교실 참여 학생도 2010년에는 104,469명에서 2014년에는 221,310명, 2017년에는 245,303명, 2020년에는 256,213명으로 꾸준히 증가하고 있다(교육부, 2020b). 2020년은 코로나19 상황을 감안한 결과로 해석할 필요가 있다.



[그림 6-1] 최근 10년간 초등돌봄교실 운영 현황('10년~'20년)

* 출처: 교육부(2021.8.)의 p.4.

초등돌봄교실은 학교의 별도 공간을 활용하여 제공되는 특성 상, 공간 확보가 핵심이나 학교 내 추가 공간 확보가 상당히 제한적인 상황이다. 이에 학교 내 활용가능한 공간의 유무에 따라서 전용교실과 겸용교실로 설치되고 있으며, 겸용교실은 일반교실과 도서관 등의 특별실을 활용하고 있다. 초등돌봄교실의 공간확보 및 시설 개선 등의 정책적 노력에도 불구하고 여전히 학교 공간을 확보하는데 어려움이 있는 것이 사실이다. 최근 3년간 연도별 겸용 및 전용교실 비율을 살펴보면 전용교실이 75.25~78.3%이며 겸용교실이 21.7%~24.8%인 것으로 나타나서 전용교실 확보를 위한 노력이 필요한 것을 알 수 있다.



[그림 6-2] 최근 10년간 초등돌봄교실 운영 현황('10년~'20년)

* 출처: 교육부(2021.8.)의 p.5.

나. 이용 대상 및 주요 서비스 현황

1) 이용 대상 현황

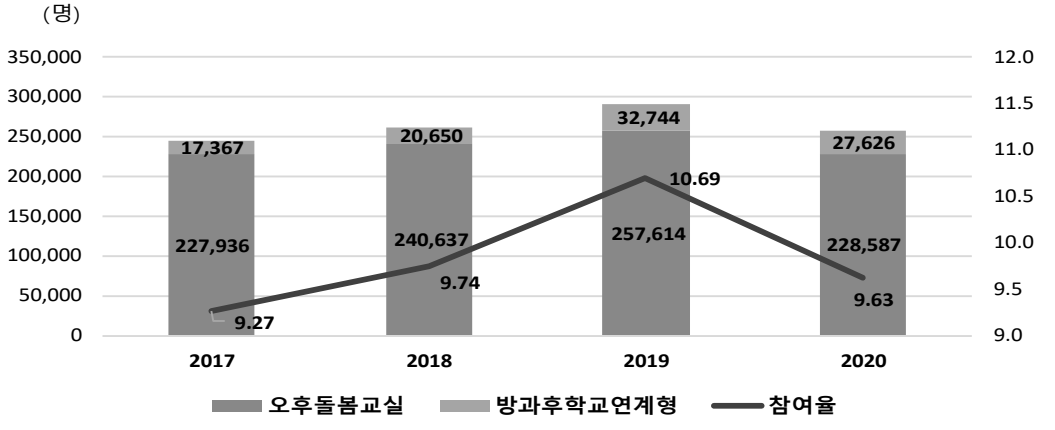
초등돌봄교실의 이용 대상은 방과후돌봄이 필요한 초등학생으로, 초등학교 1~2학년 위주에서 초등 전 학년으로 점차 확대하고 있으며 특히 맞벌이·저소득층·한부모 가정의 학생을 중심으로 운영하고 있다(17개 시도교육청·한국교육개발원, 2019). 2020년 현재 초등돌봄교실에 참여하고 있는 학생은 256,213명으로 전체 초등학생인 2,661,588명의 9.63%이다. 이들 중 오후돌봄교실에 참여하고 있는 학생은 228,587명으로 89.2%이며 방과후학교 연계형 돌봄교실에 참여하고 있는 학생은 27,626명으로 10.8%이다. 한편 이들 중 교육비지원 학생이 36,877명으로 14.4%, 교육비미지원 학생이 219,336명으로 85.6%이며, 오후돌봄에 참여하는 학생 중 수익자부담학생은 196,249명으로 85.9%, 전액무상학생은 32,338명으로 14.1%에 해당한다(교육부, 2020b).

〈표 6-1〉 초등돌봄교실 참여 학생 수 및 비율

(단위: 명, %)

구분	2017	2018	2019	2020
전체 학생	2,646,953	2,682,195	2,716,152	2,661,588
초등돌봄교실 참여 학생	245,303	261,287	290,358	256,213
참여율	9.27	9.47	10.69	9.63

* 출처: 교육부(2020) 내부 자료를 토대로 작성함.



[그림 6-3] 초등돌봄교실의 유형별 학생 수 및 참여율

* 출처: 교육부(2020b) 내부 자료를 토대로 작성함.

2) 주요 서비스 현황

초등돌봄교실은 별도 시설(전용 또는 겸용교실 등)이 갖추어진 공간에서 돌봄이 필요한 학생을 대상으로 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄활동을 말한다(17개 시도교육청·한국교육개발원, 2019). 초등돌봄교실 운영 유형은 오후돌봄교실, 방과후학교 연계형 돌봄교실, 저녁돌봄교실, 방학중 돌봄교실로 구분되며 각각의 대상 학생, 운영시간, 프로그램, 담당인력의 특징은 다음과 같다. 특히 오후돌봄은 초등 저학년을 중심으로 개인활동 및 단체활동 프로그램을 제공하는 것이 특징적이며, 방과후학교 연계형 돌봄교실은 방과후학교 프로그램에 1개 이상 참여하면서 오후돌봄교실에 참여하지 않는 학생을 대상으로 틈새프로그램을 운영하는 것이 특징적이다. 저녁돌봄은 17시 이후에 운영되는 돌봄으로 학교여건에 따라 탄력적으로 운영하도록 하고 있으며, 최근 발표된 초등돌봄교실 운영 개선 방안(교육부, 2021.8.)에 따르면 19시까지 오후돌봄교실을 연장하여 운영할 것을 권고하고 있다. 한편, 초등돌봄교실 운영의 주된 담당인력은 돌봄전담사이지만 방과후학교 연계형 돌봄교실은 돌봄전담사가 아닌 돌봄봉사인력과 돌봄지원인력이 담당하고 있으며, 오후돌봄교실에서의 단체활동 프로그램도 단체활동지도강사가 담당하고 있다.

〈표 6-2〉 초등돌봄교실 운영 유형

구분	오후돌봄교실	방과후학교 연계형 돌봄교실	저녁돌봄교실	방학중 돌봄교실
대상 학생	■ 초등학교 1~2학년 위주에서 초등 전 학년으로 점차 확대 ■ 학부모 수요 및 학교 여건에 따라 대상 학년 선정 ※ 맞벌이·저소득층·한부모 가정 등의 학생을 중심으로 운영	■ 방과후학교 프로그램에 1개 이상 참여하면서, 오후돌봄교실을 이용하지 않는 학생	■ 1~6학년 ※ 오후돌봄교실 및 방과후학교 연계형 돌봄교실에 참여한 학생 중 추가 돌봄이 필요한 학생	■ 1~6학년 ※ 학기 중에 돌봄교실 및 방과후학교 연계형 돌봄교실에 참여한 학생 또는 방학중 신규로 돌봄이 필요한 학생 등
운영시간	■ 방과 후부터 17시까지 운영 ※ 학교 여건 및 수요에 따라 급식 제공 없이 오후돌봄을 19시까지 연장하는 등 탄력적 운영 가능	■ 방과 후부터 17시까지 운영 ※ 학교 여건 및 방과후학교 프로그램 운영 시간에 따라 탄력적 운영 가능	■ 17시부터 22시까지 운영 ※ 학교 여건에 따라 탄력적으로 운영 가능하며, 22시까지 운영하기 어려운 경우 지역 돌봄기관과 연계 가능 ※ 저녁식사 후 바로 귀가하는 학생이 많은 경우는 별도의 저녁돌봄보다	■ 9시부터 17시 ※ 시작시간과 종료시간은 학부모의 수요와 학교의 여건을 바탕으로 조정 ※ 학생 안전과 관련된 특별한 경우를 제외하고는 기본적으로 오전부터 학기 중 돌봄 운영 시간까지 운영하는 것을 권장

구분	오후돌봄교실	방과후학교 연계형 돌봄교실	저녁돌봄교실	방학중 돌봄교실
			오후돌봄의 연장 운영을 권장	
프로그램	■ 학년의 특성 및 학교 여건에 맞는 다양한 '개인활동' 및 '단체활동' 프로그램으로 놀이 중심 프로그램을 운영하여 학생의 창의·인성 함양에 기여	■ 학생의 방과후학교 활동 및 자율활동을 관리하는 봉사인력 및 지원인력을 배치하고, 학교 여건에 따라 지역사회 자원 등을 활용하여 틈새 프로그램 운영 가능	■ 학생이 자율적으로 참여하고 즐겁게 활동할 수 있는 활동 중심으로 구성 ■ 간단한 운동, 놀이, 교육방송 시청 등의 개인활동 및 학교의 여건에 따라 단체활동 프로그램 운영	■ 학부모의 수요 및 학교 여건을 바탕으로 방과후학교 프로그램과 연계하며, 유관기관 등의 무료 프로그램을 활용하여 자유놀이 및 자기주도적 프로그램을 편성·운영 ※ 교육기부 및 지역사회, 대학생 봉사 캠프 등 연계
담당인력	■ 돌봄전담사 ■ 돌봄봉사인력 ■ 단체활동 지도강사	■ 돌봄봉사인력 ■ 돌봄지원인력	■ 돌봄전담사 ■ 돌봄봉사인력	■ 돌봄전담사 ■ 돌봄봉사인력 ■ 단체활동 지도강사

* 출처: 17개 시도교육청·한국교육개발원(2019)을 토대로 정리한 장명림 외(2021)의 p.15.

2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황

가. 재난 위험 관련 주요 지침

1) 초등돌봄교실 운영 길라잡이[16)]

초등돌봄교실 운영 길라잡이는 초등돌봄교실 운영 지원을 위해서 2014년부터 현재까지 17개 시·도교육청과 한국교육개발원이 공동으로 제작해 오고 있는 지침서이다. 각 시·도교육청에서는 공동으로 제작한 초등돌봄교실 운영 길라잡이를 토대로 각 지역별 여건에 맞게 수정·보완하여 활용하고 있다. 기본적으로 초등돌봄교실의 이해, 초등돌봄교실 운영시스템 구축, 초등돌봄교실 운영 프로그램 내용, 초등돌봄교실 관리 및 지원으로 구성되며, 특히 초등돌봄교실 운영시스템 구축과 관련된 내용으로 안전관리 내용이 포함되며 초등돌봄교실 운영 프로그램 내용에 학생 안전 지도에 대한 것이 포함되어 있다.

16) 17개 시도교육청한국교육개발원(2019). 초등돌봄교실 운영 길라잡이(개정판 2020)의 pp.39-43과 pp.65-72의 내용을 발췌하여 정리함

먼저 초등돌봄교실 운영 길라잡이에서의 안전관리는 크게 시설 안전, 화재 안전, 자연재해 안전으로 구분되어 있으며, 단위학교 안전관리 계획과 연계한 초등돌봄교실 안전관리 계획을 강조하고 있다. 또한 안전관리의 구체적인 내용도 시·도교육청별 「학교 현장 재난 및 사고 대응 매뉴얼」을 참조하도록 하고 있다.

〈표 6-3〉 초등돌봄교실의 안전관리 내용

분야	관리내용	점검내용(예시)
시설 안전	실내 환경	돌봄교실의 위치, 출입문 설치, 돌봄교실 내 사각지대 관리, 돌봄교실의 냉·난방
	비품 및 가구	돌봄교실의 가구, 돌봄교실의 침구
	콘센트 및 전기·전자 제품	콘센트 및 전기·전자 제품
	실외 환경	CCTV 및 인터폰, 방범 및 순찰
화재 안전	화재예방	전기제품 사용, 플러그 관리, 안전덮개 설피, 소화기 구비 및 사용법 숙지
	화재대피	출입문, 대피로, 비상구, 잠금장치
	화재신고 및 응급처치	신고 요령, 후속조치
자연재해 안전	자연재난	지진·해일, 폭우·폭설, 태풍, 황사(미세먼지)등 발생에 따른 조치

* 출처: 17개 시도교육청·한국교육개발원(2019)의 p.39의 표.

가) 시설 안전

초등돌봄교실 운영 길라잡이는 초등돌봄교실의 시설 안전과 관련하여 a) 실내 환경, b) 비품 및 가구, c) 콘센트 및 전기·전자 제품, d) 실외 환경에 대한 지침을 제시하고 있다. 관련 근거는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 시행령」이며 [별표1] 학교시설안전관리기준(제10조제1항) 관련임을 밝히고 있다.

먼저 a) 실내 환경의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 돌봄교실은 안전사고 예방을 위해서 1층 설치를 권장하고 가급적 관리실 및 화장실과 인접하게 설치하고 위기 상황 시 대피가 가능하도록 출입구를 확보하며 창문에는 추락 사고를 예방하기 위한 안전망 또는 안전바를 설치하도록 한다. 둘째, 돌봄교실 출입문은 화재 등의 비상 시 두 방향 이상의 대피가 가능하도록 설치(출입문이 1개만 있는 경우는 창문 확보)하며, 가급적 나무문으로 설치하고 손가락 끼임 방지 장치를 부착하는 등 안전사고를 예방한다. 셋째, 돌봄교실은 바닥 난방을 권장하고 실내온도는 학

교 여건 및 제반 환경을 고려하여 적정 실내온도를 설정하여 운영한다. 냉·난방 안전장치는 학생 곤이 닿지 않도록 관리한다.

또한 b) 비품 및 가구와 관련하여 돌봄교실의 가구는 모서리가 둥글고 표면을 매끄럽게 처리한 것으로 하되 뾰족한 모서리가 있는 경우, 모서리 안전덮개를 설치하도록 하고 있으며 교구장 등의 가구는 바닥과 벽에 튼튼하게 고정하여 안전사고를 예방하도록 하고 있다. 한편 이불 등 침구는 수시로 점검하여 청결하게 관리하도록 하였다.

c) 콘센트 및 전기·전자 제품과 관련하여, 사용하지 않는 콘센트는 안전덮개를 부착하고 콘센트는 전기 안전을 위하여 개별 멀티콘센트를 사용하되, 누전의 위험이 있으므로 먼지를 수시로 제거하고 감전의 위험이 있으므로 물이 있는 곳으로부터 떨어져 있도록 설치하도록 하고 있다.

마지막으로 d) 실외 환경과 관련하여, 현관 또는 출입구에 잠금장치와 인터폰을 설치하여 외부인의 출입을 관리하고 돌봄교실 주변과 학교 곳곳에 CCTV를 설치하고 관리하도록 하고 있다. 특히 돌봄교실 출입구 쪽은 가급적 100만 화소 이상을 권장하고 있다. 또한 학교안전인력과 연계하여 문단속을 철저히 하고 방범시스템 작동 여부를 매일 점검하여 이상 유·무를 확인하고 학교안전인력 및 지역경찰서, 지구대 등과 연계하여 순찰을 강화하도록 하고 있다. 특히 위기 발생 시 인근 경찰서 및 지구대 등에 즉시 신고 가능한 시스템(비상벨 등)을 구축하고 비상연락망을 비치하여 활용하도록 하고 있다.

나) 화재 안전

초등돌봄교실 운영 길라잡이에 실린 화재 안전관련 지침은 화재 예방과 화재 대피, 화재 신고 및 응급처치로 구성되어 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 6-4〉 초등돌봄교실의 화재 안전 관련 지침 내용

구분	세부 내용
화재 예방	- 가열 기구는 가급적 전기레인지나 전기포트 같은 전기제품 사용 권장 - 가열 기구 및 전열 기구 주변에는 종이, 기름 등의 발화성 물질을 두지 않으며, 전기 기기는 사용 후 반드시 플러그를 뽑아 놓음 - 감전사고 예방을 위해 사용하지 않는 전기 콘센트에 안전 덮개 설치 - 소화기는 신속하게 사용할 수 있도록 주요 장소에 최소 2개 이상 설치하고 소화기 사용 요령 평소 숙지
화재 대피	- 출입문이 1개만 있는 경우, 교실 창문 확보 - 대피 통로에는 대피를 방해하는 물건이 놓여있지 않게 함 - 출입문 또는 비상구 등 대피에 활용되는 문에는 자물쇠 등의 잠금장치와 닫히는 것을 방해하는 도어홀더 등이 없어야 함 - 화재가 발생했을 경우, 학생들이 당황하지 않고 안전한 곳으로 이동할 수 있도록 유도하는 표시가 대피로 상에 있어야 함

구분	세부 내용
	- 돌봄교실로부터 안전한 곳까지의 대피경로는 실제 훈련을 통해 익힘
화재 신고 및 응급처치	- 침착하게 전화 119번을 누르고 화재 발생 장소와 주소, 화재의 종류 등을 상세하게 설명 - '불이야'하고 큰 소리로 외쳐서 화재 사실을 다른 사람에게 알림 - 대피로를 확보하고 안전하게 학생들을 대피시킴 - 모든 학생들이 안전하게 대피했는지 확인하고 환자발생 시 상태가 더 심각해지지 않도록 신속하게 조치

* 출처: 17개 시도교육청·한국교육개발원(2019)의 pp. 42-43.

다) 자연재해 안전

재난으로 인한 휴업 시에도 수요가 있는 경우에는 초등돌봄교실을 운영하도록 하고 있으며, 그 전제조건으로 학생의 안전을 위해 등·학교 시 학부모(대리인)가 동행하도록 명시하고 있다. 다만 재해지역 및 학교 상황 등을 고려하여 학교 내 안전 보장이 어려운 경우에는 초등돌봄교실을 운영하지 않는다는 내용을 포함하고 있으며 기타 사항은 「학교현장 재난유형별 교육·훈련매뉴얼(교육부·학교안전공제중앙회(2019)」에 따라 운영하도록 하고 있다.

라) 안전 지도

초등돌봄교실 운영 프로그램 내용 중 학생 안전지도와 관련된 내용으로 안전계획 수립 및 안전점검, 안전한 돌봄교실 환경 구성, 안전지도 실시 및 내용을 다루고 있으며 특히 안전지도 내용으로 활동 안전, 귀가 안전, 감염병 안전, 응급처치에 대한 지침을 포함하고 있다.

우선, 안전한 돌봄교실 환경 구성과 관련하여, 안전대책표 돌봄교실 벽면부착, 소화기 사용법 안내, 대피요령 게시, 학생안전 관련 지도용 카드 등의 내용을 포함하고 있으며, 초등돌봄교실 안전 관련 정보 참고를 위해 다음의 사이트 정보를 제공하고 있다.

- 교육부 학교안전보보센터(www.schoolsafe.kr)
- 아동안전사이버교육센터(www.childsafeedu.go.kr)
- 국민재난안전교육포털(www.safekorea.go.kr)
- 2015 초등돌봄교실 안전관리 길라잡이(한국교육개발원, 2015)
- 안전한 학교생활 어플

또한 안전지도 내용과 관련하여 활동 안전, 귀가 안전, 감염병 안전, 응급처치에 대한 내용을 다루고 있다. 특히, 응급처치와 관련하여 응급환자관리 대책반 구성과 응급처치 단계별 절차, 응급저치의 기본원칙 및 지도 사례 등의 예시를 포함하고 있다.

〈표 6-5〉 초등돌봄교실의 안전지도 내용

분야	관리내용	점검내용(예시)
활동 안전	실내 활동	교재·교구, 문구, 생활지도
	실외 활동	운동장, 놀이기구, 실외 운동
귀가 안전	안전귀가 계획 수립	학생 개인별 관리카드
	학부모 동행 귀가	귀가 동의서, 귀가 일지
	통학버스 이용 귀가	귀가 차량, 귀가 안내
	지역사회 연계	인근 경찰 지구대 협조, 순찰 강화, 지역사회 인력 확보
감염병 안전	감염병예방 확인 조치	개인위생관리 요령 지도, 손 세정제 비치, 체온 측정, 감염병 병력 파악
	감염병 확인	감염병 발생 확인
	김염병 조치	감염병 증상에 따른 조치
응급처치	기본 원칙	응급처치 실시, 119 신고, 응급처치에 필요한 도구 구비
	응급상황 대비를 위한 준비	응급상황 대비 교육 및 훈련, 응급 시 처리 절차 비치, 구급상자 및 비상연락망 준비, 학부모 동의서 및 사고보고서 준비, 응급환자 관리 대책반 구성
	응급처치의 단계	초기단계, 경과단계, 사후조치단계

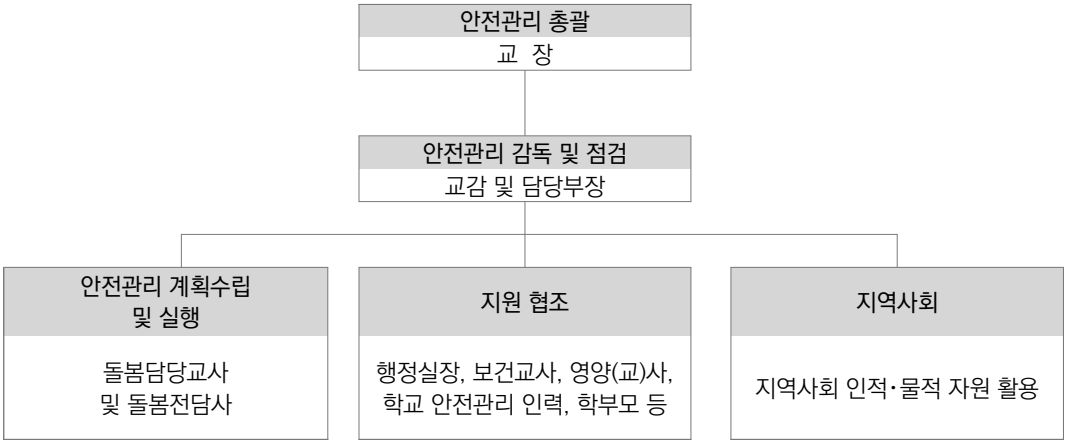
* 출처: 17개 시도교육청·한국교육개발원(2019)의 p. 66.

2) 초등돌봄교실 안전관리 길라잡이[17)]

초등돌봄교실 안전관리 길라잡이는 교육부에서 기 개발한 「학교 안전교육 7개 표준안」에 제시된 내용 중 안전한 초등돌봄교실 운영에 적합하고 필요한 부분을 참조하여 분야별 안전관리와 활동 자료집으로 구성되어 있다. 특히 분야별 안전관리는 안전관리 계획 수립 및 시행, 안전점검 및 관리, 응급처치로 구성되고 안전점검 및 관리는 시설 안전, 돌봄 활동 안전, 폭력 및 신변 안전, 급·간식 안전, 귀가안전, 화재 안전, 감염병 안전을 다루고 있다.

우선 안전관리 계획을 수립하고 지속적안 안전관리가 이루어지도록 안전관리 조직을 구성해야 하며, 예시는 다음과 같다.

17) 교육부, 한국교육개발원(2015b). 2015 초등돌봄교실 안전관리 길라잡이의 내용을 발췌하여 정리함.



[그림 6-4] 초등돌봄교실 안전관리 조직(예시)

* 출처: 교육부·한국교육개발원(2015b)의 p.18.

다음은 전반적인 안전관리 내용이며, 구체적인 내용은 시설 안전, 돌봄 활동 안전, 폭력 및 신변 안전, 급·간식 안전, 귀가안전, 화재 안전, 감염병 안전, 응급처치이다.

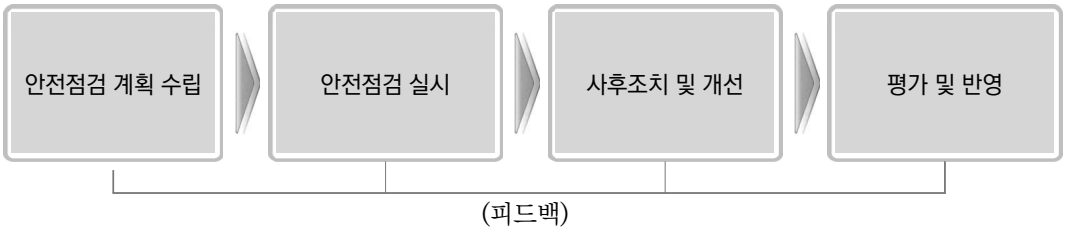
〈표 6-6〉 초등돌봄교실의 안전관리 내용

분야	관리내용	점검내용(예시)
시설 안전	실내 환경	돌봄교실의 위치, 출입문 설치, 돌봄교실 내 사각지대 관리, 돌봄교실의 냉·난방
	비품 및 가구	돌봄교실의 가구, 돌봄교실의 침구
	콘센트 및 전기·전자 제품, 가스	콘센트 및 전기·전자 제품, 가스
	실외 환경	CCTV 및 인터폰, 방범 및 순찰
돌봄 활동 안전	실내 활동	교재·교구, 문구, 생활지도
	실외 활동	운동장, 놀이기구, 실외 운동
폭력 및 신변안전	학교폭력	학교폭력의 개념, 유형, 폭력행동의 인지
	아동학대	아동학대의 개념, 유형, 사안의 인지
	예방 활동의 실시	학생지도, 학부모와의 협력체제 구축, 돌봄교실 담당자 간의 정보 교환
	사안의 인지	이상 증후의 발견, 확인
	사안 발생 시 대처	폭력 및 아동학대 발견 시 대처, 외부인 침입 시 대처
급·간식 안전	재료의 구매·보관	구매, 보관 및 저장
	조리·배식	조리대·조리도구의 위생관리(직접 조리 시) 및 배식, 급·간식 모니터링
	시설·설비 위생	시설의 청결, 조리기구의 관리, 쓰레기 관리
	식품 알레르기	알레르기 학생관리
	보존식(급·간식) 보관방법	보존용기, 보관방법

분야	관리내용	점검내용(예시)
귀가 안전	안전 귀가 계획 수립	학생 개인별 관리카드
	학부모 동행 귀가	귀가동의서, 귀가일지
	통학버스 이용 귀가	귀가 차량, 귀가 안내
	지역사회 연계	인근 경찰 지구대 협조, 순찰 강화, 지역사회 인력 확보
화재 안전	화재예방	전기제품 사용 권장, 플러그 관리, 안전덮개 설치, 가스사용 시 유의, 소화기 구비 및 사용법 숙지
	화재대피	출입문, 대피로, 비상구, 잠금장치
	화재신고 및 응급처치	신고 요령, 후속 조치
감염병 안전	감염병 예방확인 조치	개인위생관리 요령 지도, 손 세정제 비치, 체온 측정, 감염병 병력 파악
	감염병 확인	감염병 발생 확인
	감염병 조치	감염병 증상에 따른 조치
응급처치	기본 원칙	응급처치 실시, 119 신고, 응급처치에 필요한 도구 구비
	응급상황 대비를 위한 준비	응급상황 대비 교육 및 훈련, 응급 시 처리 절차 비치, 구급상자 및 비상연락망 준비, 학부모 동의서 및 사고보고서 준비, 응급환자관리 대책반 구성
	응급처치의 단계	초기단계, 경과단계, 사후조치단계

* 출처: 한국교육개발원(2015b)의 p. 19.

또한 안전점검에 대한 평가 및 피드백을 통해 재난과 안전사고, 유해·위험 요소를 지속적으로 관리하고 개선할 것을 강조하고 있다. 안전관리 조직을 구성하여 안전점검 계획을 수립하고 안전관리 내용 및 점검내용에 따라 안전점검을 실시한 후, 사후조치 및 개선과 평가 및 반영을 통해 지속적으로 재난과 안전사고를 예방하고 대응할 수 있도록 제시하고 있다.



[그림 6-5] 초등돌봄교실 안전점검 실행 절차

* 출처: 교육부·한국교육개발원(2015b)의 p.20.

3. 코로나19 대응 서비스 관련 대응 현황

가. 코로나19 관련 주요 지침

초등돌봄교실의 재난 대응 관련 지침은 대표적으로 교육부에서 마련하고 배포한 「코로나바이러스감염증-19」 긴급돌봄 운영 관리 지침(제1판, 제2판, 제3판)이 있으며, 이 밖에 사회적 거리두기 단계별 학사운영에 따라 긴급돌봄 및 초등돌봄교실 운영과 관련하여 교육부에서 마련하여 시도교육청 및 단위학교에 안내한 자료가 있다.

1) 「코로나바이러스감염증-19」 긴급돌봄 운영 관리 지침(제3판)

교육부는 「코로나바이러스감염증-19」의 지역 확산 방지 및 예방을 위한 2020학년도 신학기 개학 연기 기간 동안 유치원 유아와 초등학교 학생에 대한 안전한 긴급돌봄을 제공하기 위하여 긴급돌봄 운영 관리 지침을 총 3차례 마련하여 배포한 바 있다(제1판: 2월 28일, 제2판: 3월 6일, 제3판: 3월 18일).

제1판에서는 학교장 책임으로 비상대응체계 운영, 위생 점검 및 교직원 교육, 학생 건강상태 및 긴급돌봄 운영 현황점검, 학교별 긴급돌봄을 위한 최소인원(10명 내외) 배치 권장 등을 포함하고 있다. 제2판에서는 학생의 안전을 위한 방역지침을 구체적으로 명시하고 있는데 특별히 손 씻기, 기침예절 등을 포함한 안전 및 위생수칙교육 실시, 일상 소독 및 방역 철저, 돌봄 공간에 방역물품(체온계, 손 소독제, 마스크 등) 우선적 비치를 명시하고 있다. 또한, 긴급돌봄에 참여하는 교직원의 안전 확보 차원에서는 방역물품 등 우선 지원, 교직원 건강상태 일일 점검 후 의심 증상 발생 시 관할 보건소에 즉시 신고, 유증상자 출근 중단 또는 업무 배제 지침을 명시하고 있다.

최종적으로 배포한 제3판에서는 돌봄교실 활용 프로그램 소개, 인력운영 및 안전관련 사항 등을 추가로 포함하고 있으며, 긴급돌봄 운영 관리 지침의 최종판인 제3판의 주요 목차 및 내용은 다음과 같다.

Ⅰ. 목적 및 기본 방향
Ⅱ. 긴급돌봄 사전 점검 사항
  1. 긴급돌봄 비상대응체계 구축·운영
  2. 감염 예방을 위한 위생 관리 및 교직원 교육
Ⅲ. 긴급돌봄 운영·점검 사항
  1. 학급 및 프로그램 편성 안내
  2. 중식 제공 안내
  3. 학생·교직원 관리
  4. 건강 확인 및 대응

2) 긴급돌봄 및 초등돌봄교실 운영 관련 안내자료

교육부는 그간에 코로나19 감염 확산에 따라 이루어진 온라인 개학 및 학사운영 방법에 따른 긴급돌봄 및 초등돌봄교실 운영과 관련한 안내자료를 마련하여 배포하였다. 특히 온라인 개학으로 인한 긴급돌봄 참여 학생에게 원격수업 지원과 돌봄을 병행하여 제공하기 위한 안내가 이루어졌으며, 이후 학년별 순차등교 등 지역·단위학교별 다양한 학사운영에 따라 교내 학생 밀집도를 완화할 수 있는 돌봄교실 운영 유형을 제시하였다.

교육부에서는 2020년 4월부터 2021년 8월까지 총 6차례 긴급돌봄 및 초등돌봄교실 운영 관련 안내자료를 시도교육청 및 각 학교에 안내하였으며, 이를 종합·정리하여 2021년 9월 향후 코로나19와 유사한 상황 시 참고할 수 있는 안내서를 만들어서 배포하였다. 관련 안내자료 및 주요 내용은 다음의 〈표 7〉과 같다.

〈표 6-7〉 긴급돌봄 및 초등돌봄교실 운영 관련 안내자료

no	관련 안내자료	주요 내용
1	온라인 개학에 따른 긴급돌봄 운영 계획(20.4.8.)	-사회적 거리두기를 실천하면서 기본 긴급돌봄의 안정적 유지·운영 및 긴급돌봄 참여 학생에게 원격수업 지원과 돌봄 병행 제공을 위한 안내
2	학사운영 형태에 따른 초등돌봄 운영 방안(20.5.22.)	-교내 학생 밀집도 완화 등 다양한 학사 운영 방법에 따라 단위학교에서 적용할 수 있는 돌봄교실 운영 유형 제시
3	수도권지역 전면 원격수업 전환에 따른 돌봄 후속조치(20.8.25.)	-사회적 거리두기 2단계 격상 이후 수도권 지역 감염지속에 따른 전면 원격수업 실시로 긴급돌봄에 준하여 돌봄 운영 -부분등교, 전면원격수업 등 학사운영방법별 돌봄운영 방식 안내 -돌봄수요 파악 및 운영, 학생안전 확보, 서비스 질 제고, 우선적 예산 투입, 지자체 협업 및 지원체제 구축 등 세부 운영 방안 안내
4	초등돌봄교실 방역 강화 및 방학 중 돌봄 안전 관리 방안(20.12.31.)	-코로나19 상황 속에서 지속적인 돌봄(대면)서비스 제공이 가능하도록 돌봄교실 내 방역 등 감염병 안전 관리 방안 안내
5	등교수업 이후 초등돌봄교실 운영 방안 안내(21.1.4.)	-사회적 거리두기 단계 체계 개편(1단계 1.5단계, 2단계 2.5단계, 3단계)에 따른 학사운영 방식과 이에 따른 돌봄 운영 방식 안내
6	2학기 학사운영에 따른 초등돌봄교실 운영 안내(21.8.9.)	-사회적 거리두기 단계(1단계, 2단계, 3단계, 4단계)별 학사운영 방법(전면등교, 부분등교)에 따른 돌봄 운영 방식 안내
7	코로나19 관련 초등돌봄교실 운영 안내서(21.9.10.)	-코로나바이러스감염증-19 확산에 따라 그간 시도교육청에 초등돌봄교실 운영과 관련하여 안내한 내용을 토대로 향후 코로나19와 유사한 상황 시 참고할 수 있도록 만들어진 안내서

교육부·한국교육개발원(2021.9.)은 향후 유사한 감염병 확산 상황에서 안전을 최우선으로 돌봄공백을 최소화하기 위한 기본적인 내용을 제시하였으나, 감염병 확산 및 장기화 상황에서 다양한 학사운영 방법에 따라 발생하는 돌봄 수요 대응을 위해 공간 및 인력 등을 최적화하는 운영 방안은 학교와 지역상황에 따라 차이가 있기 때문에 지역별 여건에 맞는 적용을 강조하고 있다. 또한 에기치 못한 상황 등이 발생할 수 있는 위기 상황에서의 신속한 대응을 위해서 교육부 및 관계부처, 시·도교육청, 학교 간 체계 구축을 강화하고 유관기관과의 긴밀한 협조체계를 구축해야 함을 강조하고 있다(교육부·한국교육개발원, 2021: 11).

나. 코로나19 대응 서비스 제공 현황

1) 학사운영에 따른 초등돌봄교실 운영 현황

초등돌봄교실은 기본적으로 사회적 거리두기 단계 및 상황별 학사운영 방식에 따라 운영되었으며, 특히 2021학년도 2학기 학사운영에 따른 초등돌봄교실 운영 안내(교육부, 2021.8.9.)에서 제시한 사회적 거리두기 단계(1~4단계)별 학사운영 방법(전면등교, 부분등교)에 따른 돌봄 운영 방식의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기본원칙은 단위학교는 학사운영 방법에 따라 초등돌봄교실을 운영한다는 것이다. 전면등교의 경우 평시 학기 중을 기준으로 수립한 운영 계획에 근거하여 동일하게 초등돌봄교실을 운영하고, 학사운영에 따라 부분 등교(등교·원격수업 병행)의 경우 당초 입급학생 및 등교하지 않는 학생 중 돌봄이 필요한 학생을 대상으로 초등돌봄교실을 운영하였다. 감염병 확산 상황에서 안전을 최우선으로 돌봄이 필요한 학생을 대상으로 안정적인 돌봄을 제공하기 위해서는 정확한 돌봄 수요를 파악하고 공간, 인력 등을 확보하여 돌봄 수요에 적극 대응해야 한다.

둘째, 실 당 기준 인원과 관련하여, 돌봄교실 참여 학생 및 돌봄 인력의 안전을 담보할 수 있도록 실별 밀집도를 고려하여 교실 내 적정 학생 수를 배치하고, 돌봄교실 수용 범위를 초과하는 경우 학교 여건에 따라 별도 공간(도서관, 특별실 등)을 확보하여 인원을 재배치하였다.

셋째, 방역과 관련하여 교육부·중앙사고수습본부·중앙방역대책본부·식품의약품안전처의 감염예방 관리 안내 지침에 따라 소독·위생 수칙을 철저히 준수하고, 감염예방을 위한 방역물품을 확보하였다.

넷째, 수요조사 및 대기수요 관리와 관련하여, 단위학교는 돌봄 수요 파악을 위해 전체 학생을 대상으로 수요조사를 실시하고 수요조사 결과를 토대로 교육청 및 학교 여건 등을 고려하여 학사운영에 따라 발생하는 돌봄 공백을 최소화하는 운영 시간을 결정하고 신청자 대기명부를 작성하는 등 돌봄 대기수요 관리 방안을 마련하도록 하였다.

다섯째, 운영 시간과 관련하여 초등돌봄교실 운영 시간은 정규교육과정 이후부터 앞서 언급한 돌봄 수요, 학교 및 지역 여건 등 다양한 사항을 종합적으로 고려하여 19시까지 연장 운영이 가능하도록 하였다.

여섯째, 감염병 확산 대비 프로그램 운영은 평시와 동일하게 학생의 창의·인성 함양에 기여하는 다양한 개인활동과 단체활동 프로그램을 운영하도록 하였다. 다만, 감염병이 심각한 상황에서는 비말 또는 접촉감염 발생 우려가 있는 프로그램은 제한하는 등 안전이 확보되는 장소와 프로그램을 선정하여 운영하고, EBS, e학습터 등 온라인 콘텐츠를 참고하여 내실 있는 프로그램이 운영될 수 있도록 하였다.

마지막 인력활용과 관련하여, 학사운영에 따라 발생하는 돌봄 공백을 최소화하기 위해 단위학교 공간의 수용 여력을 최대화하고 인력 편성·운용 계획 수반이 필수적이다. 학교 여건에 맞추어 교육기부, 자원봉사, 학부모, 방과후학교 강사, 퇴직교원 등을 별도 인력으로 활용하고, 초등돌봄교실 참여 학생에 대한 학습 지원 시 협조할 수 있는 지원인력 및 소독·방역·위생 관리 등의 보조인력을 확보하여 감염병 상황에 대비 안정적인 초등돌봄교실을 운영하도록 하였다.

〈표 6-8〉 2021학년도 2학기 학사운영에 따른 초등돌봄교실 운영 안내

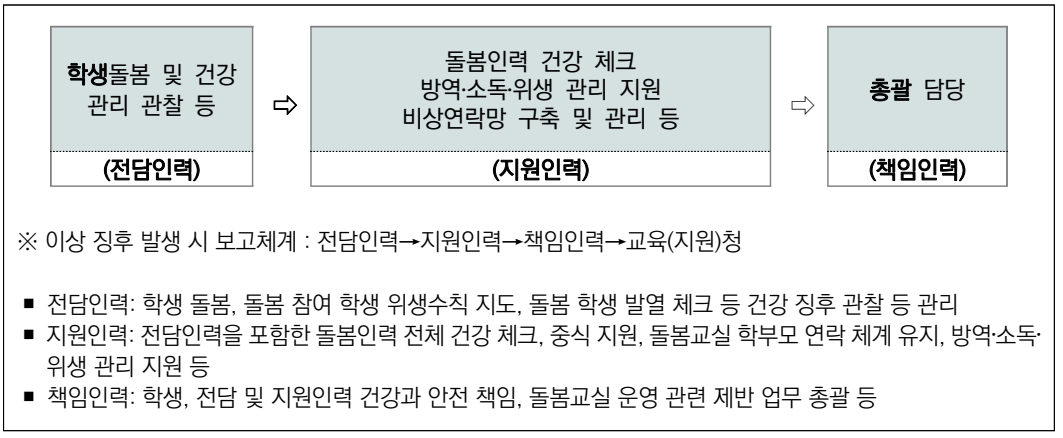
<table>
<tr><th>단계</th><th>1단계</th><th>2단계</th><th>3단계</th><th>4단계</th></tr>
<tr><td>인원 기준</td><td>전국 500명 미만
수도권 250명↓</td><td>전국 500명 이상
수도권 250명↑</td><td>전국 1,000명 이상
수도권 500명↑</td><td>전국 2,000명 이상
수도권 1,000명↑</td></tr>
<tr><td>학사 운영 (밀집도 기준)</td><td colspan="2">전면 등교</td><td>전면 등교 가능
지역·학교여건에 따라
초3~6 3/4 이내</td><td>초 3~6학년 1/2 이하 등교</td></tr>
<tr><td>돌봄 운영</td><td colspan="2" rowspan="5">평시(코로나 이전) 학기중 돌봄과 동일
※ 입급 학생 대상으로 돌봄 제공, 실당 20명 내외</td><td colspan="2">학사운영에 따른 돌봄
※ (3단계) 전면 등교할 경우, 평시 학기 중과 동일하게 돌봄 제공</td></tr>
<tr><td>돌봄대상</td><td colspan="2">당초 입급학생 및
학교 여건 등에 따라 학사운영에 따른 미등교학생 중 돌봄이 필요한 학생에게 제공</td></tr>
<tr><td>실당 기준인원</td><td colspan="2">감염병 등 상황에 따른 실별 밀집도를 고려하여 인원 편성</td></tr>
<tr><td>운영시간</td><td colspan="2">학사 운영에 따른 돌봄시간 운영</td></tr>
<tr><td>수요조사 및 대기수요 관리</td><td colspan="2">교육청 및 학교 여건을 고려하여 자체 수요조사
(학교별로 대기자 명부 등 활용하여 대기 수요 관리)</td></tr>
</table>

단계	1단계	2단계	3단계	4단계
프로그램			개인(독서 등) 및 단체 활동(외부강사 프로그램), EBS 및 온라인 콘텐츠 활용 프로그램 운영	
인력활용			감염병 등 상황에 대비, 비상 시 돌봄학생 지원을 위한 인력 편성·운용	

출처: 교육부·한국교육개발원(2021). 코로나19 관련 초등돌봄교실 운영 안내서. p. 4.

2) 감염병 확산 대비 초등돌봄교실 운영 체계 구축 현황

단위학교는 감염병 등에 따른 교육부의 학사운영 조치 등에 따라 학사운영 방법을 조정하고 원활한 돌봄교실 운영과 돌봄 공백 최소화를 위해 초등돌봄교실 운영 체계를 구축하고 돌봄교실 운영 계획을 수립해야 한다. 또한 학생, 돌봄인력 등의 안전을 위해 초등돌봄교실 참여 학생과 학부모의 비상연락망 및 유관기관과의 협조체계를 유지하여 감염병 등 상황 발생 시 즉시 대응할 수 있도록 하였다.



[그림 6-6] 감염병 확산 대비 초등돌봄교실 운영 체계(예시)

출처: 교육부(2020a). 코로나19 관련 긴급돌봄 운영 관리 지침(3판 2020.3.18.)

3) 긴급돌봄 참여 학생 현황

긴급돌봄 참여 학생 현황을 크게 개학 연기 기간(2020년 3월 2일~4월 19일), 온라인 개학 기간(2020년 4월 20일~5월 26일), 등교수업 이후 기간(2020년 6월 8일~12월 31일)으로 구분하여 살펴보고자 한다.

우선, 개학 연기 기간(2020년 3월 2일~4월 19일)이다. 2020년 2월 28일 관계부처는 개학 연기 후속조치의 일환으로 긴급돌봄 제공 추진 발표하고 개학연기 후속조치 일환으로 3월 2일부터 3월 6일까지 긴급돌봄을 제공하였다. 긴급돌봄 3차 수요조사 결과에 따라 3월 9일부터 3월 20일까지 10일 동안 긴급돌봄을 제공하였으며. 2020학년 신학기 개학일은 3월 23일로 예정되어 있었으나 학교 내 감염 등 위험성으로 개학을 4월 9일로 추가 연기한 바 있다(1차 수요조사 돌봄 기간: 2020.3.2~2020.3.6, 2차 수요조사 돌봄 기간: 2020.3.2.~2020.3.6.). 이 기간 동안 긴급돌봄 참여율(전체 학생 대비 긴급돌봄 참여)은 전국 기준 0.9%(3월 2일)에서 3.0%(4월 13일)로 2.1%p 증가하였으며, 비수도권 참여율(0.7%~3.3%)은 3월 2일을 제외하고 전반적으로 수도권(1.0%~2.6%)에 비해 높은 것을 알 수 있다. 특히 대구 지역은 2월 18일부터 시작된 종교시설 중심의 대규모 코로나19 감염 확산으로 긴급돌봄 참여율이 타 지역에 비해 낮은 것으로 나타났다.

〈표 6-9〉 개학 연기 기간(2020.3.2.~2020.4.19.) 초등돌봄교실 참여 현황

(단위: 개교, 명, %)

지역	초등학교 현황*		초등돌봄교실 참여 현황							
			2020.3.2		2020.3.23		2020.4.6		2020.4.13	
	전체 학교수	전체 학생수(A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)
전국	6,120	2,693,716	23,703	0.9	53,650	2.0	72,140	2.7	79,615	3.0
수도권	2,158	1,328,195	13,811	1.0	24,886	1.9	31,493	2.4	34,376	2.6
비수도권	3,962	1,365,521	9,892	0.7	28,764	2.1	40,647	3.0	45,239	3.3

출처: 교육부(2020c). 내부자료.
주1. 초등학교 현황은 한국교육개발원 교육통계 자료적용(조사기준일 2020년 4월 1일, 분교장 미포함)
주2. 수도권은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도, 비수도권은 이를 제외한 14개 시·도 지역임

다음은 온라인 개학 기간(2020년 4월 20일~5월 26일)이다. 교육부는 4월 9일부터 단계적 온라인 개학을 실시하였고, 초등학교 온라인 개학(4~6학년은 4월 16일, 1~3학년은 4월 20일 개학)에 따라 긴급돌봄과 원격학습 지원을 병행하여 지원하였다. 이전 개학 연기에 따른 긴급돌봄 제공 시기에 비해 학생 참여율이 증가하고 있으며, 전남(8.4%~11.4%)과 제주(10.7%~11.5%) 지역은 다른 지역보다 참여율이 높은 것을 알 수 있다.

〈표 6-10〉 온라인 개학 기간(2020.4.20.~2020.6.7.) 초등돌봄교실 참여 현황

(단위: 개교, 명, %)

지역	초등학교 현황*		초등돌봄교실 참여 현황							
			2020.4.20		2020.5.7		2020.5.18		2020.5.25	
	전체 학교수	전체 학생수(A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)
전국	6,120	2,693,716	114,550	4.3	131,694	4.9	135,699	5.0	130,843	4.9
수도권	2,158	1,328,195	50,880	3.8	58,655	4.4	59,551	4.5	59,659	4.5
비수도권	3,962	1,365,521	63,670	4.7	73,039	5.3	76,148	5.6	71,184	5.2

자료: 교육부(2020c). 내부자료.
주1. 초등학교 현황은 한국교육개발원 교육통계 자료적용(조사기준일 2020년 4월 1일, 분교장 미포함)
주2. 수도권은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도, 비수도권은 이를 제외한 14개 시· 도 지역임

마지막, 등교수업 이후 기간(2020년 6월 8일~12월 31일)이다. 교육부는 5월 4일 코로나 19 사회적 거리두기와 연계한 순차적 등교 수업 방안을 발표하였다. 5월 13일 고등학교 3학년을 시작으로, 초등학교의 경우 1~2학년은 5월 20일, 3~4학년은 5월 27일, 5~6학년은 6월 1을 등교수업을 시작하였으며, 이에 따라 긴급돌봄에서 학기 중 돌봄으로 전환되었다. 5월 25일까지 수도권과 비수도권 참여율 차이는 1%p 미만이었으나 6월 8일 차이는 5%p로 비수도권의 참여율이 이전 시기보다 현저하게 높게 나타났으며 이후 7월까지는 4%p 차이를 보이고 있다.

〈표 6-11〉 등교수업 이후(2020.6.8.~여름방학 시작) 초등돌봄교실 참여 현황

(단위: 개교, 명, %)

지역	초등학교 현황*		초등돌봄교실 참여 현황							
			2020.6.8		2020.6.22		2020.7.13		2020.7.27	
	전체 학교수	전체 학생수(A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)
전국	6,120	2,693,716	191,522	7.1	187,300	7.0	185,434	6.9	180,046	6.7
수도권	2,158	1,328,195	60,691	4.6	64,054	4.8	65,056	4.9	62,945	4.7
비수도권	3,962	1,365,521	130,831	9.6	123,246	9.0	120,378	8.8	117,101	8.6

자료: 교육부(2020c.) 내부자료
주1. 초등학교 현황은 한국교육개발원 교육통계 자료적용(조사기준일 2020년 4월 1일, 분교장 미포함)
주2. 수도권은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도, 비수도권은 이를 제외한 14개 시· 도 지역임

동일한 기간 내에 2020년 8월 16일부터 서울, 경기 지역의 코로나19 감염 확산으로 인해 중앙재난안전대책본부는 8월 23일부터 전국 사회적 거리두기 2단계, 8월 30일부터는 수도권의 사회

적 거리두기 2.5단계로 격상하였다. 수도권 지역의 사회적 거리두기 두기가 격상되자, 교육부는 2020년 8월 26일부터 9월 11일까지 수도권 지역의 유·초·중·고·특수학교는 원격수업으로 전환하고, 2020년 8월 25일 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 긴급돌봄에 준하는 돌봄서비스 지원 등을 포함하는 돌봄 후속조치를 발표하였다. 2020년 9월 21일부터는 수도권 지역의 사회적 거리두기가 2단계로 완화됨에 따라 학교 밀집도 최소화 조치를 적용하여 등교 수업을 재개한 바 있다. 또한 2020년 12월 6일 코로나 19 감염 확산세가 지속됨에 따라 수도권과 비수도권은 각각 2.5단계, 2단계로 격상되고 이에 따라 교육부는 등교 인원을 수도권 3분의 1이하 준수, 비수도권 3분의 1원칙(고등학교는 3분의 2 이하 유지) 등의 학사 운영 조치사항 등을 안내하였고, 이후 코로나 19 유행에 따라 12월 15일 서울, 경기, 인천 등 수도권 지역에 있는 모든 학교들은 15일부터 등교수업을 중지하고 전면 원격수업에 돌입하였다. 이 기간 동안 초등돌봄교실 참여율은 비수도권이 수도권보다 약 3%p 높고, 전국 기준 평균적으로 6% 참여율을 보이고 있다.

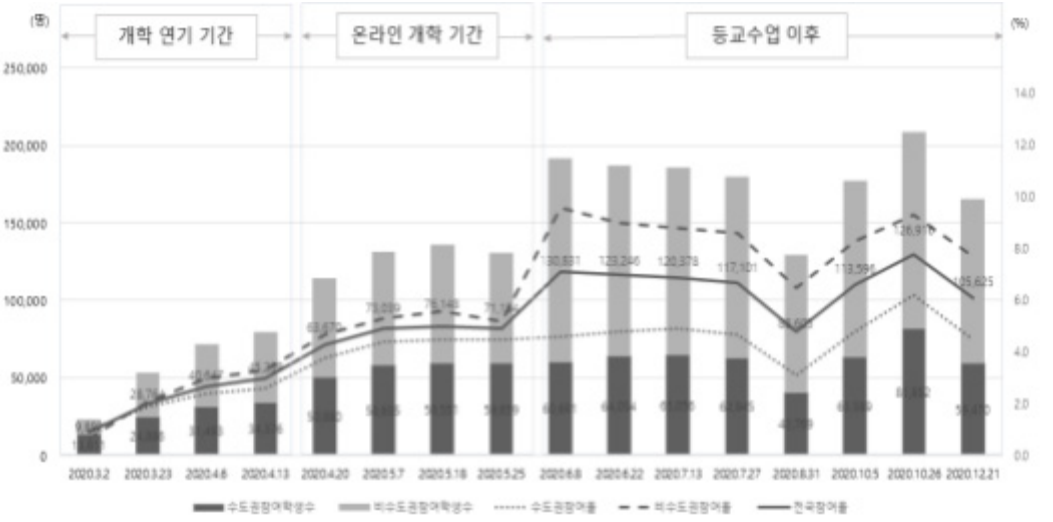
〈표 6-12〉 등교수업 이후(여름방학 이후~2020년 말) 초등돌봄교실 참여 현황

(단위: 개교, 명, %)

지역	초등학교 현황*		초등돌봄교실 참여 현황							
			2020.8.31		2020.10.5		2020.10.26		2020.12.21	
	전체 학교수	전체 학생수(A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)	참여 학생수 (B)	참여율 (B/A)
전국	6,120	2,693,716	12,9374	4.8	177,185	6.6	208,768	7.8	165,095	6.1
수도권	2,158	1,328,195	40,769	3.1	63,589	4.8	81,852	6.2	59,470	4.5
비수도권	3,962	1,365,521	88,605	6.5	113,596	8.3	126,916	9.3	105,625	7.7

자료: 교육부(2020c). 내부 자료
주1. 초등학교 현황은 한국교육개발원 교육통계 자료적용(조사기준일 2020년 4월 1일, 분교장 미포함)
주2. 수도권은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도, 비수도권은 이를 제외한 14개 시· 도 지역임

코로나19 단계별 학사운영과 이에 따른 긴급돌봄(6월 8일 등교수업 이전) 및 초등돌봄교실(등교수업 이후)의 학생 참여율을 종합적으로 살펴보면 다음의 [그림 5]와 같다. 이는 전형적으로 코로나19 단계에 따라 긴급돌봄 및 초등돌봄교실에 참여율이 달라지는 모습을 보이고 있으며, 특히 코로나19가 심각한 단계를 보였던 수도권에서 비수도권보다 참여율이 낮았음을 보여주고 있다. 즉 코로나19 등의 감염병에 적극적으로 대응하기 위한 돌봄 체계 마련이 필요함을 나타내준다고 볼 수 있다.



[그림 6-7] 코로나19 시기 초등돌봄교실 및 긴급돌봄 참여 현황

* 출처: 교육부(2020c)를 토대로 작성함.

한편, 여름방학 이전에 전면 원격수업이 실시된 수도권 초등학교의 긴급돌봄 현황을 살펴보면 다음의 〈표 〉와 같다. 오전 긴급돌봄 참여 학생은 2020년 56,464명(4.3%)에서 2021년에는 96,897명(7.3%)로 증가하였고, 오후 긴급돌봄 참여 학생은 2020년 39,173명(2.9%)에서 2021년 68,396명(5.1%)로 증가한 것으로 나타났다. 이와 관련하여 초기인 2020년에는 학부모들이 방역에 대한 걱정과 급·간식 문제 등 체계적인 돌봄이 이루어지지 않아 돌봄에 대한 부정적인 인식이 있었다는 해석과 함께 2021년에는 코로나19에 대응하여 보다 안정적으로 초등돌봄교실 운영이 가능하여 참여 학생 수가 증가했다는 해석도 있다(이덕난·유지연·최재은, 2021).

전술한 바와 같이, 코로나19 단계 등 확산 정도 및 확산 지역에 따라 초등돌봄교실(긴급돌봄)에 참여하는 학생 비율에 변화가 있는 것을 알 수 있으며, 이는 코로나19와 같은 감염병 상황에서도 돌봄이 필요한 초등학생을 위한 돌봄 서비스가 지속적이고 안전하게 제공될 수 있는 장치를 마련할 필요성을 보여주고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 6-13〉 2020년 및 2021년 긴급돌봄 참여 학생 수 및 비율

(단위: 명, %)

시도	전체학생 수	2020년 참여 학생 수(비율) (2020.9.7.기준)		2021년 참여 학생 수(비율) (2021.7.15.기준)	
		오전	오후	오전	오후
합계	1,328,195	56,464(4.3)	39,173(2.9)	96,897(7.3)	68,396(5.1)
서울	409,536	21,983(5.4)	15,308(3.7)	34,212(8.4)	22,489(5.5)
인천	156,928	5,406(3.4)	4,546(2.9)	11,019(7.0)	9,483(6.0)
경기	761,731	29,075(3.8)	19,859(2.6)	51,666(6.8)	36,424(4.8)

주: 전체 학생 수는 2020년 4월 1일 기준, 2021년 참여 학생 수의 비율은 2020년 전체 학생 수를 기준으로 산출함.
* 자료: 교육부, "국회입법조사처 제출자료", 2021.8.3.
* 출처: 이덕난·유지연·최재은(2021)의 p.48의 〈표 9〉.

4. 문제점 및 개선 필요사항

코로나19는 물론 일반적인 위험 또는 재난에 대응할 수 있는 돌봄 체제 구축 방안을 마련하기 위해서는 먼저 기존의 돌봄 체제의 문제점과 과제를 탐색하는 것이 필요하다. 이에 초등돌봄교실을 중심으로 하여 코로나19 대응과정에서의 문제점과 개선과제를 탐색하는 것에 더하여 일반적인 위험 또는 재난에 대응하기 위해서 필요하거나 요구되는 사항은 무엇인지를 살펴보았다. 특히, 초등돌봄교실 관련 현장 전문가를 중심으로 실시한 초점집단면담(FGI)[18] 결과 분석을 토대로 정리하고자 한다.

1) 개인·기관 차원

코로나19 대응과정에서 초등돌봄교실의 어려움은 무엇보다 **정확하고 구체적인 정보 부족으로 인한 대응초기의 혼란**이었다. 코로나19 발생 초기에 감염병에 대한 개인의 정보 수준이 상이하고 정확한 관련 정보가 부재하였기 때문에 이로 인한 공포감이 컸으며 이에 더해 발생 초기에는 초등돌봄교실 내 거리두기에 대한 명확한 지침이 없어서 운영에 어려움이 있던 것이 사실이다. 또한 긴급돌봄이라는 새로운 용어가 등장하면서 어떤 학생이 긴급돌봄교실에 참여해야 하는지, 학교

18) A교육청 장학관, B교육청 장학사, C학교 교감, D학교 부장교사를 대상으로 반구조화된 질문지를 활용하여 120분간 면담조사를 실시한 결과임

에서는 누가 긴급돌봄을 담당해야 하는지(담임교사인지, 돌봄전담사인지 등)에 대한 학교 구성원 간 역할 혼란과 갈등이 있었다. 특히 교육부와 중앙재난안전대책본부, 언론 등에서 나오는 관련 지침 내용이 일부 상이하고 학교 밖과 학교 내에서 적용되는 지침의 내용이 달라서 학교 현장 및 초등돌봄교실 운영에 혼란이 발생하였다.

> "코로나19 작년에 이제 처음 그 발생해서 개학이 연기되고 이제 학생들 등교가 연기됐을 때도 사실은 감염병에 대한 정보라든가 그다음에 그 사람들이 알고 있는 그 인지 수준이 저마다 다르니까 그 사실 그 정확한 정보가 없으니까 공포감이 이제 확 컸었거든요. 돌봄교실 같은 경우에도 아이들을 20~25명 정도 보통 그 돌봄 교실에 있게끔 했는데 이게 뭐 1.5m에서 1m에서 2m 거리두기만 하면 괜찮은 건가, 그때 처음에는 이제 뭐 마스크에 대한 그 정확한 그 지침이라든가 뭐 효과 뭐 이런 거에 대한 것도 이제 잘 몰랐었고 해서 사실은 그런 게 가장 큰 어려움이었던 거 같애요. 그 감염병에 대한 정확한 정보가 없었다, 라는 게 가장 큰 어려움이었고..."(C학교 교감)

> "이게 그나마도 조금 회기를 거치면서는 학교 부분에 대한 부분이 발췌돼서 내려왔었는데 완전 초창기에는 그냥 중대본에서 내려온 게 거의 학교에 투척됐어요. 그러면 저희는 그 몇십 쪽을 다 읽어 내려가면서 학교는 그럼 어떻게 하라는 거야, 를 찾은 거죠. 그 제일 끝 부분에, 셀의 가장 마지막 부분에 뭐 유흥업소 다 나오고 나서 학교 부분에 조금 이렇게 진짜 끄트머리에 있는 정도? 그런데 그 와중에 또 돌봄 교실을 어떻게 하란 얘기가 없어요. 그래서 이게 공문을 그런 식으로 거의 이렇게 투척을 하다 보면 저희가 자의적으로 해석할 수밖에 없는 거예요, 학교 내에서. 어떻게 보면은 뭐 자율하다, 뭐 이렇게 좋게는 말은 하지만 그러면 책임 소재도 굉장히 분분해지고 최소한 그런 경우라면 이 학교라는 공간 특수성을 고려를 했을 때, 그리고 그 안에 또 돌봄 교실은 또 별개의 문제거든요."(D학교 부장교사)

또한 처음 경험하는 감염병 상황에서 **구체적인 행동지표가 없어서 체계적인 대응에 어려움**이 있었으며 이에 사건 발생 시 책임 소재에 대한 문제도 발생하게 될 우려가 있다. 보다 구체적으로 초등돌봄교실 활동 프로그램은 코로나19 이전과 동일하게 그대로 유지되고 있는 상황에서 돌봄교실 당 적정 수용 인원 판단에 어려움이 있으며 특히 간식 섭취가 큰 불안요인으로 작용하고 있어서 이에 대한 구체적인 행동지표가 필요하다. 한편 초등돌봄교실에서 코로나19 확진자 발생 시, 동일한 돌봄교실에 참여한 학생이 밀접접촉자인지 혹은 단순 접촉자인지 판단이 어렵고 역학조사 시 돌봄교실 내 참여 학생이 마스크를 착용하고 교실 환기를 한 경우 밀접접촉자로 판단하고 있지 않아서 겨울철 환기 횟수 등에 대한 구체적인 정보가 필요하다. 더불어서 백신 접종이 강요가 아닌 개인의 선택 문제이기 때문에 돌봄전담사가 백신 미접종 상태에서 감염 확진으로 인해 역

학조사가 진행되는 경우, 초등돌봄교실 운영 중단 및 구상권 청구 등의 문제가 발생할 소지가 있음으로 이런 경우에 대한 체계적인 대응 지침 마련이 필요하다.

> "말 그대로 위기상황이잖아요. 그래서 저희가, 모든 사람들이 다 처음 겪어보는 상황이다 보니까 어떻게 해야 된다, 라는 어떤 행동적인 지표가 있지 않아서 그거를 내려주지 않아서 그거를 기다리는 저희 입장에서도 굉장히 이거 책임 소재가 이렇게 발생했을 때는 그다음에 어떻게 대응해야 될지에 대한 이런 체계적인 부분에서 엄청 우왕좌왕 했던 거 같아요. 누구의 말도 옳다고 할 수 없고."(D학교 부장교사)

> "일 인당 어느 정도의 공간을 차지하고 있는 것이 안전한가에 대한 좀 판단에 대한 어려움, 그다음에 돌봄교실에서 그 간식을 먹거나 음식 섭취를 해야 되는 상황 속에서 이게 괜찮은가, 그래도 되는가, 라는 그런 불안감들이 그때 많았었거든요. 그래서 처음에는 아이들 몇 명 나오는 것조차도 학부모들, 교직원들도 다 그 어려워했었거든요."(C학교 교감)

또 한 가지 주목할 것은 코로나19 대응과정에서의 지침 활용에 대한 문제이다. 특히 **최소한의 기준을 담은 정제된 지침 및 매뉴얼 공유와 지침 적용의 자율적 대응에 대한 고려가 필요**한 것으로 나타났다. 사실 코로나19 상황에서 학교현장에서는 '네이버 공문'이라는 용어를 사용할 만큼, 현장에 직접적으로 전달되고 공유되는 지침이 부재한 상황에서 교육부의 언론 발표 위주로 진행되었다는 불만의 목소리가 높았다. 중앙방역대책본부 등에서의 대응 매뉴얼은 학교 상황에 적용되는 것이 아니어서 학교와 초등돌봄교실 적용 시 고민이 있었던 것이 사실이며 특히 돌봄교실 관련 내용은 포함되어 있지 않아서 자의적으로 해석할 수밖에 없었던 문제가 있었다. 다만 교육부가 공문으로 시행한 '학사운영에 따른 초등돌봄 운영 방법' 등이 도움이 되었다는 의견이다. 그러나 코로나19 대응 문서가 중앙 부처별은 물론 교육부 부서별(방과후돌봄정책과, 학사 담당과 등)로 방대하게 쏟아지는 가운데 일부 상이한 내용이 존재하여 어느 지침을 따라야 하는지에 대한 어려움이 상당하였다. 단위학교 및 초등돌봄교실의 운영 사례가 다양한 가운데 최소한의 기준을 담은 정제된 대응 매뉴얼이 교육부 공문을 통해 시행될 필요가 있으며, 특히 언론 발표와 지침의 현장 배포가 동시에 시행될 필요성이 제기되었다. 한편 메르스, 사스 등의 경우에는 대응과정에서 학교의 자율적인 결정권이 있었던 반면에 코로나19 상황에서는 언론을 통한 교육부 발표가 선행된 상황에서 학교의 자율성 없이 교육부의 지침을 기다릴 수밖에 없는 상황이었다. 중앙 단위에서의 기본적인 지침이 필요한 것은 사실이나 현장 밀착형 대응을 위해서는 단위 학교에서 적용할 수 있는 지침 적용의 자율성에 대한 요구가 크다. 즉, 시·도교육청별, 단위학교별 초등돌봄교실 운영 형태가 다양한 상황에서 학교가 운영 자체 기준과 지침을 수립하여 융통성 있게 대응할 수 있도록 지원이 필요하다.

"아이들의 기본 방역 지침부터 시작해서 가장 중요한 거는 학교마다 다 케이스들이 다른데 저희가 진짜 어떻게 보면 각개전투를 한 거거든요. 이 학교에선 이렇게 쓰고 있고 이 학교에선 전용이고 겸용이고 여기는 1.5실이고 여긴 2.5실이고 다 다른데, 그러면 최소한 그거를 어떤 기준을 잡아서 내가 해석을 해야 될지에 대해서 그렇게 조금 정제되어 있는 매뉴얼이 내려왔으면 좋겠다, 라는 생각을 했어요. 이건 다른 위기 상황에도 마찬가지니까."(D학교 부장교사)

"제일 많이 들은 게 네이버 공문을 선생님들이 학교에서 받으셨다, 이 얘기를 제일 많이 받았어요. 교육부에서 발표하고 그다음에 공문이 오고 발표하고 공문이 오고... 긴급한 상황이었고 저희가 그때 상황에서의 그 피치 못할 사정이라는 건 알겠지만 발표가 있는데 어떻게 해야 된다, 라는 지침은 안 내려오는 거죠, 교육부에서. 그리고 그러면 이제 중간에서 시도교육청이나 교육지원청들은 학교에서 어떻게 해야 되는지에 대한 그런 최소한의 가이드라인을 줘야 되는데 너무 방대하게 처음에 보다 보니까 정선이 안 되고 이제 이게 정선이 된 게 학교가 다 안정화된 다음에 저희가 어쨌든 정선이 되었어요."(B교육청 장학사)

"저희가 좀 안타까웠던 거는 학교에 자율성을 줘야 된다, 라고 생각을 하면서 또 자율성을 주지 않는 부분인 거죠. 물론 이제 감염병이라는 상황이 있기 때문에 중대본이라든지 보건, 그 지역의 보건소라든지 이렇게 연계를 해서해야 되는 상황이지만, 제가 교사 시절에 메르스나 사스나 뭐 신종플루나 이런 게 했을 때 기간이 짧기는 했지만 그때는 오히려 좀 학교에서 어떻게 결정할지에 대한 부분이라든지 이런 부분이 요번보단 더 있지 않았을까."(B교육청 장학사)

"시도별로도 돌봄의 운영에 그 모양새가 굉장히 다양하잖아요. 그런데 또 그 지역 안에 들여다보면 학교마다 굉장히 다양하거든요... 저는 좀 요번에 겪으면서 그런 생각을 했거든요. 그래서 중앙단위의 지침도 필요하지만 단위학교 내에서 뭔가 그 학교에서 방역을 위한 지침이라든지 기준 같은 것들을 만들 수 있는 정책의 여지라 그럴까요? 여백이라 그럴까요? 또는 그런 조항, 지원할 수 있는 것들도 필요하겠다. 그래서 이렇게 현장 밀착형이 되지 않을까? 그게 가장 좀 고런 부분이 좀 아쉽지 않았나 이런 생각을 해 봅니다."(A교육청 장학관)

한편, 감염병을 제외하고 초등돌봄교실에서 경험할 수 있는 일반적인 재난위험의 유형은 수해, 산불 등 자연재해와 기타재해로 학교가 제 기능을 할 수 없는 중대한 상황 등으로 인식되고 있으며, 미세먼지 및 공단주변의 유독가스 유출 사고 등도 일상적인 상황에서의 하교가 아닌 긴급돌봄 시스템이 필요한 상황으로 인식하는 것으로 나타났다. 그러나 이상의 자연재해 등의 상황에서 단위학교에서 적용할 수 있는 관련 지침 및 매뉴얼은 '학교현장 재난유형별 교육훈련 매뉴얼'이 유

일하며, 그나마 현재의 매뉴얼은 실제로 적용하기 전까지의 상황에 대한 예방 및 훈련 내용만 담겨져 있어서 **일반적인 재난위험 시, 실제적으로 도움이 되는 매뉴얼 개발이 필요**한 것으로 나타났다. 특히, 단위학교별 재난위험 대응 사례를 수집하고 이를 데이터베이스로 구축하여 온라인상에서 활용할 수 있도록 시스템 구축이 필요하다. 어떤 재난위험 상황에서 어떤 문제를 어떻게 해결하였는지에 대한 구체적인 사례를 통해 타 학교가 유사 재난위험 상황에서 효과적으로 대응할 수 있다. 가령 수해가 발생한 경우, 학생을 어디에서 보호해야하는지, 발생 가능한 감염병은 무엇이며 어떤 물품을 준비해야 하는지, 어떤 예산을 활용해야 하는지 등의 내용과 함께 이러한 상황에서 돌봄교실을 운영해야 하는 경우, 학교의 어떤 공간을 활용하여 몇 실을 운영해야 하는지, 어떤 예산으로 어떤 키트를 준비해서 지원해야 하는지, 실질적으로 지원한 내용이 무엇인지 등에 대한 구체적인 사례가 반영된 매뉴얼이 필요하다.

> "위기 상황인데 그게 꼭 감염병뿐 만 아니라 다른 상황도 올 수 있다, 라고 생각을 하거든요. 그러면 이게 우리가 한번 이런 상황, 감염병 재난 상황에서 이 혼란을 겪었는데 미리 준비를 하지 않고 나서 다른 그런 상황이 왔을 때도 또 똑같은 혼란을 겪을 거 같다, 라는 이제 예상으로 저희가 준비를 했던 거라서 그런 부분에 있어서의 조금 대응 매뉴얼이 이렇게 해야 된다, 이다음에는 이렇게 해서 학교장이라든지 이런 협의체가 있고 이런 식으로 대응을 해야 된다는 게 조금 이렇게 간소화된 매뉴얼이라도 있었으면 좋겠어요."(D학교 부장교사)

> "어떤 재난 상황에서 그냥 학교가 정해진 시간에 그 끝맺음을 해서 하교시키는 형태가 아니라 긴급돌봄의 한 형태로 해서 연장 운영이라든가 이제 어느 정도 아이들이 돌아갈 만한 그런 상황이 될 때까지 긴급 케어를 하는 어떤 그런 시스템들도 조금씩 그 좀 준비가 되어야 되지 않을까. 물론 이제 비상상황에 대한 그 현장 재난 매뉴얼이 또 있어서 뭐 각 그런 그 역할들을 하겠지만 나름대로 돌봄교실에서도 그런 매뉴얼이나 그런 지침, 시스템들이 좀 필요하지 않을까,"(C학교 교감)

2) 지역사회 차원

코로나19 대응 과정에서 가장 아쉬웠던 것 중 하나로 **학교와 지역사회 돌봄 기관 간의 연계·협력이 미흡**했던 것이다. 확진자가 발생하여 학교폐쇄가 된 경우, 초등돌봄교실에 참여했던 학생을 지역 돌봄으로 연계하여야 하나 확진자가 발생한 학교의 학생이라는 이유로 이용이 제한되는 경우가 발생하는 등 학교와 지역사회 간의 연계가 원활하지 못했던 것이 사실이다. 지역사회 차원에서 시청과 교육청은 물론 **시·군·구 단위의 통합적 돌봄 시스템이 구축**되어야 하며 이는 시·군·구 단위 돌봄 컨트롤타워로 실질적으로 작동되어야 한다. 현재 시·군·구 단위의 지역돌봄협의체를 지자

체 주도로 설치·운영하도록 하였으나 실질적인 작동이 미흡하며 특히 코로나19와 같은 재난위험 상황에서 긴급돌봄 수요 및 공급을 조정하는 역할이 필수적인데 실제 그 역할을 하고 있는지에 대한 모니터링 및 반성이 필요하다.

> "학교 셧 다운 되서 초등 돌봄 못 받는 애들 어디 가야 되지? 그러면 눈 돌릴만한 곳이 사실은 지역의 돌봄이거든요. 그런데 이게 연계가 잘 안 되는 거 같아요. 그 학교에 발생한 아이들을 안 받아요... 그럼 아이들이 2주 학교가 셧다운 했을 때 돌봄 받는 아이들 어디 가야 되나. 이게 지역하고 이런 비상시에는 어디 기관을, 아이가 필요하면 좀 받을 수 있나. 이런 연계 체제가 정말 절실하게 필요하겠다 는 좀 그런 생각이 들었습니다... 그러니까 결국은 이제 그 이야기가 조금 더 넘어가면 시청하고 교육청에, 아니면 시군구 단위에 통합된 돌봄 시스템이 구축이 돼야 된다, 이거거든요. 이게 분절되고 단절된 통합 시스템이 아니라. 범정부 돌봄 수요 조사 이런 거 하지 말고 시군구 단위로 좀 돌봄을 컨트롤 할 수 있는 좀 그런 체계가 필요하겠다, 이제는"(A교육청 장학관)

> "지역 교육지원청이나 뭐 시군구 지자체 단위에서 그 어떤 시스템의 체계를 만들어서 수용을 하면 그 해당 지역 내 학생들을 받을 수 있는 이런 시스템이 좀 구축되면 또 좋을 거 같구요."(C학교 교감)

더불어서 재난위험 상황에서 학교와 지역사회의 돌봄 연계·협력이 안 되는 이유로 피치 못하게 발생하는 사고책임에 대한 소재 때문임을 지적하고 있다. 기관장이 안전사고의 모든 책임을 지는 상황에서 셧 다운된 학교의 학생, 즉 타 학교 학생을 선의로 초등돌봄교실에 참여시켰다가 소속 학교 학생 등의 감염 등의 문제가 발생한 경우, 오롯이 학교장의 책임으로 돌아오기 때문에 학교 간의 연계·협력도 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 학교돌봄터 등 학교와 지역사회 연계·협력을 강조하고 있는 돌봄 기관 등의 경우도 마찬가지로 **학교와 지역사회의 연계·협력에서는 공동 책임제도 혹은 정부 차원의 안전 책임 분담이 필요**하다.

> "학교돌봄터라든지 아니면 이제 여러 가지 것들을 추진을 하다 보면 걸림돌이 되는 게 일단은 그 안전에 대한 책임 소재 부분이에요...이 학교라는 기관의 기관장이 책임을 지게 되어 있어요. 그러니까 학교에서 일어나는 모든 안전사고라든지 이런 부분에 대해서는 교장 선생님이 책임을 지시는데 교장 선생님들께서 이제, 그래 우리 아이들은, 우리 학교 아이들은 내가 책임지는 게 맞는데 내가 코로나로 인해서 선의로 저기 그 학교가 셧 다운이 돼서 그 아이들을, 이제 남는 아이들이 이제 혹시나 필요해서 받아줬다가 그 아이가 또 코로나로 확진해 가지고 우리 학교까지 확진 아이들이 번졌을 때, 이거는 그러면은 누가 책임져야 되지, 이런 것들도 조금

중앙정부 차원에서 책임을 지면서 연락을 해야지, 그렇게 해야지 좀 잘 돌아가지 않을까, 그런 생각을 해봤습니다."(B교육청 장학사)

한편, **지역 내 일반적인 재난위험 상황에서 가장 필요한 것은 비상연락망 체계 구축 및 신속한 정보 공유**로 나타났다. 특히 학교 주변 지역의 재해 발생 시 언론 등을 통해서 정보를 얻게 되어서 상황 대처가 어렵기 때문에 관련 정보를 공유할 수 있는 유기적인 비상연락망을 구축해야 한다. 가령, 강원도와 같이 학교와 집의 거리가 버스로 20~30분을 이동해야 하는 관내 범위가 넓은 상황에서는 학교 인근의 재난이 아닌 학생 거주지 근처에 대한 재난 상황 정보가 학교로 긴밀하게 공유되어 긴급돌봄 등의 지원이 이루어질 수 있도록 지역사회 내 안전망 구축이 필요하다.

"위험과 재난의 이 상황이라 그러면 이제 그 학교에, 다중 이용시설이고 이제 여러 사람들이 모여 있는 곳이면 어떤 그 학교가 속해 있는 그 지역사회에서 어떤 재난 상황이 발생했을 때는 뭐 소방이나 경찰에서 그 학교에 즉시 연락을 해 줄 수 있는 이런 시스템도 좀 갖춰주고 어떤 비상연락망 형태 이런 것들이 서로 공유가 된다고 하면 더 그 학교 밖, 학교 내에서 활동하고 있는 돌봄 교실 모두 다 좀 더 안전하게 할 수 있지 않을까 라는 생각이 들더라고요. 그래서 사실 학교 주변 어떤 뭐 재해 뭐 이런 상황이 발생했을 때 학교는 뭐 텔레비전 통해서 알거나 뭐 몇 군데 전화해서 물어보거나 그러니까 그 상황에 대한 대처하기가 매우 어렵더라고요. 그래서 그런 것들에 대한 그 유기적인 그 연락 체계를 갖출 수 있다면..."(C학교 교감)

3) 국가 및 지방자치단체 차원

우선 코로나19 대응의 가장 큰 어려움으로 **중앙차원의 컨트롤타워 부재로 인한 현장의 혼란**이 지적되었다. 이는 앞서서 언급한 바 있는 코로나19 대응관련 문서 및 지침이 중앙 부처별로, 교육부 부서별로 상이하여 단위학교 현장에서 혼란스러웠다는 것과 일맥상통하는 것으로 중앙차원에서 통합적으로 조정하는 역할이 미흡했던 것이다. 이는 비단 코로나19 상황에서만이 아니라 일반적인 재난위험 발생 시, 교육부와 타 부처가 이원화된 상황에서 단위학교는 대응 격차가 발생할 수 밖에 없는 현실이다. 실제로 재난 상황 발생 시, 단위학교는 교육부가 아닌 관련 타 부처에 문의하여 해결하고 있는 상황이다. 이에 단위학교에 설치되어 있는 초등돌봄교실이 재난위험 시에도 즉각적으로 대응할 수 있으려면 중앙차원의 하나의 통일된 채널이 마련될 필요가 있다는 것이 현장의 요구로 나타났다. 특히나 현재와 같이 초등돌봄과 관련된 부처가 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 다 부처인 경우, **부처 간 협력 가능한 중앙차원의 컨트롤 타워 구축이 필요**하며 이는

일상적인 돌봄 체계에서 뿐만 아니라 재난위험 상황에서의 효율적인 대응을 위해서도 더 절실한 것으로 나타났다.

> "왜 이럴까. 왜 이렇게 말도 안 되는 일이 벌어질까, 했을 때 저는 결국은 그게 중앙정부 차원의 컨트롤 타워가 없는 것 같아요. 그냥 각 부서별로 그냥... 그리고 심지어는 이렇게 코로나 관련해서 대응 문서가 나오는데 뭐 다른 중앙정부 차원의, 중앙부처 차원인가? 부처마다 교육부 안에 각 부서마다 조금 다른 뉘앙스의 문서들도 와요, 심지어. 각 부서별로 그냥 각기 자기의 옳은 소견대로 일하는 거죠. 예. 그래서 이게 뭔가 통합적이고 조금 종합적인 컨트롤 타워 안에서 함께 이것들이 논의돼서 이렇게 나가야 되는데, 뭐 국가적으로 너무 긴급해서 그랬다, 라고는 하지만 결국 선진국이냐 후진국이냐를 결정하는 건 위기 상황에 대한 대응 시스템이 있느냐 없느냐 잖아요. 이게 좀 아쉽구나, 라는 좀 생각은 들거든요."(A교육청 장학관)

> "중앙 차원, 정부 차원에서 컨트롤 타워가 이번 기회에 좀 만들어졌으면 좋겠다, 라는 생각을 했고요. 이제 감염병이어서 그런 거고 학교가 어쨌든 공기관이니까 그런 것이겠지만, 인력이라든지 이런 부분에 대한 자원봉사자 쓰라고 하시는데 자원봉사자에 대한 지침 이런 것들도 별로 없고 그렇거든요. 그래서 이번 기회에 좀 전반적인 사회 컨트롤 시스템을 좀 해주셨으면 좋겠다."(B교육청 장학사)

한편, 시·도교육청 차원에서 코로나19 대응이 가장 어려웠던 것은 **긴급돌봄에 대한 개념 및 역할 혼란**으로 인한 문제였다. 코로나19라는 전대미문의 상황에서 긴급돌봄에 대한 개념 정의 없이 긴급돌봄 운영이 시작되었고 이 과정에서 시·도교육청은 긴급돌봄을 누가 어떻게 무엇을 해야 하는지에 대한 역할 분담이 명확치 않아 혼란스러운 것이 사실이었다. 온라인 개학으로 인한 긴급돌봄 운영 시에 학생은 교육과정 상의 원격 수업을 듣기 위해서 오전에 등교를 하게 되는데, 돌봄 관련 부서에서 이를 담당하면서 학교 구성원 간 역할 배분과 교육과정 지원에 혼란이 발생하기도 하였다. 이는 시·도교육청이 단위학교에 설치·운영되고 있는 초등돌봄교실의 상위 전달체계이기 때문에 시·도교육청 차원의 업무 분담 혼란이 단위학교에서의 긴급돌봄 업무 분담에 그대로 영향을 미친 결과이다. 또한 돌봄이라는 용어로 인해 돌봄과 관련된 모든 업무를 시·도교육청의 돌봄 업무 담당부서에서 처리해야 했는데, 돌봄 대상 학생을 위한 교육복지재난금 관련 업무 등이 복지 담당인지 돌봄 담당인지 명확하게 구분되지 않아서 업무 분장에 어려움이 있었다.

이러한 돌봄에 대한 개념 및 역할 혼란은 돌봄과 교육, 교육적 돌봄 등의 개념 혼란이 행정기관의 역할 분담에 그대로 투영되어 나타난 결과이며, 특히 긴급돌봄이 온라인 개학으로 인한 학사운영과 함께 기존의 초등돌봄교실 운영과 결합되어 추진되는 과정에서 각각의 역할 분담이 명확하

지 않아서 발생된 것으로 보인다. 이에 단위학교 및 초등돌봄교실에서의 긴급돌봄 운영의 명확한 역할 분담을 위해서도 긴급돌봄 관련 시·도교육청 관련 부서의 명확한 역할 및 업무 분담이 이루어질 필요가 있겠다.

> "긴급돌봄이라는 개념에 대한 명확한 정리가 좀 안 돼 있었던 거 같아요. 그러니까 교육부에서 코로나가 터지고 응급 상황에서 뭐 개념 정리할 시간도 없었겠지만 뭐 예를 들자면 학교에 나와야 되는 아이들도 나오지 않아야 되는 날짜에 나오는 아이들, 뭐 이런 아이들을 과연 이게 돌봄의 차원에서 접근해야 되는 거냐, 아니면 정상 교육 과정은 아니지만 원격 수업이든 아이들이 나와서 수업을 하잖아요, 그 시간에. 그러면 이게 교육과정 차원에서 접근을 해서 아이들을 케어 해야 되는 건지... 교육청이라는 곳은 어찌 됐든 업무라는 게 있고 누군가 이걸 담당해야 되고 뭐 이런... 누구한테 이걸 맡겨야 되는지 이런 것들을 가르마를 타 줘야 되잖아요."(A교육청 장학관)

> "돌봄이라는 개념이 굉장히 큰 개념이잖아요. 사실은 교육과 보육과 모든 것을 수용하는 케어하는 입장에서 이제 에듀케어나 뭐 이런 걸 다 포함해서 돌봄이라고 하는데 엄밀히 따지면 저희 부서는 교육이거든요. 그니까 이 돌봄이라는 단어가 주는, 이 큰 단어에서 오는 것 때문에 일단은 정책적으로 할 때 그 일개 부서, 저희는 사실은 과에 있는 한 팀인데 그 전체적으로 교육적으로 학교에서 해야 되는 것들은 학교 교육과정 이제 교육과정을 담당하는 부서라든지 아니면 학교 전체를 다루는 부서라든지 더 많은 그런 과 입장에서 해야 되는 것을 일개 한 팀에서, 과에 속한 한 팀에서 해야 되는... 2년을 보내다 보니까, 조금 힘이 부친 면이 있었습니다."(B교육청 장학사)

더불어 **시·도교육청별로 재난위험과 관련한 특별교부예산과 같은 상시적인 예산 마련 및 비목이 필요**한 것으로 강조되었다. 코로나19 초기에 거리두기가 불가능한 상황에서 교육부가 학생들에게 식사를 제공한다고 발표하였으나 실제로 학교에서는 관련 예산이 확보되지 않은 상황에서 혼란이 있었던 것이 사실이다. 이에 재난위험 상황에서 활용할 수 있는 예비 예산을 두어 구호물자 구매 및 키트 마련 등이 원활하게 이루어지도록 해야 할 필요가 있다. 또한 현재는 원가통계비목으로 인해 급작스러운 상황에서 예산을 사용하기 어려우며 특히 비목 내에서 기안이 안 되는 등 제한이 많은 것이 사실이다. 이에 재난위험 상황에서 활용 가능한 별도의 비목을 만드는 것도 하나의 방안이 될 수 있겠다. 결국 불시에 발생하는 재난위험 상황에서 학교와 초등돌봄교실에서 활용할 수 있는 예산이 상시적으로 확보되어 있어야 하며, 재난위험 상황에서는 학교장 결정으로 우선 필요한 예산을 집행하고 이후 시·도교육청에서 예산을 지원할 수 있는 융통성 있는 제도가 필요하다.

"이게 지역교육청별로 그거에 관한 어떤 특별교부 예산이라든지 이런 게 상시로 준비되어 있었으면 좋겠어요. 교육부에서 밥을 주겠다, 해가지고 학교에서 애들이 난리가 났었어요. 이게 학교에서 준비되지 않는 예산으로 그러다 보니까 저희는 막 근처 식당에 외상 달고 난리가 났었거든요...지역교육청에는 어떤 특별 이런 재난 지원금으로 그런 게 발생을 했을 때 구호물자라든지, 키트라든지 학교에 지원하기 위한 그런 지원금들도 같이 여분으로 같이 있어야 된다고 생각을 하거든요... 그게 이제 쓰든 쓰지 않든지 간에 그런 상황을 겪었을 때 학교에서 융통하기가 굉장히 어려워요. 왜냐하면 원가 통계비목이라는 예산상에 정해진 그런 카테고리가 있기 때문에 그거를 그 당시에 뭐 어떻게 해서 활용해서 쓴다는 거는 있을 수가 없거든요. 그러니까 그런 지원금 성격으로 가능한 뭐 일반 수용비 내에서 교육청 자체 예산으로써 조금 가지고 있는 게 같이 있어야 된다고 생각합니다."(D학교 부장교사)

"그러니까 긴급 상황이라든가 재난 상황 뭐 이렇게 해서 학교에서 쓸 수 있는 예산 항목을 아예 만들어 두니까 원가 통계비목도 나중에 뭐 비품부터 일반 수용비까지 다 세워놓을 수 있기 때문에 그런 상황에서 학교가 돌려 쓸 수 있는 충분한 예산이 생기는 거죠. 정말 그 연말쯤 가서 필요 없으면 어느 정도 감액해서 다른 예산으로 돌릴 수 있을 테니까요."(C학교 교감)

"원가 비목이 있지만 재난 상황에서는 뭐 그거를 긴급하게 학교장 결정으로 사용할 수 있고 후에 교육부나 교육청에서 예산 지원을 할 수 있다, 라고 좀 그런 부분에 그런 재난 상황에서의 여러 가지 이제 학교에서 할 수 있는 어떻게 보면, 이게 이 말이 적절한지 모르겠는데, 숨구멍을 학교에 주고 그다음에 해야 될 거 같애요."(B교육청 장학사)

4) 기타 개선 필요 사항

재난위험에 성공적으로 대응하기 위해 중요한 요소로 일원화되고 정련된 매뉴얼 및 지침과 지역사회 내 협의체 및 안전망 구축이 강조되고 있다. 이에 더하여 초등돌봄교실은 단위학교 내에서 설치·운영되고 있어서 학교 내 재난위험 대응에 대한 역량에 따라 격차가 발생하는 것이 사실이며, 이러한 학교의 대응 역량의 차이는 보건교사의 유무로 결정되고 있는 것이 현실이다. 코로나19등 감염병 상황은 물론 지역사회에서 발생하는 자연재해 등은 교육부 지침에 더하여 관련 부처 혹은 보건소, 군청 등의 지침에 의존하여 교차 검증할 수밖에 없으며 이런 상황에서 보건교사가 배치된 학교와 배치되지 않은 학교의 즉각적인 대응에 격차가 발생할 수밖에 없는 것이다. 이에 이러한 **학교별 재난위험 대응 역량의 격차를 해소하기 위한 제도적 지원이 필요**하다.

"저희도 보건 선생님이 뭐 감염병이나 미세먼지 관련해서는 이제 즉각적으로 대처하시기 전에

보건소나 아니면 뭐 군청이라든지 이렇게 관계부처에 물어보셔서 이렇게 사안 해결을 많이 하시거든요. 그러니까 저희는 이런 상황이 발생하면 이거랑 더 밀접하다고 하는 부처에 의존할 수밖에 없는 거예요. 교육부 지침보다는 어쨌든 이거에 즉각적으로 대응되어 있는 보건소라든지 군청이라든지 이런 쪽에. 그래서 이게 어떻게 보면 라인이 두 개로 되어 있다 보니까 저희는 교차 검증을 할 수밖에 없죠. 그래서 하나로 일원화돼서 내려오는 매뉴얼이 있다면 조금 더 편의성이 있을 텐데. 그리고 또는 보건 선생님이 보건 교사나 이렇게 상주하지 않는 경우는 그런 때 이제 즉각적으로 담임교사로서는 대응하기가 굉장히 어려우니까 이게 또 학교별로도 굉장히 이거를 보건 선생님 계시냐 안 계시냐에 대한 그런 어떤 대응 격차도 좀 발생할 거 같습니다."(D학교 부장교사)

한편으로 코로나19 대응과정에서 불가피하게 긴급돌봄이 저학년 중심으로 운영되었던 측면과 관련하여 **초등학교 고학년 및 중학교 학생 등 청소년 대상의 돌봄이 확대되어야 한다는 목소리**가 컸던 것이 사실이다. 특히 긴급돌봄 등에서 배제된 초등학교 고학년과 중학교 학생들 중 가정 내 돌봄이 어려운 학생은 학교 밖 우범지대에 놓일 위험에 처하게 되었으며 이러한 안전한 공간 부재는 부적절한 행동 및 청소년 문제로 이어질 수 있다는 지적이다.

"어떤 이런 공간 부재로 오는, 어떤 약간의 어떻게 보면 자기들끼리 어떤 행동이 좀 부적절한 행동으로도 많이 발생될 수 있을 거 같더라고요. 그래서 이게 청소년 문제로도 진짜 있을 수 있다고 생각을 하거든요.아이들이 이렇게 학교 주변을 계속 배회하고 그렇게 해서 가는 곳은 굉장히 정해져 있으니까, 조금 이런 상황에서 저학년으로 범위 축소를 하게 되면 이 나머지 해당되지 못하는 고학년 친구들도 자가 돌봄이 어려운 친구들한테도 문제가 발생할 수 있다..."(D학교 부장교사)

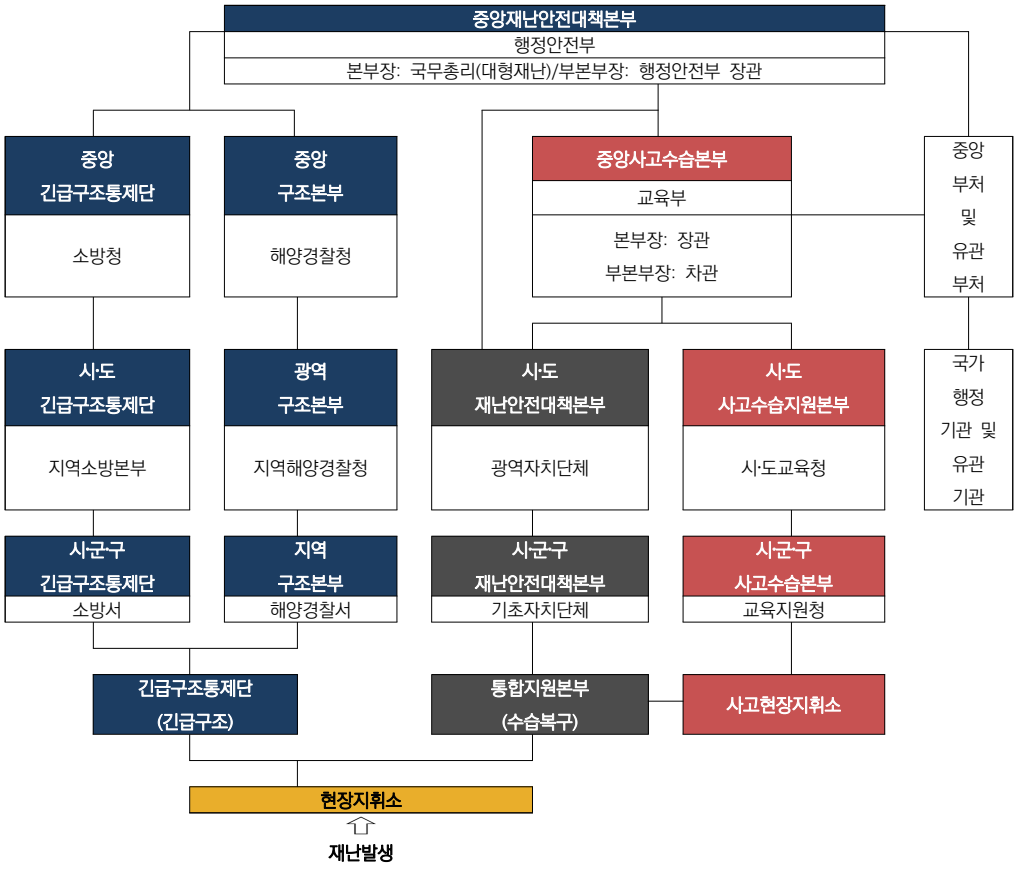
"사실은 초등학교만 있는 것도 아니고 중학교, 고등학교 다... 저는 중학생도 돌봄 해달라는 민원도 받았습니다. 돌봄에 왜 초등학생들만 학교에서 그 원격수업 지원을 하는 돌봄을 해주고 중학생은 안 해주냐 중학생도 중1이랑 6학년이 무슨 차이가 있냐,.. 이런 거였거든요."(B교육청 장학사)

5. 재난에 대비한 돌봄 체계 구축 방안

가. 위험 및 재난에 대비한 초등돌봄교실 돌봄 체제 구축(안) 개요

1) 대응체계도

초등돌봄교실은 단위학교에 설치·운영되고 있는 기관이기 때문에 일반적인 전달체계는 교육부(장관)-시·도교육청(교육감)-교육지원청(교육장)-단위학교(학교장)이며, 재난 시에도 교육부 재난관리체계, 교육부의 중앙사고수습본부와 시·도교육청 지역사고수습본부 등의 조직구성·운영에 따라 대응하게 된다(교육부, 2021).

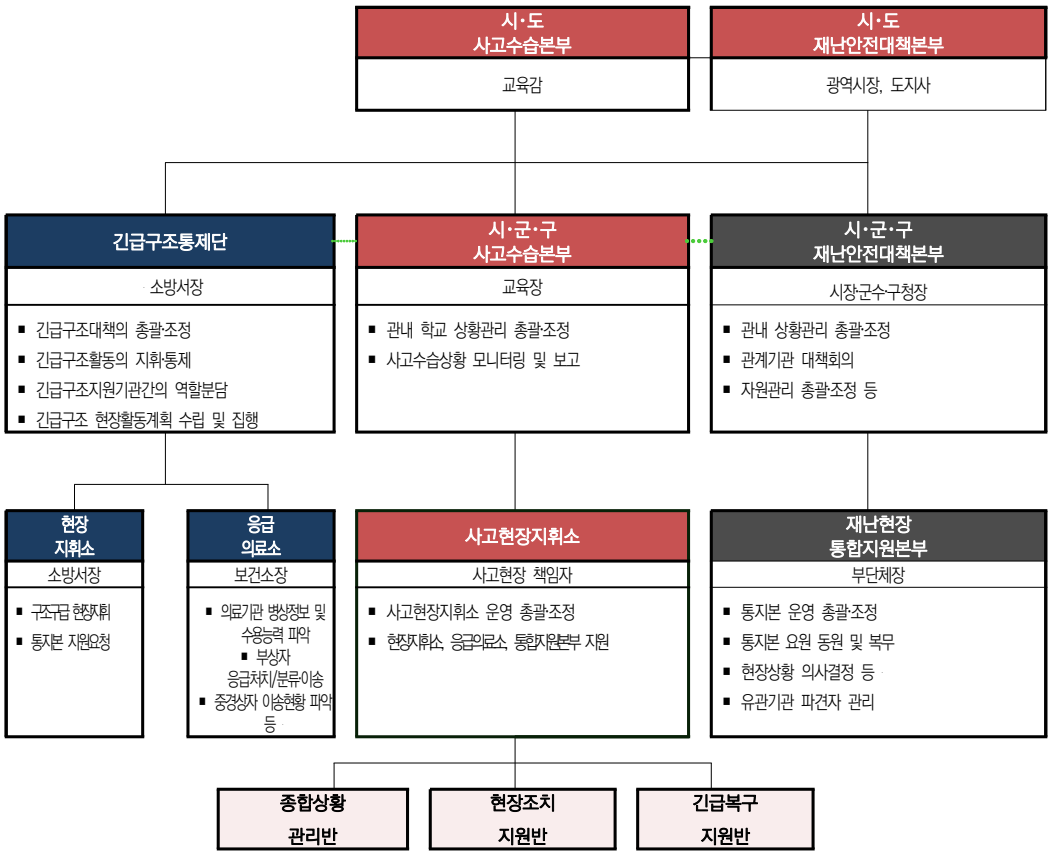


[그림 6-8] 교육부 재난관리체계

* 출처: 교육부(2021: 16)

먼저 교육부 재난관리체계는 중앙재난안전대책본부를 중심으로 중앙사고수습본부(교육부),시·도사고수습지원본부(시·도교육청)-시·군·구사고수습본부(교육지원청)-사고현장지휘소로 구성되며 중앙사고수습본부를 중심으로 재난안전대책본부로서의 광역자치단체와 기초자치단체 등과 병렬적으로 위치하고 있다(교육부, 2021: 16).

지역차원에서의 시·도교육청 지역사고수습본부 구성·운영 및 각각의 역할분담 내용을 살펴보면 시·도사고수습본부는 교육감, 시·군·구사고수습본부는 교육장이 총괄책임이며 특히 시·군·구사고수습본부의 교육장이 관내 학교 상황관리를 총괄·조정하고 사고수습상황 모니터링 및 보고를 담당하고 있으며, 시·군·구 재난안전대책본부의 시장·군수·구청장이 관내 상황관리 총괄·조정, 관계기관 대책회의, 자원관리 총괄·조정 등의 역할을 하는 것을 알 수 있다(교육부, 2021: 30).

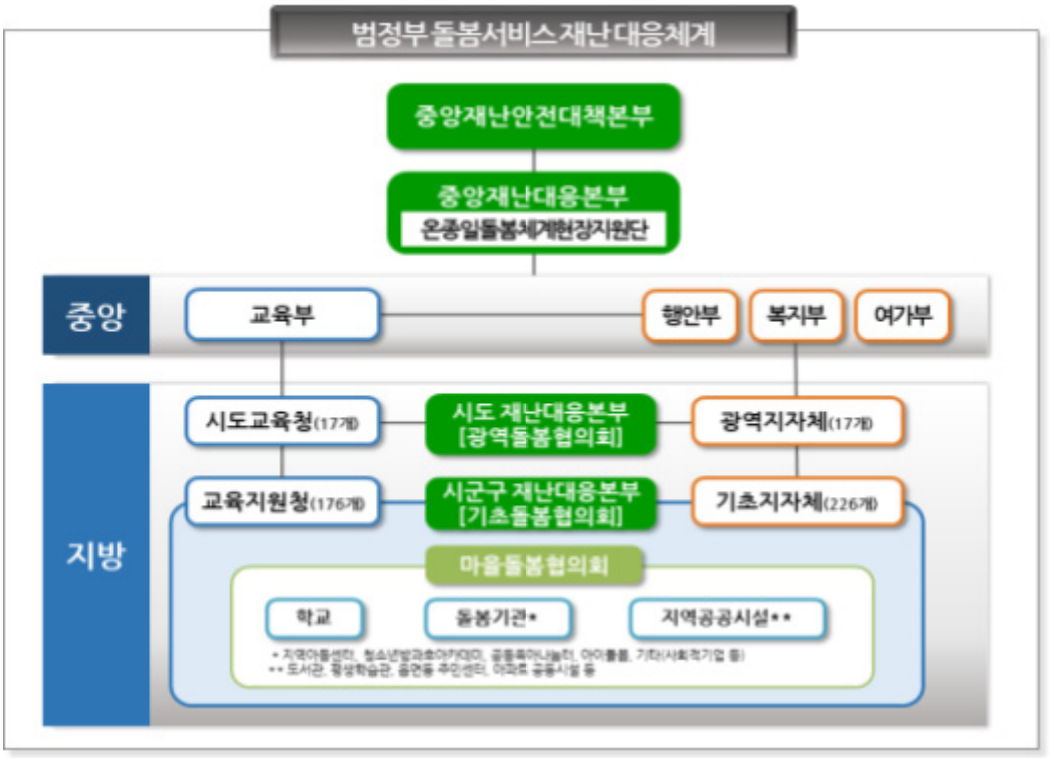


[그림 6-9] 시·도교육청 지역사고수습본부 구성·운영

* 출처: 교육부(2021: 30)

이상에서 살펴본 교육부의 재난대응체계와 시도교육청 지역사고수습본부 구성·운영(교육부의 방과후돌봄정책과의 역할 및 기능 포함 등)을 통해 학교시설 재난 및 사고에 전반적으로 대응을 하고 있으나, 최근 국가적 차원의 재난으로 경험하고 있는 코로나19 등의 감염병 상황에서 학교와 마을이 인적·물적 자원을 연계·협력하여 대응하기 위한 별도의 대응체계를 마련하는 것을 검토할 필요가 있다.

여기에서는 기존의 돌봄 체계인 '범정부 돌봄 서비스 협력 및 전달체계'를 중심으로 중앙과 지방 차원의 지역돌봄협의회가 재난에 대응하는 돌봄 대응체계로서의 역할과 기능을 수행하는 것을 대안적인 대응체계로 제안하고자 한다. 이는 개별 기관차원은 물론 지역사회 차원을 넘어서 국가 차원의 재난을 예방·대비하고 재난 시에도 지속적인 돌봄을 제공하면서 대응·복구하는 과정에서 중앙과 지방, 학교와 지역사회가 인적·물적 자원을 연계·협력하기에 최적화된 대응체계(안)의 대안으로 검토될 수 있을 것이다.



[그림 6-10] 범정부 돌봄서비스 재난 대응체계(안)

* 출처: 관계부처합동(2018a)의 p.17 그림을 활용하여 구안함.

한편, 위험재난 시 초등돌봄교실 추진체계별 기능 및 역할을 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 교육부에서는 위험 재난 대응 돌봄 체계 구축을 위해서 각 부서별 역할분담 및 책임을 명확히 하고 전달체계 및 소통채널을 일원화하여 현장의 혼란을 최소화할 필요가 있으며, 위험 재난 및 안전관리에 대한 총괄 지도 감독의 역할을 수행한다. 예방조치 및 피해복구를 위한 시도교육청 지원과 함께 대응 및 복구단계에서의 모니터링을 통해 제도 개선의 역할을 해야 한다. 시·도교육청 및 교육지원청은 지역단위 위험 재난 대응 돌봄 체계를 구축하고 학교 위험 재난 및 안전관리 예방을 위한 지원과 돌봄 및 피해복구를 위한 지원의 역할을 수행한다. 특히 단위학교의 돌봄이 지속적으로 이루어질 수 있도록 관련 예산 및 자원을 상시적으로 확보하고 지역사회(지자체)와의 연계·협력을 통해 대응 및 복구가 이루어질 수 있도록 지원해야 한다. 학교에서는 학교단위 위험 재난 대응 돌봄 체계를 구축하고 단위학교에 설치되어 운영하고 있는 초등돌봄교실 재난 및 안전관리 예방과 대응을 위한 지원과 함께 학교 인근 마을과의 연계협력을 통한 대응을 지원하는 역할을 한다. 최종적으로 초등돌봄교실은 초등돌봄교실 위험 재난 대응 체계를 수립하고 관련 매뉴얼 숙지 및 예방교육을 통해 사전대비를 철저히 하고, 위험 재난 시 긴급돌봄 수행과 참여 학생에 대한 안전 등을 모니터링하는 역할을 한다.

〈표 6-14〉 위험 재난 시 초등돌봄교실 추진체계별 기능 및 역할(안)

추진체계	기능 및 역할
교육부	• 위험 재난 대응 돌봄 체계 구축: 각 부서별 역할분담 및 책임, 전달체계 일원화 • 위험 재난 및 안전관리에 대한 총괄·지도 감독 • 위험 재난 예방조치 및 중앙차원의 대응 매뉴얼 제공 • 위험 재난 시, 돌봄 및 피해복구를 위한 시도교육청 지원 • 위험 재난 대응 및 복구단계의 모니터링 및 제도 개선 • 필요시, 중앙사고수습본부 설치·운영
17개 시도교육청 및 교육지원청	• 지역단위 위험 재난 대응 돌봄 체계 구축 및 지원 • 학교 위험 재난 및 안전관리 예방을 위한 지원 – 재난유형(단계)별 매뉴얼 개발 및 보급, 예방교육 및 훈련 등 대응 역량 강화 지원 • 위험 재난 시, 돌봄 및 피해복구를 위한 학교 지원 – 지역사회 자원 활용 및 연계협력 지원, 비상연락망 및 정보공유 체계 구축 • 위험 재난 대응 및 복구단계의 모니터링을 통한 제도 개선 • 위험 재난 대응을 위한 예산 및 자원 상시적 확보 • 필요시, 시도 및 시군구 사고수습본부 설치·운영
학교	• 학교단위 위험 재난 대응 돌봄 체계 구축 • 초등돌봄교실 재난 및 안전관리 예방을 위한 지원 – 재난유형(단계)별 매뉴얼 개발 및 보급, 예방교육 및 훈련 실시 • 초등돌봄교실 돌봄 대응 및 피해복구를 위한 지원 – 지역사회 자원 활용 및 연계협력을 위한 네트워킹, 비상연락망 및 정보공유 체계 확보 • 위험 재난 대응 및 복구 모니터링 • 위험 재난 대응을 위한 예산 및 자원 상시적 확보

추진체계	기능 및 역할
초등돌봄교실	• 초등돌봄교실 위험 재난 대응 체계 수립 • 위험 재난 예방 지침 숙지 및 예방교육 훈련을 통한 대비 • 위험 재난 시, 긴급돌봄 수행 및 대응 • 참여 학생 안전 및 돌봄 모니터링

2) 재난 대응 주요 과제

초등돌봄교실의 재난 대응 주요 과제를 살펴보기 전에 초등돌봄교실 관련한 주요 재난 유형을 정리하고자 한다. 우선 개별 기관 차원에서 초등돌봄교실의 주요 재난은 화재, 붕괴, 기타 안전사고(시설, 활동, 급·간식, 귀가 등), 감염병(수두, 결막염 등)으로 사회 재난으로 수렴되는 모습이다. 지역사회 차원에서는 지역적 특징이 반영된 것으로 풍수해(태풍, 호우, 대설), 지진(지진, 해일), 대형 화산폭발, 황사 및 미세먼지 등의 자연재난과 방사능 유출 등 사회 재난으로 구분된다. 마지막으로 국가 차원의 주요 재난은 사회 재난으로 코로나19 등 전국적으로 확산되는 감염병이 해당된다. 각각의 주요 재난 유형은 모두 개별 기관에 영향을 미치기 때문에 중복되기도 하지만, 재난관리 단계별로 개별기관, 지역사회, 국가적 차원에서 대응이 필요한 재난유형을 중심으로 구분한 것이다.

〈표 6-15〉 초등돌봄교실 관련 주요 재난 유형

차원	자연 재난	사회 재난
개별 기관	-	a. 화재 b. 붕괴 c. 기타 안전사고 (시설, 활동, 급·간식, 귀가 등) d. 감염병
지역사회	a. 풍수해(태풍, 호우, 대설) b. 지진(지진, 해일) c. 대형 화산폭발 d. 황사, 미세먼지	a. 방사능 유출
국가	-	a. 감염병(코로나19 등)

위험에 대비한 돌봄 체계를 구축하기 위한 초등돌봄교실의 재난 대응 주요 과제를 재난관리 단계인 사전(예방·대비), 사후(대응·복구)로 구분하면 다음과 같다.

우선 개별 기관 차원의 재난에 대응하기 위해서는 사전단계에서 a) 기관 내 재난관리 대응체계 구축 및 조직 구성, b) 주기적인 안전관리 점검, c) 재난 유형별·관리단계별 매뉴얼 정비, d) 주기적인 재난 유형별 예방 및 대응 훈련, e) 재난관리자원 및 관련 예산 상시 확보가 필요하다. 또한 사후단계에서는 a) 대피 및 응급조치를 위한 인적·물적 자원 확보, b) 지속적인 돌봄·교육활동 프

로그램 운영 방안 마련, c) 정확한 피해조사 및 손실보상 대책 마련, d) 지역사회와의 연계·협력을 위한 통로 확보가 필요하다.

둘째, 지역사회 차원의 재난에 대응하기 위해서는 사전단계에서 a) 시·군·구 단위 통합적 돌봄 시스템 구축, b) 학교-마을 통합 재난관리담당자 및 비상연락망 구축, c) 재난 유형별·관리 단계별 매뉴얼 정비, d) 주기적인 재난 유형별 예방 및 대응 교육, e) 재난 시 학교와 지역사회 연계·협력을 위한 제도 개선, f) 학교-마을 통합 재난관리자원 및 관련 예산 상시 확보가 필요하다. 또한 사후단계에서는 a) 일원화된 창구를 통한 정보제공 및 구조·조치, b) 지속적인 돌봄 서비스 제공 방안 마련, c) 정확한 피해조사 및 손실보상·복구대책 마련, d) 대응 및 복구 단계에서의 학교와 지역사회 연계·협력 체제 작동이 필요하다.

마지막으로 국가 차원의 재난에 대응하기 위해서는 사전단계에서 a) 중앙차원의 컨트롤타워를 중심으로 한 일원화된 지침 정비 및 안내, b) 국가 차원이 재난 대응을 위한 행·재정적 제도 개선과 함께 사후단계에서 a) 대응 및 복구 단계에 대한 체계적인 모니터링 및 이를 통한 제도적 지원 방안 마련이 필요하다.

〈표 6-16〉 초등돌봄교실 관련 재난관리 단계별 주요 과제

	사전 (예방·대비)	사후 (대응·복구)
개별 기관 차원	- 기관 내 재난관리 대응체계 구축 및 조직 구성 - 주기적인 안전관리 점검(체크리스트, 지표 등 활용) - 재난 유형별·관리 단계별 매뉴얼 마련 (정선된 내용, 실무·행동매뉴얼) - 주기적인 재난 유형별 예방 및 대응 훈련 (기존의 안전교육활동 강화) - 재난관리자원(물품, 공간) 및 관련 예산 상시 확보	- 대피 및 응급조치를 위한 인적·물적 자원 확보 - 지속적인 돌봄·교육활동 프로그램 운영 방안 마련 - 정확한 피해조사 및 손실보상 대책 마련 - 지역사회와의 연계·협력을 위한 통로 확보
지역사회 차원	- 시군구 단위 통합적 돌봄 시스템 구축(지역돌봄협의회 역할 중심) - 재난관리담당자 및 비상연락망 구축 (시군구단위 학교-마을 통합) - 재난 유형별·관리 단계별 매뉴얼 정비 (정선된 내용, 실무·행동매뉴얼) - 주기적인 재난 유형별 예방 및 대응 교육 - 재난 시 학교와 지역사회 연계·협력을 위한 제도 개선(공동책임제도 등) - 재난관리자원 및 관련 예산 상시 확보 (시군구단위 학교-마을 통합)	- 일원화된 창구를 통한 정보제공 및 구조·조치 - 지속적인 돌봄 서비스 제공 방안 마련 - 정확한 피해조사 및 손실보상· 복구 대책 마련 - 대응 및 복구 단계에서의 학교와 지역사회 연계·협력 체제 작동
국가 차원	- 중앙 차원의 컨트롤타워를 중심으로 한 일원화된 지침 정비 및 안내 - 국가차원의 재난 대응을 위한 행·재정적 제도 개선	- 대응 및 복구 단계에 대한 체계적인 모니터링 및 이를 통한 제도적 지원 방안 마련

나. 재난 대응 개선 방안

1) 개별 기관 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

초등돌봄교실의 개별 기관 차원의 재난은 주로 안전사고 및 안전관리에 관한 것이라 할 수 있다. 초등돌봄교실은 방과후에 돌봄이 필요한 초등학생을 대상으로 단위학교에 설치·운영되고 있으며 주로 초등학교 저학년 학생을 중심으로 안전한 돌봄 서비스를 제공하기 위한 공간이기 때문에 돌봄교실 내 안전사고가 발생하지 않도록 학교차원에서 안전점검을 계획하고 지속적으로 안전관리가 이루어지도록 하고 있다. 초등돌봄교실 안전관리 길라잡이에 제시된 안전점검 및 관리 유형은 시설, 돌봄 활동, 폭력 및 신변, 급·간식, 귀가, 화재, 감염병 안전으로(교육부·한국교육개발원, 2015) 주로 안전사고와 관련된 것임을 알 수 있다. 여기에서는 초등돌봄교실의 개별 기관 차원의 재난 유형을 화재, 붕괴, 기타 안전사고, 감염병으로 구분하고 각 사례를 정리하고자 한다.

〈표 6-17〉 초등돌봄교실의 개별 기관 차원의 재난 유형 사례

구분	재난 유형		사례
사회 재난	화재		- 조리 및 난방시설, 온수기와 냉장고 등 전기기구를 갖추고 있어서 화재의 위험에 노출 - 화재를 사전에 방지할 수 있도록 시설을 정기적으로 관리하고 실제 상황에 대비한 화재대피 훈련 필요, 화재 및 폭발 등 비상 시 신속하고 안전하게 대응 필요
	붕괴		- 건축물 자체의 구조적 결함, 노후화, 관리부실 등에 의한 건축물 붕괴 사고에 따른 인명 및 재산피해 발생
	기타 안전사고	시설	- 돌봄교실 내 냉·난방, 전기, 가스 등 시설과 관련한 안전사고 발생 - 출입문 안전, 교실 창호의 안전망 및 안전바 설치, 가구 모서리 안전, 콘센트 및 전기·전자제품, 가스 안전 점검 필요 - 정전, 가스누출 및 가스폭발 안전사고 발생
		활동	- 실내활동에서의 교재·교구, 문구 등 학생사용 교구 안전 확보 - 실외활동 장소 및 놀이기구 등 안전 확보
		급·간식	- 학교 여건 및 운영 시간 등에 따라 급식 또는 간식이 제공되기 때문에 식재로의 구입 및 조리, 배식과정, 급·간식이 이루어지는 공간 및 설비, 비품 등에 청결과 위생 유지 및 안전사고 위험 노출 - 식품 알레르기 학생 관리 및 보존식 보관에 유의 필요, 특히 식중독 사고 시, 신속한 대처 필요
		귀가	- 학부모 동행귀가를 원칙으로 하되, 귀가 중 발생하는 상황(보행 안전, 유괴 및 실종 예방 등)에 대한 안전 귀가 계획 및 비상연락망 구축 필요
	감염병		- 밀집된 공간에서 공동생활을 하기 때문에 감염병 예방 및 감염병 환자 발생 시 신속 대처를 통해 확산 방지 필요 - 학교 내 주요 감염병은 수두, 수족구, 유행성 눈병, 인플루엔자, 홍역, 결막염, 장출혈성대장균 등

출처: 교육부, 한국교육개발원(2015)의 pp. 24-55의 내용을 토대로 작성함

나) 예방·대비 단계

❒ 개별 기관 차원의 주기적인 안전 및 재난 관리 점검 강화

개별 기관 차원에서 초등돌봄교실의 주요 재난은 화재, 붕괴, 기타 안전사고 등이며, 이를 사전에 예방하기 위해서는 위기요인을 사전에 제거하거나 감소시켜 위기 발생 자체를 방지하기 위한 활동으로서 주기적인 안전관리 점검이 필요하다. 초등돌봄교실의 일상적인 돌봄 활동과 관련된 안점검검 체크리스트 등을 활용하여 주기적으로 점검하여 재난위험이 발생할 소지를 차단하고 예방하는 것이 중요하다. 사실 그간에 초등돌봄교실의 안전점검 및 재난 관리는 시설, 활동, 급·간식, 귀가 등 안전사고 중심으로 이루어졌던 것이 사실이다. 실제로 초등돌봄교실 안전관리 길라잡이(교육부·한국교육개발원, 2015: 148-149)에는 안전사고 예방 중심으로 정기적인 안점점검과 수시 안전점검을 위한 체크리스트가 제시되어 있으나 개별 기관 차원에서 이를 얼마나 효율적으로 활용하고 있는지에 대한 모니터링 결과는 찾아볼 수 없는 실정이다.

향후 개별 초등돌봄교실의 주기적인 안전 및 재난 관리 점검 모니터링을 위해서 단순한 안전사고는 물론 화재, 붕괴, 감염병 등의 재난을 예방하기 위한 세부적인 지표 및 체크리스트를 개발·보급하고 이를 활용하도록 하고 주기적인 관리 점검 결과를 공시하도록 제도화하는 것이 필요하다. 이에 더하여 초등돌봄교실의 안전 및 재난 관리 점검에 대한 기관 차원의 책무성을 강화하기 위한 조치가 강화될 필요가 있다.

❒ 개별 기관 차원의 재난관리 대응체계 구축

초등돌봄교실의 재난관리를 위해서는 안전 및 재난점검을 위한 계획을 수립하고 실행하는 등 관련 업무에 대한 분담과 책임이행에 대한 조직 구성을 포함하는 재난관리 대응체계 구축이 선행되어야 한다. 현재 단위학교에 설치·운영되는 초등돌봄교실의 특성 상, 총괄책임은 학교장이 되며 재난관리 감독 및 점검은 교감 및 담당부장교사가 된다. 실질적으로 재난관리 계획을 수립하고 실행하는 역할은 돌봄 담당교사와 돌봄전담사가 담당하되, 단위학교의 행정실장, 보건교사, 영양(교)사, 학부모 등이 지원 협조하고 재난위험으로 인해 단위학교 및 초등돌봄교실이 폐쇄되는 경우에 활용 가능한 지역사회 인적·물적 자원과의 연계·협력 체제를 사전에 구축할 필요가 있다. 이는 기존의 초등돌봄교실 안전관리 길라잡이(교육부·한국교육개발원, 2015)에서 제시한 안전관리 조직(예시)과도 유사하여, 형식적으로 모든 초등돌봄교실에 안전관리 조직이 구성되어 있다고 볼 수 있다. 다만 실질적으로 초등돌봄교실의 안전 및 재난관리 조직으로서 구성되어 작동되고 있는지를 살펴보고 조직을 정비하는 것이 필요하다. 가령, 재난 유형별로 지원협조를 담당하는 인력과 그들의 역할을 구체화해야 하며, 특히 학교 폐쇄 등으로 인해 학생의 돌봄 결손 및 공백이 우려되는 상황에 대비하여 학교 인근 지역의 구청 및 교육청, 학교는 물론 경찰서, 소방서, 병원 및 의

원 응급실 등 지역사회와 인적·물적 교류가 가능하도록 기관 간 MOU 등을 통해 인프라를 구축하는 것이 필요하다.

❒ 개별 기관 차원의 재난 매뉴얼 정비: 재난 유형별·관리 단계별 매뉴얼 마련

개별 기관 차원에서 재난을 사전에 대비하기 위해서는 위기 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비·교육·훈련함으로써 위기 대응 능력을 제고시키고, 위기 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동이 중요하며, 가장 대표적인 것이 재난 매뉴얼을 재난 유형별(자연재난, 사회재난 등)로, 관리 단계별(예방-대비-대응-복구)로 정비하는 것이다. 앞서 초등돌봄교실 관계자와의 FGI를 통해 개별 기관 차원에서 재난 대응 시 가장 어려웠던 점을 도출한 결과에서도 a) 재난에 대한 정확하고 구체적 정보 부족으로 인한 대응 초기의 혼란, b) 구체적인 행동지표 부재로 인한 체계적인 대응의 어려움, c) 무방비로 쏟아지는 재난 관련 지침이 아닌, 최소한의 기준을 담은 정제된 지침 및 매뉴얼 필요 등이 강조된 바 있다. 특히 재난위험별로 소관 부처가 다르고, 교육행정기관과 일반행정기관이 이원화되어 있는 상황에서 단위학교의 초등돌봄교실에는 각각의 부처 및 행정기관에서 관련 지침 및 안내공문이 범람하게 되고 각각의 상세한 지침 내용이 다소 상이한 경우가 있어서 대응에 혼란을 경험하고 있다. 이에 각각의 재난 차원별로 초등돌봄교실에서 활용 가능한 재난유형별·단계별 매뉴얼을 정비하여 실제 재난 상황에서 신속하게 활용할 수 있도록 대비할 필요가 있다. 현재 초등돌봄교실에서 적용 가능한 재난 관련 매뉴얼은 재난 유형에서는 안전사고 등의 사회재난, 단계에서는 예방을 위한 교육·훈련 매뉴얼 중심으로 구비되어 있는 것으로 나타나서 자연재난을 비롯한 전국적인 감염병을 포함하여 재난 유형별로, 실제적인 대응단계에서의 구체적인 행동지표가 포함된 실무·행동 매뉴얼을 개발하여 정비할 필요가 있다.

한편, 초등돌봄교실이 단위학교라는 규격화된 공간에 설치·운영되고 있을지라도 지역 및 단위학교 여건 및 특성에 따라서 다양한 유형의 돌봄교실로 운영되고 있으며 개별 기관 차원에서 발생 위험이 더 큰 재난유형 및 대응방안도 다양한 것이 사실이다. 이에 실질적으로 다양한 재난위험 상황에서 신속하게 대응하기 위해서는 개별 기관 차원의 재난위험 대응 사례를 수집하고 이를 언제나 참고할 수 있도록 데이터베이스로 구축하여 공유할 필요가 있으며, 개별 기관 차원에서 이를 벤치마킹하여 각각의 재난위험 상황에서 활용할 수 있는 행동 매뉴얼을 정비할 수 있도록 지원해야 한다.

❒ 개별 기관 차원의 주기적인 재난 유형별 예방 및 대응 훈련 강화

갑작스럽게 찾아오는 재난 상황에서 신속하고 유연하게 대응하기 위해서는 개별 기관 차원에

서 발생 가능한 재난 유형에 대한 정확한 정보를 숙지하고 재난 유형별 예방 및 대응 훈련이 주기적으로 이루어질 필요가 있다. 기존에 돌봄교실 참여 학생을 대상으로 운영되고 있는 초등돌봄교실 활동 프로그램 중 안전교육활동을 재난 유형별 사례를 중심으로 강화하여 운영하는 것에 더하여, 돌봄전담사의 역량 및 전문성 강화를 위해 실시하고 있는 중앙차원의 온라인 연수 또는 시·도 교육청 연수 프로그램에 재난 유형별 예방 및 대응과 관련한 교육을 별도 연수 프로그램으로 개설·운영하여 돌봄 전담인력의 재난 예방 및 대응 역량을 강화하는 것이 필요하다.

❒ 개별 기관 차원의 재난관리자원 및 관련 예산 상시 확보

개별 기관 차원에서 재난 발생 시, 즉각적으로 대응하기 위해서는 재난관리자원 물품, 가령 마스크, 구호키트, 상비약, 급·간식, 소화기, 응급처치를 위한 물품 등과 함께 대피할 수 있는 공간 확보에 대한 대비가 필요하다. 이를 위해서는 앞서 제안한 재난유형별 대응을 위한 행동·실무 매뉴얼을 숙지하고 필요한 물품 및 자원 등을 일상적인 상황에서도 준비해 두어야 하며, 비상시에 필요한 물품이 무엇이며 이를 어떻게 구비할 수 있는지에 대한 계획을 통해 실제 재난 상황에서 즉각적으로 활용할 수 있도록 대비할 필요가 있다. 또한 비상 상황에 재난관리자원을 구입할 수 있도록 관련 예산을 상시적으로 확보해 놓도록 지원이 필요하다.

다) 대응·복구 단계

❒ 개별 기관 차원의 대피 및 응급조치를 위한 인적·물적 자원의 효율적 활용

개별 기관 차원에서 재난위기가 발생한 경우, 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 추가적인 위기 발생 또는 확대 가능성을 감소시키기 위한 일련의 활동이 필요하며, 이의 대표적인 것이 대피 및 기관 폐쇄, 긴급구조 및 응급조치 활동이다. 다만 초등돌봄교실은 재난 발생 시 학교장이 총괄책임을 지고 있기 때문에 개별 기관 차원의 재난 발생 시의 대피 및 학교 폐쇄, 또는 초등돌봄교실의 폐쇄 등에 대한 선포를 자율적으로 하게 되는 상황이다. 이에 개별 기관 차원의 화재 또는 건물 붕괴, 식중독 발생 시, 잠정적으로 대피 및 폐쇄 등의 조치를 신속하게 내릴 수 있도록 사전에 관련 기준 등의 매뉴얼을 충분히 숙지하는 것이 필요하겠다. 이때 재난 유형별 관련 긴급구조 및 응급조치 기관에 신속하게 신고하여 더 큰 피해 발생을 최소화하며, 유사시 도움을 받을 수 있는 지역사회와의 연계·협력 통로 확보 및 인적·물적 자원 네트워킹 활용을 통해 신속하게 대응하는 것이 중요하다. 무엇보다 재난이 발생하기 이전에 사전대비 단계에서 재난 발생 시 대응과 관련한 실무·행동 매뉴얼을 체화하는 것에 더하여 지역사회 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 긴급 시 연계·협력 네트워킹을 제도화하도록 지원이 필요하다.

❒ 지속적인 돌봄·교육활동 프로그램 지원 방안 마련

개별 기관 차원의 재난이 발생하여 초등돌봄교실을 일시적 또는 잠정적으로 폐쇄하는 경우, 돌봄이 필요한 학생들을 위한 돌봄 프로그램 제공이 지속적으로 이루어질 수 있도록 대응책을 마련해야 한다. 가령, 건물 일부 붕괴 및 화재 재난의 경우, 기존의 초등돌봄교실이 아닌 체육관이나 강당 등 동일한 학교 내 공간을 활용하여 체육활동 중심의 프로그램을 운영할 수도 있으며, 전체 단위학교 및 초등돌봄교실을 모두 폐쇄해야 하는 경우, 인근 학교 초등돌봄교실 및 지역사회 공공기관을 활용하여 돌봄 제공이 멈추지 않고 지속될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 한편, 재난 발생으로 인해 돌봄 공간에 대한 제약이 있는 경우, 실시간 쌍방향 콘텐츠 및 프로그램을 활용하여 대안적인 돌봄 활동이 이루어질 수 있는 방안도 마련될 필요가 있다.

❒ 정확한 피해조사 및 손실보상 대책 마련

개별 기관 차원의 화재, 붕괴, 기타 안전사고 등의 발생으로 인한 정확한 피해조사 및 이에 대한 손실보상 대책이 상시적으로 마련될 필요가 있다. 초등돌봄교실은 단위학교에 설치·운영되기 때문에 기본적으로 학교안전공제회 및 각종 보험을 통해 재난위험 발생으로 위한 손해 배상이 원활하게 이루어질 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 이에 개별 기관 차원에서 발생 가능한 재난 유형별로 나타나는 다양한 혹은 새로운 손실보상이 가능하도록 주기적으로 점검하고 보완하는 것이 필요하겠다. 한편 초등돌봄교실의 주요 참여대상자는 초등학교 1, 2학년 저학년 학생이기 때문에 특히, 재난 경험으로 인한 정신적 스트레스 및 손상을 예방하고 치료하기 위한 복구 대책도 빈틈없이 준비하여 제공하는 것이 중요하다.

2) 지역사회 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

초등돌봄교실에 영향을 미치는 지역사회 차원의 재난은 자연 재난인 a) 풍수해(태풍, 호우, 대설), b. 지진(지진, 해일), c. 대형 화산폭발, d. 황사, 미세먼지와 사회 재난인 방사선 유출 등이 대표적이다. 초등돌봄교실이 설치·운영되고 있는 학교현장의 재난 대응 매뉴얼 등에서도 대표적인 자연 재난으로 풍수해와 지진, 화산폭발을 다루고 있으며 사회재난으로 방사능 누출 사고를 다루고 있다(교육부, 2021). 또한 학교현장의 재난 교육·훈련 매뉴얼에서는 이에 더하여 황사 및 미세먼지로 인한 재난 유형을 다루고 있다(교육부, 2016). 다만, 초등돌봄교실과 관련한 재난 대응 및 교육·훈련 매뉴얼에는 이상과 같은 지역사회 차원의 재난에 대비 혹은 대응하기 위한 지침 및 내용이 부재한 실정이다.

〈표 6-18〉 초등돌봄교실의 지역사회 차원의 재난 유형 사례

구분	재난 유형		사례
자연 재난	풍수해	태풍	- 태풍 발생 시, 풍랑, 해일, 호우, 강풍으로 인하여 홍수, 산사태, 대규모 정전 등으로 인한 학교시설물 및 학생 피해, 학생 수업 결손 및 돌봄 결손 등의 인적·물적 피해 발생
		호우	- 국지성 집중호우와 게릴라성 집중호우로 산사태, 학교 시설물 붕괴·매몰 위험 및 운동장·교사동 침수 등의 피해 발생
		대설	- 대설로 인한 도심 내 주요 도로 및 외곽 도로의 통행이 불가하고 고립지역이 발생함에 따라 학생 등·하교에 차질을 빚으며 학생수업 및 돌봄 결손 초래 - 대설로 인한 농촌, 산간지역 학교의 산사태 등으로 인해 학교시설 붕괴 등 위험 발생
	지진		- 지진으로 인한 화재 발생, 전력공급 차질과 방송통신 시설 피해 발생, 수돗물 및 가스공급 중단, 도로 및 철도 등의 파손으로 교통 피해 발생 등과 이로 인한 학생 수업 결손 및 돌봄 결손 등 인적·물적 피해 발생 - 지진 극심 피해지역의 인적·물적 대규모 정치·경제·사회적 불안 발생
	대형 화산폭발		- 화산분출물 확산 및 화산지진으로 인명 및 재산 피해 발생과 대규모 오염 발생, 화산재 확산으로 호흡기 질환 등 인명피해(보건) 문제 발생 - 화산지진으로 인한 건축물 및 생활필수시설 손실로 인해 학생 수업 결손 및 돌봄 결손 초래
	황사·미세먼지		- 몽골과 중국의 사막에 있는 미세한 모래먼지인 황사와 미세먼지가 건강에 위해한 수준으로 상승하는 경우, 해당 지역의 지자체장이 주의보나 경보 발령 - 건강관리 및 행동요령 교육과 야외수업 및 현장체험학습 등에 차질이 발생하며 학교 급식 위생관리 및 창문밀폐여부 등 점검 필요. 심한 경우 등하교 시간조정 및 단축수업 실시 등으로 돌봄 결손 발생
사회 재난	방사능 유출		- 자연 재난, 인적오류, 관련 부품 결함 등에 의한 원전 방사능 누출은 주변 지역 가축·식수 오염, 인근지역주민 방사능 피폭 등 인명 및 재산 피해 발생 - 대규모 이재민을 수용할 수 있는 구호소 제공, 학생 및 교사들의 안전한 대피 등을 위한 위기대응 활동 필요

출처: 교육부(2021)의 pp.8-10의 내용과 교육부(2016)의 pp.7-10의 내용을 토대로 작성함.

나) 예방·대비 단계

□ 시·군·구 단위 지역돌봄협의회 중심의 통합적 돌봄 시스템 구축

기본적으로 초등돌봄은 아동이 하교 이후에 가정으로 귀가하기 전까지의 시간적·공간적 돌봄 공백을 이어주는 활동으로서, 생활권역인 시·군·구 단위 혹은 동 단위에서 학교와 마을, 지역사회의 연계·협력이 필수적인 과제이다(이희현 외, 2021a; 이희현 외, 2021b). 일상적인 상황에서도 학교와 지역사회의 연계·협력 및 시·군·구 단위 통합적 돌봄 시스템 구축이 강조되는 것과 마찬가지로 긴급 돌봄 상황, 특히 지역사회 차원의 자연재난인 풍수해, 지진, 화산폭발 등과 사회 재난인

방사능 유출 등에 대응하여 지속적인 돌봄을 제공하기 위해서는 사전의 예방·대비 단계에서부터 사후의 대응·복구단계까지 학교와 지역사회의 인적·물적 자원의 연계·협력은 필수적일 수밖에 없다. 즉, 초등돌봄의 체계 자체가 아동의 생활권역 중심인 시·군·구 단위로 학교와 마을이 통합된 돌봄 체계로 구축된다면 지역사회 차원의 재난 발생 시, 학교와 마을의 연계·협력은 신속하고 원활하게 이루어질 수 있을 것이다. 이미 문재인 정부에서 국정과제로 추진한 '온종일 돌봄 체계 구축'에서 시·군·구 등 기초지자체 중심의 지역돌봄협의회를 구성·운영하도록 하였으며, 각 지역별로 학교 돌봄과 마을 돌봄의 구분 없이 통합적인 돌봄 수요를 조사하고 돌봄 공급을 계획·조정하도록 하였으나, 실질적으로 작동되지 못한 한계가 있는 것이 사실이다(이희현 외, 2021b). 이런 상황에서 재난으로 인한 위기발생 시, 지역돌봄협의회 중심으로 학교 돌봄과 마을 돌봄이 통합적으로 연계·협력하지 못한 것은 어쩌면 당연한 일일 것이다. 이에 현재 시·군·구 단위 지역돌봄협의회가 재난에 대응하여 돌봄 수요 및 공급을 기획·조정하고 학교와 지역사회의 물적·인적 자원을 연계하여 적절하게 대응할 수 있도록 그 역할과 책임을 제도화하는 것이 필요하다.

또한 이러한 시·군·구 단위 지역돌봄협의회가 지역단위 통합적 돌봄 시스템 또는 플랫폼의 역할을 할 수 있도록 행·재정적으로 지원하는 것이 필요하다. 더불어 지역사회의 재난관리담당자 및 관련 비상연락망 등을 구축하여 지역사회 차원의 재난 발생을 사전에 예방하고 대비하는 중심적인 역할을 수행할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 즉, 지역돌봄협의회를 활용한 재난대응체계 구축은 지역사회 차원의 재난 발생 시, 대응 지침 통로를 지역돌봄협의회로 일원화하여 초등돌봄교실 등 돌봄 기관에서 정확하고 신속하게 대응이 가능하도록 할 수 있다.

❒ 지역사회 차원의 재난 유형별·관리 단계별 매뉴얼 정비

지역사회 차원의 재난 유형은 주로 풍수해, 지진, 대형 화산폭발, 황사 및 미세먼지 등 자연 재난으로 주로 지역사회의 지리적 환경의 영향에 의한 것이다. 이에 상습 폭우지역, 화산폭발 발생 가능(위험) 지역, 공단지역 등 보다 위험에 노출된 지역사회를 예측 가능한 특징이 있으며 이러한 지역인 경우 더욱 지역사회 차원에서 발생 가능한 재난 유형에 따라서 사전 및 사후 대응 매뉴얼을 지속적으로 정비하고 공유하는 것이 필요하다. 물론 재난은 예측 불가능한 특징 및 위험으로 다가오기 때문에 모든 시·군·구 지역사회가 예외가 될 수 없으며 지역특성을 반영한 재난 대응 행동·실무 매뉴얼을 상시적으로 정비해 두어야 한다.

특히, 초등 돌봄은 위험과 재난 상황에서도 지속적으로 제공되어 돌봄 공백 및 결손으로 인한 부정적인 영향을 최소화해야하기 때문에, 지역사회 내에서 재난으로 인한 공간적인 손실이 없는 학교와 마을의 공공기관 등을 활용하여 탄력적으로 돌봄을 제공할 수 있도록 실질적인 대응 매뉴얼에 활용 가능한 인적·물적 자원의 정보도 포함하여 제시될 필요가 있다. 이러한 지역사회 차원

의 재난 유형별·단계별 매뉴얼은 앞서 제안한 시·군·구 단위 통합 돌봄 시스템을 통해 개별 기관(초등돌봄교실 포함)에서 공유·활용될 수 있도록 한다.

❒ 지역사회 차원의 주기적인 재난 유형별 예방 및 대응 교육 강화

지역사회 차원의 재난 유형 중 일부는 특정한 지역에 특정한 시기에 발생할 가능성이 커서 예측 가능한 경우가 있다. 가령 여름철 태풍 피해나 겨울철 대설 피해, 봄철 황사 피해 등은 특정 지역에서 상습적으로 빈번하게 발생하기 때문에 이를 예측하여 지역사회 차원에서 각별하게 재난 유형별 예방 및 대응 교육을 강화할 필요가 있다. 물론 초등돌봄교실은 특정지역에 상관없이 모든 지역에서 설치·운영되기 때문에 이러한 지역사회 차원의 상습적인 자연재난에 노출된 지역은 물론이고 갑작스럽게 찾아오는 재난 상황에서 신속하고 유연하게 대응하기 위해서는 지역사회 차원에서 발생 가능한 재난 유형에 대한 정확한 정보 숙지와 재난 유형별 예방 및 대응 훈련이 주기적으로 이루어질 필요가 있다.

이에 더하여 시·군·구 및 교육(지원)청 수준에서 그 지역의 개별 초등돌봄교실의 재난관리 담당자들을 대상으로 하여 재난 유형별 예방 및 대응 매뉴얼을 공유하고 이를 실질적으로 체험할 수 있는 연수기회를 주기적으로 제공하는 것이 필요하다.

❒ 지역사회 차원의 재난 시, 학교와 지역사회 연계·협력을 위한 제도 개선

학교는 홀로 외딴 섬이 아닌 지역사회의 일부이며, 미래교육 및 사회에서 더욱 더 지역의 교육생태계 구축을 통해 학교와 마을의 상생과 협력이 강조되고 있는 상황이다(이희현 외, 2020). 물론 학교와 지역사회 연계·협력을 가로막는 요인은 교육과 일반 행정의 분리, 전달체계의 경로의존성, 학교의 폐쇄적 분위기, 안전사고 발생에 대한 책임소재 등등 다양하고 이러한 한계를 극복하기 위한 노력이 미래교육지구 사업과 온종일 돌봄 생태계 구축 사업 등을 통해 확산되고 있는 것도 사실이다(이희현 외, 2019; 이희현 외, 2021a). 앞서서 강조한 바와 같이, 초등돌봄은 아동의 생활권역 중심으로 학교와 마을이 빈틈없이 촘촘한 돌봄 체계를 구축해야만 '돌봄이 필요한 아동이 언제 어디서나 돌봄 서비스를 제공받을 수 있다'는 소기의 정책목표를 달성할 수 있으며, 여기에서 '언제 어디서'는 지역사회 차원의 재난 발생 시에도 돌봄은 지속되어야 한다는 것이다. 초등돌봄교실은 단위학교에 설치·운영되어 있지만 지역사회 차원의 재난 시, 초등돌봄교실이 폐쇄되는 경우에는 지역사회의 공공기관 등의 공간을 활용하여 돌봄이 지속되어야 하며, 반대로 마을의 지역아동센터 또는 다함께돌봄센터가 제 기능과 역할을 하지 못할 경우에는 단위학교의 공간을 활용하여 돌봄을 제공해야 한다.

이러한 지역사회 차원의 재난 시 학교와 지역사회 연계·협력을 통한 돌봄 제공을 위해서는 무엇

보다 시·군·구 단위의 통합적 돌봄 컨트롤타워 구축이 선행되어야 하며, 특히 지역돌봄협의회가 재난 시 돌봄 수급을 조정할 수 있도록 행·재정적 지원이 마련될 필요가 있다. 또한 현재는 돌봄 공간으로 활용되는 기관의 장(가령, 교장)이 재난 상황에서 발생할 수 있는 각종 안전사고 등에 대한 책임을 져야하는 상황이기 때문에 타교학생에게 돌봄을 제공하는 것을 꺼리고 있는 경우가 많으며, 구상권 청구 등의 문제에 봉착할 수 있기 때문에 학교와 타 학교, 학교와 마을의 연계·협력이 조심스러운 상황이다. 이에 돌봄 공간으로 활용되는 기관의 장이 단독으로 안전사고의 책임을 지는 것이 아니라, 학교와 마을의 공동책임제도 또는 정부차원의 책임 분담 제도 등을 마련하여 학교와 지역사회 연계·협력을 가로막는 제도를 개선하는 것이 필요하다. 한편 지역사회 차원의 재난관리를 위한 인적·물적 자원과 관련 예산의 상시적인 확보 및 배분 등도 시·군·구 단위의 통합적(학교와 마을) 돌봄 컨트롤타워의 기능과 역할로 제도화해야 한다.

다) 대응·복구 단계

❒ 일원화된 창구를 통한 정보 제공 및 구조·조치

지역사회 차원에서의 주요 자연 재난인 풍수해, 지진, 화산폭발 등과 사회 재난인 방사능 유출 등은 그 심각성에 따라서 재난사태 선포, 위험구역 지정, 대피·통행제한과 함께 긴급구조 및 응급조치 등의 대응활동이 이루어지며, 이 과정에서 그 지역사회에 속해 있는 초등돌봄교실은 교육부 및 시·도교육청, 교육지원청 등에서의 정보와 시·군·구청 및 보건소 등에서의 정보를 상호비교 확인하고 대응과정을 진행해야 하는 어려움이 있다. 이에 지역단위 돌봄 컨트롤타워에서 긴급돌봄에 대한 정보 및 조치를 일원화하여 현장의 혼란과 어려움을 해소할 필요가 있다. 즉, 학교돌봄인 초등돌봄교실과 마을돌봄인 지역아동센터, 다함께돌봄센터 등을 구분하고 각각의 전달체계를 통해 지역사회 차원의 재난에 대응하는 것보다 그 지역의 통합 돌봄 컨트롤타워에서 단위학교에 설치된 초등돌봄교실에도 관련 정보와 지침을 제공하여 창구를 일원화하는 것이 신속한 재난 대응에 보다 효과적일 것이다.

❒ 지속적인 돌봄 서비스 제공 방안 마련

지역사회 차원의 재난이 발생하여 초등돌봄교실을 일시적 또는 잠정적으로 폐쇄하는 경우는 물론 하교 및 귀가가 어려운 상황에서 초등돌봄교실을 연장 운영해야 하는 경우와 일반 학생을 포함하여 돌봄 서비스를 제공해야 하는 경우 등 모든 발생 가능한 상황에서 돌봄이 필요한 학생들을 위한 돌봄 프로그램 제공이 지속적으로 이루어질 수 있도록 대응책을 마련해야 한다. 가령, 집중호우 및 태풍으로 인해 초등돌봄교실이 잠긴 경우에는 초등돌봄교실이 아닌 도서관이나 미술관 등 학교 내 공간을 활용하여 운영할 수 있도록 대응이 필요하며, 미세먼지 등으로 인해 초등돌봄

교실 운영 시간을 연장해야 하는 경우, 대체 참여인력(돌봄전담사, 자원봉사자 등)을 신속하게 배치하거나 석식을 제공하여 대응할 수 있도록 관련 행·재정적 지원 방안이 마련되어야 한다. 이는 단위학교의 초등돌봄교실 차원이 아니라 지역단위의 돌봄 콘트롤타워 혹은 교육(지원)청 단위에서 지원협조가 원활하게 이루어질 필요가 있다. 한편, 지역사회 차원의 재난 발생으로 인해 돌봄 공간에 대한 제약이 있는 경우, 실시간 쌍방향 콘텐츠 및 프로그램을 활용하여 대안적인 돌봄 활동이 이루어질 수 있는 방안도 마련될 필요가 있다.

❒ 정확한 피해조사 및 손실보상·복구 대책 마련

지역사회 차원에서 풍수해, 지진, 화산폭발 등의 자연 재난이 발생한 경우, 정확한 피해조사 및 이에 대한 손실보상 대책이 원활하게 이루어져야 한다. 초등돌봄교실은 단위학교에 설치·운영되기 때문에 기본적으로 학교안전공제회 및 각종 보험을 통해 재난위험 발생으로 위한 손해 배상이 원활하게 이루어질 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 여기에 더하여 지역사회 차원에서 발생 가능한 재난 유형별로 나타나는 다양한 혹은 새로운 손실보상이 가능하도록 주기적으로 점검하고 보완하는 것이 필요하겠다. 한편 초등돌봄교실의 주요 참여대상자는 초등학교 1, 2학년 저학년 학생이기 때문에 특히, 재난 경험으로 인한 정신적 스트레스 및 손상을 예방하고 치료하기 위한 복구 대책도 빈틈없이 준비하여 제공하는 것이 중요하다.

❒ 대응 및 복구단계에서의 학교와 지역사회 연계·협력 체계 작동

지역사회 차원에서의 재난 발생이후 대응 및 복구 단계에서 학교와 지역사회의 인적·물적 자원 교류가 실질적으로 작동할 수 있도록 시·군·구 지역단위에서의 통합적 돌봄 컨트롤타워 역할을 강화되어야 한다. 특히 지역사회 차원에서의 재난은 학교와 마을을 가리지 않고 동시에 영향을 미치기 때문에 대응과정에서의 조치 및 치료는 물론 복구과정에서의 장기적 돌봄 및 치료, 이재민 발생 시 중장기적인 대책 등은 학교와 지역사회 연계·협력이 필수적이다. 물론 이러한 대응 및 복구 단계에서도 돌봄이 필요한 아동에 대한 지속적인 돌봄이 제공될 수 있도록 공간 및 인력 확보 등에 대한 지역단위 컨트롤타워의 역할 강화 및 인프라 구축이 필요하다.

3) 국가 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

초등돌봄교실에 영향을 미치는 국가 차원의 재난 유형은 사회 재난으로서의 감염병 확산이다. 교육부에서도 '감염병 재난' 위기대응 실무매뉴얼(교육부, 2019)을 별도로 제작하여 기타 자연재난

및 사회재난과 차별적으로 대응하고 있음을 알 수 있다. 감염병 확산의 사례는 a) 해외 신종감염병이 공항·항만 등을 통해 국내 유입·확산되는 경우(코로나19, 메르스, 사스, 신종인플루엔자, 신종 감염병증후군 등), b) 국내에서 원인불명·재출현 감염병이 발생·확산되어 보건복지부에서 국가 위기대응이 필요하다고 판단한 감염병, c) 기타 국내 상시발생 감염병이 통상적인 범위를 벗어나 대규모로 유행하여 전사회적 혼란 우려가 있다고 보건복지부에서 판단한 경우이다(교육부, 2019: 3).

〈표 6-19〉 초등돌봄교실의 국가 차원의 재난 유형 사례

구분	재난 유형	사례
사회 재난	감염병	- 코로나19, 메르스, 사스 등 해외 신종 감염병이 국내 유입·확산되어 학교가 장기적으로 폐쇄되는 등의 상황으로 학생의 학교활동 및 돌봄 결손 발생
		- 국내에서 원인불명·재출현 감염병이 발생·확산되어 위기대응이 필요한 경우로, 학생의 학교활동 및 돌봄 결손 발생
		- 기타 국내 상시발생 감염병(홍역 등)이 통상적인 범위를 벗어나 대규모 유행으로 전사회적 혼란이 발생하는 경우로 학생의 학교활동 및 돌봄 결손 발생

출처: 교육부(2019)의 p.3의 내용을 토대로 작성함.

나) 예방·대비 단계

❒ 중앙 차원의 컨트롤타워를 중심으로 한 일원화된 지침 정비 및 안내

국가 차원의 재난은 대표적으로 코로나19와 같은 감염병으로, 전국적으로 확산되어 장기적인 피해를 가져오게 된다. 특히 학교 폐쇄 등을 통해 학생들의 교육활동과 돌봄 결손 및 공백을 가져오기 때문에 아동의 성장 및 전인적인 발달에 부정적인 영향을 초래한다. 이에 사전 예방·대비단계부터 사후 대응·복구단계에 이르기까지 전 단계에 대한 정확한 지침이 일원화된 통로를 통해서 돌봄 현장에 전달되는 것이 무엇보다도 중요하다. 일례로 초등돌봄교실은 최근의 국가차원의 재난인 코로나19에 대응하는 과정에서 교육부와 중대본, 교육부 내에서 교육과정 및 학사운영 담당 부서와 방과후돌봄 담당 부서 등 다양한 채널에서 내려오는 상이한 지침 때문에 신속한 대응에 어려움과 혼란이 있었음을 지적하고 있다. 더욱이 초등돌봄교실에서의 일상적인 돌봄 활동과 온라인 개학으로 인한 긴급돌봄 활동의 명확한 개념 및 역할에 대한 공유 없이, 대응과정이 진행되어서 현장의 혼란이 더욱 가중된 것도 사실이다.

이에 단위학교에 설치되어 있는 초등돌봄교실이 국가 차원의 재난 위험 발생에도 즉각적으로 대응할 수 있으려면 중앙차원의 하나의 통일된 채널이 마련될 필요가 있겠다. 특히 현재와 같이 초등돌봄과 관련된 부처가 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 다 부처인 경우, 부처 간 협력 가능한 중앙차원의 컨트롤 타워 구축이 필요하며 이는 재난위험 상황뿐만 아니라 일상적인 돌봄 체계에서도 요구되는 과제이다. 현재 우리나라의 돌봄 체계에서 중앙차원의 컨트롤 타워가 실질적으

로 작동하기 위해서는 상설조직으로 구성되어야 하며 예산배분·조정권과 함께 관리·감독권 등의 실질적인 권한이 부여될 필요가 있음이 강조되고 있다(이희현 외, 2021a).

또한 국가차원의 재난 발생 시, 초등돌봄교실 등 현장에서는 명확하고 구체적인 최소한의 기준이 담긴 지침 및 매뉴얼이 필요하며 이를 토대로 현장의 특성 및 여건에 따라서 자율적으로 적용할 수 있도록 현장의 자율권을 보장할 필요가 있겠다. 이에 최근 경험한 코로나19의 대응 경험을 토대로 '감염병 상황에서 학사운영 방식에 따른 초등돌봄교실 운영 지침(안) 등'에 대한 최소한의 기준을 담은 매뉴얼을 정비하고 공유하는 것이 필요하다.

❒ 국가차원의 재난 대응을 위한 행·재정적 제도 개선

국가차원의 재난은 원인불명 혹은 대규모의 전국적인 확산으로 사회적 혼란을 가져오기 때문에 예방 및 대비 차원에서 재난관리자원 확보, 재난 대응 조직 및 체계 구성·운영, 재난 매뉴얼 및 지침의 정비, 재난 대비 훈련 등 사전단계에서 요구되는 일련의 활동을 통해 즉각적인 대응이 가능하도록 하는 것이 중요하겠다. 특히 갑작스럽게 찾아오는 예측 불가능한 자연 및 사회재난에 예방·대비하기 위해서는 전담조직 및 인력 활용, 관련 예산의 상시적인 확보 및 활용 등이 가능하도록 현재 미흡한 행·재정적 제도를 개선할 필요가 있다. 특히, 재난 상황에서 초등돌봄교실 자원봉사자 채용, 마스크 등 방역물품 구입, 급·간식 구입 등 제도적인 한계로 인해 신속하게 대응하지 못했던 것을 정밀하게 점검하고 제도를 개선하는 것이 필요하다.

다) 대응·복구 단계

❒ 대응 및 복구 단계에 대한 체계적인 모니터링 및 이를 통한 제도적 지원 방안 마련

최근 코로나19와 같은 국가차원의 재난이 발생하여 대응한 경험을 토대로 대응과정에 대한 체계적인 모니터링을 통해 향후 유사한 재난상황에서 위기 발생으로 인한 피해를 최소화하고 일상으로 회복이 가능하도록 선제적으로 제도적 지원 방안을 마련할 필요가 있다. 일상에서의 탄력적인 시스템은 재난위험시 위험을 최소화하고 취약계층의 피해를 최소화한다고 한다. 우리의 초등돌봄은 70%이상이 학교 돌봄인 초등돌봄교실에 집중되어 있기 때문에 학교 폐쇄라는 위기 상황에 탄력적이고 유연하게 대응하지 못한 측면이 있다. 이러한 국가적인 차원의 재난은 더 빈번하고 더 장기적으로 발생가능하기 때문에 이러한 위기 상황에 효율적으로 대처하고 재발을 방지할 수 있는 위기관리역량을 개인과 시스템 차원에서 강화시켜야 할 것이다.

아직 재난 상황이 완료되지는 않았으나 코로나19로 인한 아동의 돌봄 공백이 어떠한 부정적 영향과 결과를 가져왔는지, 이를 극복하기 위해서는 무엇이 필요한지 등에 대한 심층적이고 정책적인 모니터링 및 분석을 통해 정책적으로 환류하는 것이 가장 중요하고도 필요할 것이다.

제2절 지역아동센터

1. 개요 및 주요 현황

가. 사업배경 및 설치 현황

1) 사업배경

지역아동센터는 지역 내 아동의 보호와 교육, 건전한 놀이와 오락 등의 제공을 통해서 아동의 건전한 성장과 발달을 지원하는 종합적인 아동복지 서비스를 제공하는 기관이다 (아동복지법 제52조 8항). 지역아동센터는 지역내에서 취약계층 아동들을 대상으로 사회운동의 일원으로 운영되던 공부방에서 출발하였다. 이후 2004년 아동복지법 개정에 따라 아동복지 시설로 법제화 되었다. 해당 시설이 법제화 됨에 따라 지역아동센터는 한동안 연평균 600개소씩 증가하는 등 매우 적극적으로 공급되면서 지역사회의 아동복지 전달체계의 거점 역할을 하게 되었다 (김은정, 장수정, 정영모, 오신휘, 2019).

지역아동센터는아동의 안전한 보호뿐만 아니라 급식, 일상생활 지도, 학습 지원, 가족지원 및 상담 등의 정서적 지원과 함께 체험활동 및 공연 등을 통한 문화적 지원 등 통합적인 아동돌봄기능을 수행하고 있다. 이와 같은 활동을 통하여 지역사회 내 아동 돌봄의 사각지대를 사전에 예방하고 사후적으로 적절한 서비스를 연계하는 등의 활동을 담당하고 있다 (김은정외, 2019).

2) 설치현황

지역아동센터는 2004년 895 개소였으나 해당시설이 법제화 됨에 따라 2년만에 2,029개소로 증가하는 등 법제화 초기에 공급이 매우 확대되었다. 2019년 전국에 4,217개소가 운영되고 있다 (보건복지부, 2020). 아래의 〈표 6-14〉는 2006년부터 현재까지 지역아동센터 운영현황을 보여주고 있다. 2008년 3,013개소로 증가한 이후 증가폭이 다소 둔화되었으며 2012년 이후에는 개소수에 큰 변화를 경험하지 않았으며 2019년에는 2018년도 대비 6개소 증가에 그치는 등 공급

침체기를 경험한 것으로 나타났다. 2019년 증가개소수는 6개소에 그친 것으로 나타났다. 다만, 이는 신규개소 센터와 폐원시설을 모두 고려한 상황이다. 2019년 신규센터는 서울, 경기권을 중심으로 95개소로 나타났다. 95개소가 신규로 문을 열었으나 동기간동안 89개소가 폐원한 것으로 볼 수 있다.

〈표 6-20〉 지역아동센터 현황(2006~2019년)

(단위: 개소, %)

구분	2006년	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년	2019년
개소 수	2,029	3,013	3,690	4,036	4,059	4,107	4,211	4,217

주: 2016년 이하 수치는 2016년 말 기준 전국 지역아동센터 통계 조사 보고서에 제시된 내용임.
*출처: 보건복지부. (2016, 2017, 2018, 2019, 2020). 2016, 2017, 2019, 2020 전국 지역아동센터 통계조사보고서. 세종: 보건복지부.

지역아동센터의 운영주체를 2019년 기준으로 살펴보면 〈표 6-15〉와 같다. 전체 4,217개소 중 2,949개소(69.95%)가 개인이 운영하고 있는 것으로 나타났다. 개인이 운영하는 비율은 2014년 65.7%에서 다소 증가하여 2017년 이후 약 70%를 유지하고 있다. 지자체에서 운영하는 개소 수는 2016년 41개소에서 꾸준히 증가하여 2019년 90개소로 2배이상 확대되었으나, 이는 전체의 약 2.1%로 매우 낮은 수준이다. 이처럼 지역아동센터는 전반적으로 민간위주의 공급특성을 가지고 있다. 이는 당초 민간이 운영하던 공부방을 제도권으로 유입한 경우이기 때문이다. 또한 법제화 이후 정부에서 특별히 공급노력을 기울인 바가 없기 때문에 민간위주의 공급구조를 유지할 수 밖에 없다. 법제화 초기 매우 적극적으로 확대되었으나 이후 설립 및 운영, 정부의 지원 조건 등의 변화, 아동수의 감소 등으로 인하여 현재는 증가폭이 매우 둔화되었다.

〈표 6-21〉 지역아동센터 운영 주체

(단위: 개, %)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체		4,059 (100.0)	4,102 (100.0)	4,107 (100.0)	4,189 (100.0)	4,211 (100.0)	4,217 (100.0)
개인		2,669 (65.7)	2,796 (68.2)	2,860 (69.6)	2,934 (70.0)	2,951 (70.1)	2,949 (69.9)
법인	재단	431 (10.6)	300 (7.3)	300 (7.3)	904 (21.6)	896 (21.3)	898 (21.3)
	사단	225 (5.5)	249 (6.1)	241 (5.9)			
	사회복지	332 (8.2)	331 (8.1)	322 (7.8)			
일반 단체	시민 단체	109 (2.7)	67 (1.6)	68 (1.7)	290 (6.9)	288 (6.8)	280 (6.6)
	종교 단체	231 (5.7)	272 (6.6)	183 (4.5)			
지자체1)	직영	-	-	19 (0.5)	17 (0.4)	25 (0.6)	34 (0.8)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
	위탁	-	-	22 (0.5)	44 (1.1)	51 (1.2)	56 (1.3)
기타2)		62 (1.6)	87 (2.1)	92 (2.2)	-	-	-

주: 1) 2016년부터 지자체 직영/위탁 별도 표시함(2015년까지 기타에 지자체 포함됨).
2) 기타는 협동조합, 사회적 기업, 학교 법인, 주민자치위원회 등임(2017년부터 법인 또는 일반 단체에 포함됨).
*출처: 보건복지부. (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). 2020 전국 지역아동센터 통계조사보고서(2019년 12월 말 기준). 세종: 보건복지부. p. 8.

나. 이용 대상 및 주요 서비스 현황[19)]

1) 이용대상 및 기준

지역아동센터의 이용대상은 돌봄취약 아동과 일반아동을 모두 포함한다. 서비스 이용을 위해서는 서비스 신청이 기본이 되나, 지역사회의 교사, 사회복지사, 이·통·반장 등이 이용 대상 아동을 발굴하고 서비스 이용을 추천할 수 있으며 이 경우 해당 아동의 보호자와 상담 등을 통해 서비스 이용을 신청할 수 있다. 당초 해당시설은 돌봄취약아동을 주 이용대상으로 삼아 일반아동 이용비율을 20%로 제한하였으나, 현재는 일반아동을 40%까지 허용하고 있다. 이 경우에도 지역별 상황에 따라 일정 범위 내에서 일반 아동 등록 수준을 달리 정할 수 있다.

돌봄취약아동 선정 기준은 소득기준, 가구 특성 기준, 연령 기준이 있으며 해당 기준을 모두 만족하는 경우에 해당한다. 이밖에 돌봄 특례에 해당하는 아동이 포함된다. '돌봄 특례'는 일반 아동에 해당되나 보호자의 질병이나 실직으로 가정 내 돌봄이 열악한 경우 등 특정 가구에 한해 시·군·구청장이 돌봄 취약 아동으로 선정하는 것을 뜻한다. 연령 기준의 경우, 만 18세 미만으로 초등학교 및 중학교에 재학 중인 아동이 주된 대상이나 지역아동센터 이용 중 고등학교로 진학하거나 만 18세 이상이나 계속해서 지역아동센터를 이용하는 고등학생, 지역아동센터를 이용하는 아동의 형제자매로 그 형제자매가 미취학 아동이거나 고등학생인 경우, 만 18세 미만의 학교 밖 청소년, 지역적 특성 등으로 어린이집·유치원 등을 이용할 수 없는 미취학 아동 등도 연령 기준에 적합한 것으로 간주한다. 40% 범위내에서 이용을 허용하고 있는 일반아동의 경우 연령기준만 만족하면 서비스 이용에 제한이 없다.

지역아동센터 돌봄취약아동을 선정하기 위한 소득기준은 〈표 6-16〉과 같다. 국민기초생활 수급 가구, 의료급여 수급 가구, 「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족, 「국민기초생활보장법」에 따른 차상위 계층, 「장애인복지법」에 따른 차상위 장애수당 또는 차상위 장애아동수당 수급 가구 등에 대해서는 해당증명서 확인이 되는 경우 소득기준을 충족하는 것으로 본다. 이와 같은 기준에

19) 보건복지부. (2021). 2021지역아동센터 지원 사업자료를 바탕으로 정리함

해당하지 않으나 가구의 건강보험료 본인부담금이 가구원 수별 기준 중위소득 100%에 해당하는 금액 이하인 경우에는 소득기준을 충족하는 것으로 본다(보건복지부, 2020a).

〈표 6-22〉 돌봄 취약 아동 선정 소득 기준

구분	내용
기준 ① (증명서 대체)	「국민기초생활보장법」에 따른 생계·의료·주거·교육급여 수급자 증명서 「의료급여법」 제3조에 따른 의료급여 수급권자의 의료급여증 또는 의료급여 증명서 「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족 증명서 「국민기초생활보장법」에 따른 차상위계층 확인서 「국민기초생활보장법」에 따른 차상위 자활 증명서 차상위 본인부담 경감 대상자 증명서 「장애인복지법」에 따른 차상위 장애수당 또는 차상위 장애아동수당 대상자 확인서 「장애인연금법」에 따른 장애인연금 대상자 확인서 「장애인복지법」에 따른 장애인 증명서(아동이 등록 장애인인 경우에 한함) 「기초연금법」에 따른 기초연금 수급자 확인서(조손 가족인 경우에 한함) 초·중·고 교육비 지원 대상자인 아동 ※ 초·중·고 교육비 지원 대상자는 별도의 증명서나 확인서가 없으므로 담당공무원이 사회보장정보시스템(행복e음)에서 직접 확인 필요
기준 ②	가구의 건강보험료 본인부담금이 가구원 수별 기준 중위소득 100%에 해당하는 금액 이하

*출처: 보건복지부. (2021). 2021지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. p. 42~43내용 표로 재구성.

지역아동센터 이용을 위한 가구 특성 기준은 〈표 6-17〉과 같다. 소득 기준과 마찬가지로 국민기초생활 보장법에 따른 생계·의료·주거·교육급여 수급자, 차상위 계층, 「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족, 장애인 가구, 조손 가족 등이 해당된다.

〈표 6-23〉 돌봄 취약 아동 선정 가구 특성 기준

구분	내용
기준 ①	「국민기초생활보장법」에 따른 생계·의료·주거·교육급여 수급자
기준 ②	차상위 계층 등 다음의 어느 하나에 해당하는 가정의 아동 ①「국민기초생활보장법」에 따른 의료급여 수급권자 이외의 「의료급여법」 제3조에 따른 의료급여 수급권자 ②「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족의 아동 ※「한부모가족지원법」에 따른 한부모가족으로 결정된 가구를 의미하며, 가구형태가 한부모가정인 모든 가구를 의미하지 않음에 유의 ③「국민기초생활보장법 시행규칙」 제38조 제4항에 따라 차상위계층 확인서가 발급되는 사람의 아동 또는 발급되는 아동 ④「국민기초생활보장법」 제9조 제5항에 따른 자활에 필요한 사업에 참가하는 사람(차상위 자활 대상자)의 아동 ⑤「국민건강보험법 시행령」 별표2 제3호 라목에 따른 희귀 난치성 질환자 등으로서 본인부담액을 경감받는 사람(차상위 본인부담 경감 대상자)의 (손)자녀인 아동 또는 경감받는 아동 ⑥「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당(차상위 장애수당)을 지급받는 사람의 (손)자녀인 아동 또는 같은 법 제50조 제1항에 따른 장애수당(차상위 장애아동수당)을 지급받는 아동 ⑦「장애인연금법」 제10조에 따라 장애인연금을 지급받는 사람과 동거하는 (손)자녀인 아동 ⑧「장애인복지법」에 따른 등록 장애인인 아동 ⑨「기초연금법」에 따른 기초연금을 받는 조손 가족의 아동 ※ 가구원수에 산정되는 (외)조부·모 중 1인 이상 받는 경우 해당 ⑩ 초·중·고 교육비 지원 대상자인 아동
기준 ③	- 「다문화가족지원법」 제2조 제1호에 따른 다문화 가족의 아동
기준 ④	- 「장애인복지법」에 따른 등록 장애인이 있는 가족의 아동
기준 ⑤	조손 가족의 아동: 가구원 수 산정 기준으로 조부모와 손자녀로만 이루어진 경우

주: 가구원 수 산정 기준: 세대별 주민등록표에 같이 등재된 사람으로서 아동을 기준으로 2촌 이내의 직계 혈족 및 형제자매에 해당하는 사람.
*출처: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 44-46내용 표로 재구성.

이처럼 지역아동센터는 돌봄취약가구를 주 대상으로 하면서 일정범위의 일반아동의 이용을 허용하고 있다. 돌봄취약가구의 경우 다자녀 가구, 맞벌이 가구 등이 포함되어 있으나, 전반적으로 소득기준, 가구특성기준, 돌봄특례 기준 등을 고려할 때 경제적으로 취약한 가구의 아동을 우선 대상으로 하고 있음을 알 수 있다(김은정 외, 2019). 사업안내서에 따르면 동시 입소 신청 시 가구 특성 기준에 해당하는 아동은 연령 기준만 만족하는 아동(일반아동)보다 이용 순위를 우선시하거나 결원 발생 시 돌봄 취약 아동에게 우선순위를 부여하고, 시·군·구청장은 돌봄 취약 아동이 이용하는 데 어려움이 없도록 지역별 수요 파악 등 지속적인 관리 방안을 마련할 것을 명시하고 있다.

2) 주요 서비스 내용

지역아동센터는 주 5일(월~금), 1일 8시간 이상의 상시 운영을 원칙으로 하며, 학기 중에는 오후 2~7시, 방학 중에는 낮 12시~오후 5시를 필수 운영 시간으로 하고 있다. 제공되는 서비스는 기본 프로그램과 특화 프로그램으로 구성된다. 기본 프로그램은 〈표6-18〉과 같이 보호, 교육, 문화, 정서지언, 지역사회연계로 구분된다. 특화 프로그램은 지역사회 및 주요 대상의 특수성을 고려한 맞춤형 프로그램을 뜻한다. 기본 프로그램은 영역별로 세부 프로그램이 있는데, 돌봄의 시간적 공백을 해소하는 것에 그치지 않고, 교육, 문화, 정서 지원 등 아동의 건전한 발달을 위한 각종 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다. 또한 지역아동센터는 이용을 종료한 아동에 대해 사후관리 차원에서 이용 종료 1개월 이내에 가정 또는 타 시설 등에서 안전하게 돌봄을 받고 있는지 확인한 후 최종 서비스를 종료하게 되어 있다. 또한 교육부의 초등돌봄교실 등 다른 돌봄 서비스를 이용하는 경우에는 시간대를 달리한다면 연계 차원에서 중복 이용이 가능하다.

한편 지역아동센터 이용은 무료를 원칙으로 한다. 다만 지역 여건 및 지역아동센터별 사정 등을 고려하여 매년 운영위원회와 보호자 사전 동의를 거쳐 일반 아동에 한해 월 5만 원 내에서 이용료를 받을 수 있으며, 해당 금액은 지역아동센터 프로그램비로 사용이 가능하다.

〈표 6-24〉 지역아동센터 기본 프로그램

영역 (대분류)	세부 영역 (중분류)	세부 프로그램 (소분류)	프로그램 예시 (시설별 선택 운영)
보호	생활	일상생활 관리	센터 생활 적응 지도, 일상생활 지도, 일상 예절 교육, 부적응 아동 지도 등
		위생·건강 관리	위생 지도, 건강 지도 등
		급식 지도	급식 지도, 식사 예절 교육 등
	안전	생활 안전 지도	저녁돌봄 등
		안전 귀가 지도	안전 귀가 지도, 생활 안전 지도 등
		5대 안전 의무 교육	교통안전, 실종·유괴 예방, 약물 오남용 예방, 재난 대비, 성폭력 예방 등
교육	학습	숙제 지도	숙제 지도, 학교생활 관리 등
		교과 학습 지도	수준별 학습 지도, 온라인 교육(IPTV학습 등), 학습 부진아 특별 지도 등
	특기 적성	예체능 활동	미술, 음악, 체육 지도 등
		적성 교육	진로 지도, 적성 교육(독서, 요리, 과학 등) 등
	성장과 권리	인성·사회성 교육	인성 교육, 사회성 교육 등
		자치 회의 및 동아리 활동	자치 회의, 동아리 활동 등
문화	체험 활동	관람·견학	공연 및 연극 관람, 박물관 등 견학 등
		캠프·여행	체험 활동, 캠프 및 여행 등

영역 (대분류)	세부 영역 (중분류)	세부 프로그램 (소분류)	프로그램 예시 (시설별 선택 운영)
	참여 활동	공연	공연 등
		행사(문화·체육 등)	전시회, 체육 대회 등
정서 지원	상담	연고자 상담	부모 및 가족 상담, 연고자 상담 등
		아동 상담	아동 상담 등
		정서 지원 프로그램	정서 지원 프로그램 등
	가족 지원	보호자 교육	보호자 교육 등
		행사·모임	부모 소모임, 가정 방문 등
지역사회 연계	홍보	기관 홍보	기관 홍보 등
	연계	인적 연계	자원봉사 활동, 인적 결연 후원, 후원자 관리 등
		기관 연계	지역 조사와 탐방, 전문 기관 연계, 복지 단체 연계 등

자료: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 53-54.

2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황

가. 재난 위험 관련 주요 지침[20)]

1) 아동안전교육

아동안전교육은 「아동복지법」 제31조 및 같은 범 시행령 제28조에 의해 매년 실시하도록 하고 있다. 시설장은 안전교육 계획을 수립·실시하여 이에 대한 결과를 시·군·구청장에게 매년 3월 31일 까지 보고하여야 한다. 이를 위반 시, 300만원이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다. 지자체는 시설 점검 시 안전교육 계획 수립 및 실시 여부를 확인하여야 한다. 다만, 아동 중 어린이집, 유치원, 초·중등학교 등에서 이미 교육을 받은 경우 이들에 대해서는 안전교육을 실시하지 않아도 된다. 이에 해당하지 않은 아동이 있는 경우 해당아동에 대한 교육을 반드시 실시하여야 한다.

「아동복지법」에 따른 안전교육내용 중 감염병 및 약물의 오용·남용 예방 등 보건위생 관리교육과 재난대비 안전교육 내용은 〈표 6-19〉와 같다. 이밖에도 안전교육에는 성폭력 및 아동학대 예방교육, 실종·유괴의 예방·방지 교육, 교통안전 교육이 실시되고 있다.

20) 보건복지부(2021). 2021 지역아동센터 지원사업안내를 참조하여 작성함

〈표 6-25〉 아동안전교육 내용

구분		감염병 및 약물의 오용·남용 예방 등 보건위생 관리 교육	재난대비 안전 교육
실시주기 (총시간)		3개월에 1회 이상 (연간 10시간 이상)	6개월에 1회 이상 (연간 6시간 이상)
교육 내용	초등학교 취학전	1. 감염병 예방을 위한 개인위생 실천습관 2. 예방접종의 이해 3. 몸에 해로운 약물 위험성 알기 4. 생활 주변의 해로운 약물·화학제품 그림으로 구별하기 5. 모르면 먼저 어른에게 물어보기 6. 가정용 화학제품 만지거나 먹지 않기 7. 어린이 약도 함부로 많이 먹지 않기	1. 화재의 원인과 예방법 2. 뜨거운 물건 이해하기 3. 옷에 불이 붙었을 때 대처법 4. 화제 시 대처법 5. 자연재난의 개념과 안전한 행동 알기
	초등학교	1. 감염병 예방을 위한 개인위생 실천습관 2. 예방접종의 이해 3. 약물·화학제품의 필요성과 위험성 이해하기 4. 중독·오남용의 개념알기 5. 중독사고의 대처법과 예방법 6. 약물·화학제품 요용·남용의 원인 알기 7. 오용·남용의 대처법과 예방법 8. 올바른 약물·화학제품 사용법	1. 화재의 원인과 예방법 2. 화재 시 대처법 3. 화재 신고 요령 4. 화상 대처법 5. 소화기 사용법 6. 자연재난의 개념과 안전한 행동 알기
	중·고등학교	1. 감염병 예방을 위한 개인위생 실천습관 2. 예방접종의 이해 3. 향정신성 물질에 대한 위험성·피해 알기 4. 중독성 물질에대한 위험성·피해 알기 5. 향정신성 의약품의 피해와 법적 처벌규정 6. 약물·화학제품 요용·남용의 원인 알기 7. 오용·남용의 대처법과 예방법 8. 올바른 약물·화학제품 사용법	1. 화재의 원인과 예방법 2. 화재 시 대처법 3. 소방기구 사용법 4. 자연재난, 인적재난 발생시 행동방법 5. 재난안내시스템 활용법
교육방법		1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 시청각 교육 3. 사례분석	1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 시청각 교육 3. 실습교육 또는 현장학습 4. 사례분석

*출처: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 51~52 내용 일부 발췌

2) 안전사고 예방대책

안전사고 예방대책은 시설 운영관리 관점에서 다루어지고 있다. 사업안내에 따른 안전사고 예방대책은 〈표 6-20〉과 같다. 시설의 원장은 안전사고에 대응하기 위하여 인근 소방서, 경찰서 및 가스, 유류 등의 안전상태를 점검하는 유관기관 등과 비상연락체계를 구축하고 사고에 대비하여 보호자와의 비상연락망을 확보하고 응급처치동의서를 비치해야 한다. 또한 시설장은 사고발생

24시간 이내에 사고보고서를 작성하여 시장·군수·구청장에게 보고하여야 하며, 중대사고는 발생 즉시 보고해야 한다. 중대사고는 중상 이상의 안전사고, 감염병 및 식중독 등 집단 질병, 화재·침수·붕괴 등 재난사고 등이 해당된다. 시·군·구에서는 시설에서 발생한 중대사고, 아동학대, 사망사고 및 언론취재 사항 등 중요사항의 경우 시·도와 보건복지부에 즉시 보고하고 사고통계를 관리해야 한다.

〈표 6-26〉 안전사고 예방대책

안전사고 예방대책
1. 시설의 원장은 안전사고에 대응하기 위하여 인근 소방서, 경차서 및 가스, 유류 등의 안전상태를 점검하는 유관기관 등과 비상연락체계를 구축하여야 함 2. 시설의 원장은 사고에 대비하여 부모와의 바상연락망을 확보하여야 하며 응급처치동의서를 비치해야함 3. 시설의 장은 사고발생 24시간 이내에 사고보고서를 작성하여 시장·군수·구청장에게 보고하여야 하며, 중대사고(중상 이상의 안전사고, 감염병 및 식중독 등 집단 질병, 화재·침수·붕괴 등 재난사고 등)는 발생 즉시 보고해야함(즉시 유선 통보 후 문서로 보고) 4. 시·군·구에서는 시설에서 발생한 중대사고, 아동학대, 사망사고 및 언론취재 사항 등 중요사항의 경우 시·도와 보건복지부에 즉시 보고하여야 하며 사고통계를 관리한다.

자료: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 71 내용 표로 재구성

3) 건강관리 및 응급조치

시설 내에서의 건강관리 및 응급조치에 대한 지침내용은 〈표 6-21〉과 같다. 종사자는 당해 건강검진 결과를 시설장에게 제출하여야 하며 이용 아동은 상황에 따라 건강검사, 학교 밖 청소년 검진, 영유아건강검진 결과를 당해 시설장에 제출하도록 하고 있다. 건강진단 결과 건강이 좋지 않은 사람에 대해서는 그 치료를 위하여 필요한 조치를 취하여야 하며 시설의 장은 서비스 이용 아동에게 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급상태가 발생한 경우 즉시 응급의료기관에 이송하여야 한다. 이 밖에 아동이 접근할 수 없는 안전한 장소에 응급조치를 위한 비상약품 및 간이 의료기구 등을 비치하여야 하며 서비스 이용 아동 또는 종사자에게 식중독 및 감염병으로 의심되는 증상 발견 즉시 시·군·구청 담당자 및 관할 보건소에 신고하여야 한다.

〈표 6-27〉 건강관리 및 응급조치

안전사고 예방대책
1. 시설의 전명병 등 유해 환경으로부터 아동 등을 보호하고 안전한 시설 환경을 위해 종사자는 「국민건강보호법 시행령」 제 25조에 따른 건강검진 결과를 당해시설장에 제출하여야 함 2. 이용 아동은 「학교보건법」 제7조에 따른 건강검사 (초등학교 1·4학년, 중·고등학교 1학년), 「청소년복지 지원법」 제6조에 따른 학교 밖청소년 검진(9세이상 24세 이하 학교 밖 청소년), 「국민건강보험법」 제52조에 따른 영유아건강검진을 받은 경우 그 결과를 당해 시설장에게 제출하여야 함

안전사고 예방대책
3. 검진기관:검진기관으로 지정을 받은「의료법」제3조에 따른 의료기관 및「지역보건법」제10조에 따른 보건소 ※ 지역아동센터의 종사자는「국민건강보험법 시행령」제25조에 따른 비사무직 종사자로, 건강보험공단이 제공하는 건강검진을 실시한 경우 일반건강 검진으로 갈음되므로 건강보험공단에서 지원하는 건강검진 실시(사업주 부담 없음) 1. 건강진단 결과 건강이 좋지 않은 사람에 대해서는 그 치료를 위하여 필요한 조치를 취하여야 함 2. 시설의 장은 이용아동에게 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급상태가 발생한 경우 즉시 응급의료기관에 이송 3. 아동이 접근할 수 없는 안전한 장소에 응급조치를 위한 비상약품 및 간이 의료기구 등을 비치 4. 시설의 장은 이용아동 또는 종사자에게 식중독 및 감염병으로 의심되는 증상 발견시 즉시 시·군·구청 담당부서 및 관할 보건소에 신고

*출처: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 69 내용 표로 재구성

4) 시설의 안전점검

지역아동센터는「사회복지사업법」제34조의 4 (시설의 안전점검 등)에 따라 안전점검을 실시하도록 하고 있다. 시설의 안전 점검은 사회복지시설 자체 안전 점검, 지자체 안전 점검, 합동안전 점검, 한국시설안전공단 소규모 취약시설 안전 점검 항목으로 구분해 살펴볼 수 있다.

〈표 6-22〉는 사회복지시설 자체 안전 점검, 지자체 안전 점검, 합동 안전 점검 내용을 소개하고 있다. 자체안전 점검 내용에 따르면 시설장은 매 반기(연2회)정기안전 점검을 실시하고 그 결과를 시·군·구청장에 제출하여야 한다. 정기안전점검 결과 안전 우려가 있는 경우 수시 안전 점검을 실시하여 그 결과를 사·군·구청장에게 제출하여야 한다. 이와 같은 안전 점검 조항을 위반할 경우 300만원 이하의 과태료가 부과된다. 안전 점검 결과에 따라 시설운영자는 적절한 개보수를 할 의무가 있으며 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지자체에서 보조받을 수 있다.

자자체 안전 점검은 보건복지부에서 통보하는 계획에 따라 종사자 대상 교육훈련 및 안전점검표에 따른 현지 점검을 실시하고 그 결과를 보건복지부에 보고한다. 안전 점검 결과는 시스템을 통해 온라인으로 보고하며 지역아동센터는 사회복지시설정보시스템으로 지자체에 보고하며, 지자체는 행정업무지원시스템을 통해 결과 보고 및 안전 점검 이력관리를 수행하도록 하고 있다.

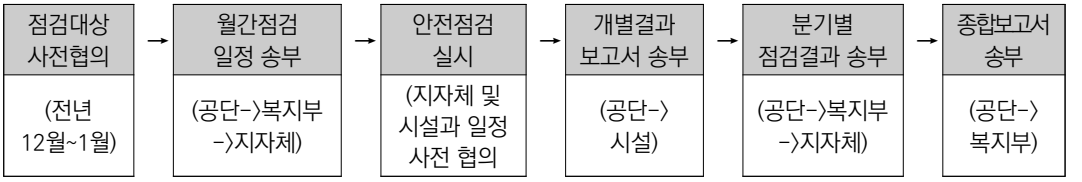
〈표 6-28〉 시설의 안전점검 :자체점검, 지자체점검, 합동점검

구분	내용
1) 사회복지시설 자체 안전점검	1. 정기안전점검:시설장은 매 반기(연2회) 시설에 대해 정기안전점검을 실시하고 그 결과를 시장군수구청장에게 제출하여야 함 2. 수시안전점검: 시설장은 정기안전점검결과 해당시설의 구조·설비의 안전도가 취약하여 위해의 우려가 있는 때에는 안전점검기관에 수시안전점검을 의뢰하여 그 결과를 시장군수구청장에게 제출하여야 함 (1) 안전점검기관:「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」제28조에 따른 안전진단전

구분	내용
	문기관 또는 「건설산업기본법」 제9조에 따른 시설뭉의 유지관리를 업으로 하는 전문건설업자 (2) 안전점검기준: 「시설무의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제13조에 따른 안전점검 및 정밀안전진단 지침 3. 「사회복지사업법」 제58조 제2항에 따라 위반 시 300만원 이하의 과태료 부과 4. 시장군수구청장은 안전에 필요한 경우 시설의 운영자로 하여금 시설의 보완 또는 개보수를 요구할 수 있으며, 요구를 받은 시설운영자는 이에 응해야 함 5. 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위 내에서 안전점검, 시설의 보완 및 시설의개보수에 소요되는 비용의 전부 또는 일부 보조할가능
2) 지자체 안전점검	1. 시도 및 시군구에서는 하·동절기(4월 및 11월경) 등 취약시기에 보건복지부에서 통보하는 안전점검 계획에 따라 종사자 대상 교육훈련* 및 안전점검표에 따른 현지 점검 실시 후 그 결과를 보건복지부에 보고 (1) 필요한 경우 시설 운영자로 하여금 시설의 보완또는 개보수 등을 요구하고 보완 또는 개보수사항을 모니터링 *지자체 주관 집합교육(권장), 시설 자체교육, 모의훈련 등 1. 시설안전점검 실시 후 결과보고는 시스템을 통해 온라인으로 보고 (1) 지역아동센터는 사회복지시설정보시스템으로 지자체에 보고하며, 지자체는 행정업무 지원시스템을 통해 결과 보고 및 안전점검 이력관리 수행 2. 주요 점검사항: 건축·부대시설 안전성, 소방·가스·전기시설 관리상태, 보험 가입여부, 시설이용자 건강관리 대책 등을 점검하며, 취약시기의 특성에 따라 감염병 관리 때책, 급식시설 위생상태, 폭설·제설·동파·난방관리 대책 등 추가 점검
3) 합동 안전점검	1. 정부·지자체·전문가 등으로 합동점검단을 구성하여 중점점검 대상시설에 대하여 안전취약시기(하·동절기, 태풍발생 시 등)에 시설물 안전관리실태, 매뉴얼 준수여부, 안전의식, 교육·훈련 등 종합점검 실시(연1회) 2. 합동점검 계획(중점점검 대상시설 리스트 포함)은 정기안전점검 전 통보

*출처: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 73~74 내용 표로 재구성

앞서 소개된 안전 점검 이외에 한국시설안전공단에서 시설물 안전관리에 관한 특별법 제33조의 4에 따라 실시하는 소규모 취약시설에 대한 안전 점검이 있다. 이는 소규모 취약시설의 안전점검을 보건복지부와 협의하여 무상으로 실시해 주는 것이다. 점검대상은 건축물 자체와 지반침하, 균열 및 건축마감 손상 여부, 유지관리상태 등의 옥외시설사항이 해당된다. 점검절차는 [그림 6-14]와 같다. 안전에 취약하거나 재난의 위험이 있다고 판단되는 시설에 대해 시설장이 요청하거나 지자체 직권으로 지자체가 보건복지부에 신청하는 과정에 따른다.



[그림 6-11] 한국시설안전공단 소규모 취약시설 안전점검 절차

*출처: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 75 발췌

안전 점검과 관련하여 화재예방 및 소방·전기·가스 안전관리에 관한 규정을 지키도록 하고 있다. 이에 대한 내용은 〈표 6-23〉과 같다. 화재방지를 위해 발화성이 높은 가구와 실내장식을 사용하지 않으며 유독가스가 나지 않는 내연자재를 사용하도록 하고 있다. 또한 스크링클러설비, 간이스크링클러설비, 물분무 등 소화설비 또는 옥내 소화전설비, 자동화재탐지설비 등을 설치해야 한다. 이 밖에도 화재 등 안전사고 대피계획에 따른 대피훈련을 정기적으로 실시하여야 하며 정전을 대비한 초와 성냥, 라이터 등은 아이들 손에 닿지 않게 관리하고, 시설 내에서는 금연 및 전기·가스 기구의 개인적 사용을 원칙적으로 금하고 있다.

〈표 6-29〉 화재예방 및 소방·전기·가스 안전

화재예방 및 소방·전기·가스 안전
1. 화재방지를 위해 발화성이 높은 가구와 실내장식을 사용하지 않으며 유독가스가 나지 않는 내연자재 사용(「화재예방, 소방시설 설치·유지에 관한 법률」 제12조 제1항 및 같은법 시행령 제 19조) 2. 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 별표6에 따라 스크링클러설비, 간이스크링클러설비, 물분무 등 소화설비 또는 옥내 소화전설비, 자동화재탐지설비 등을 설치해야 함 3. 화재 등 안전사고 대피계획에 따른 대피훈련을 정기적으로 실시하여야 함 (1) 자체 모의훈련을 실시하고, 비상연락체계 확립 및 응급조치반을 편성·운영 (2) 연료, 가스 등 인화성 물질과 발화성 장치의 특별 관리 실시 4. 정전을 대비한 초와 성냥, 라이터 등은 아이들 손데 닿지 않게 관리하고, 시설 내에서는 금연 및 전기·가스 기구의 개인적 사용을 원칙적으로 금함.

*출처: 보건복지부. (2021). 2021 지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부. pp. 76 내용 표로 재구성

5) 미세먼지 대응

미세먼지에 대한 대응지침에 따르면 시설의 장은 미세먼지로부터 시설 아동의 건강보호를 위하여 「지역아동센터 고농도 미세먼지 대응매뉴얼」을 숙지하고 상황에 맞게 대처해야 한다. 이를 위해서는 에어코리아(airkorea.or.kr)나 '우리동네대기질' 모바일 앱을 활용하여 미세먼지 예보상황 및 농도변화를 수시로 확인하고 고농도 미세먼지 발생 시 아동 대상 행동요령(외출자제, 외

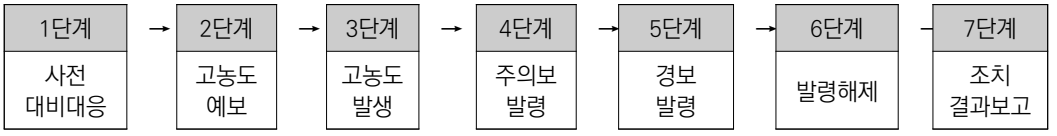
출시 마스크 쓰기, 깨끗이 씻기 등) 교육을 수행하고 이를 실천해야 한다. 이밖에도 실내공기질 관리를 위해서 공기청정기를 가동하고 물걸레 청소 등을 실시해야 한다.

나. 주요 재난 위험 유형 대비 현황

1) 고농도 미세먼지 대응[21)]

보건복지부는 고농도 미세먼지 발생 또는 발생이 우려되는 경우 지역아동센터 이용 아동 등 취약계층을 보호하기 위해 미세먼지 수준에 따른 단계별 대응방향을 규정하여 제공하고 있다. 해당 매뉴얼의 적용대상은 지역아동센터 이용 아동과 종사자, 건강 취약계층이다. 본 매뉴얼을 적용하는 상황은 미세먼지 예보등급이 '나쁨'이상인 경우, 고농도 미세먼지('나쁨'이상)가 발생하거나, 해당 광역자치단체에서 주의보·경보가 발령되어 광역자치단체가 관리해야 하는 경우이다.

고농도 미세먼지 대응단계는 [그림 6-15]와 같이 7단계로 구분된다. 각 단계에 따라 광역자치단체(시·도), 기초자치단체(시·군·구), 지역아동센터에서 수행해야할 각각의 역할이 있다. 고농도 미세먼지 대응 총괄은 환경부가 담당하며 유관기관 협조 및 상황을 전파하는 등 유기적 대응체계를 구축한다. 광역자치단체에서는 고농도 미세먼지 관측 및 예측을 위한 예보시스템을 구축하고 다양한 매체를 활용하여 고농도 미세먼지 발생상황을 신속·정확하게 전파해야 한다. 또한 경보(주의보, 경보) 및 비상저감조치 발령 및 단계별 조치사항을 이행해야 한다. 〈표 6-24〉은 미세먼지 대응단계별 각 기관에서 조치해야할 사항을 보여준다. 지역아동센터는 고농도 미세먼지 발생 시 영유아, 아동 등의 건강상 피해를 예방하기 위한 조치사항을 실시하고 해당 자치단체 매뉴얼에 따라 조치결과를 보고한다.



[그림 6-12] 고농도 미세먼지 대응단계

*출처: 보건복지부(2019.12) 고농도 미세먼지 대응 실무매뉴얼(지역아동센터용)p. 7 발췌

21) 보건복지부(2019.12) 고농도 미세먼지 대응 실무매뉴얼(지역아동센터용)을 참조하여 작성함

〈표 6-30〉 기관별·단계별 조치사항 요약

구분	사전 대비 대응	고농도 예보	고농도 발생	주의보 발령	경보발령	발령해제	조치결과 보고
광역자치 단체(시도)	연락체계 점검, 사전 대응계획 마련	예보 확인	발생상황 확인, 대응 조치협조 요청, 모니터링 강화	주의보 발령 전파, 조치사항 전파, 이 행 이이동상황 파악 등	경보발령 전파, 재난문자발송,(CBS) 송출, 지역상황반 운영	발령해제 전파	시·도 조치결과 보고
기초자치 단체 (시군구)	연락체계 점검, 사전 대응계획 마련	예보 확인	대응조치 실시요청, 대처상황 확인	발령상황 확인, 대처상황 확인, 조치상황 확인	발령상황 확인, 대처상황 확인, 조치상황 확인	발령해제 전파	조치결과 보고 (종료 후 7일이내, 취합 및 시도보고)
지역아동 센터	매뉴얼 숙지 및 사전준비	예보확인, 행동요령 공지, 대응방안 검토	발령상황 수시확인, 실외활동 자제 등 대응조치 실시	발령상황 수시확인, 실외활동 금지 등 대응조치 실시	발령상황 수시확인, 실외활동 금지, 질환자 파악 등 대응조치 실시	해제상황 수시확인, 실내외 환기· 청소 등 실시	해당 자치단체 매뉴얼에 따름

자료: 보건복지부(2019.12) 고농도 미세먼지 대응 실무매뉴얼(지역아동센터용)p. 7 발췌

〈표 6-25〉는 각 단계별 지역안동센터의 대응요령이다. 평상시에는 환기와 청소를 자주하고, 미세먼지 발생 시 대처방안에 대하여 숙지해 있어야 하며 비상연락망을 구축하고 호흡기질환 등 관심이 필요한 아동에 대한 관리대책을 마련해야 한다. 2단계로 미세먼지 고농도 예보가 실시되면 비상연락망, 안내문 등을 통하여 예보상황과 행동요령을 공지하고 미세먼지 상황을 수시로 확인한다. 3단계로 미세먼지 고농도가 실제로 발생했을 때, 이 밖에 미세먼지 경보(주의보, 경보) 발령이 해제되는 6단계에서의 대응내용은 주의보 발령 해제시와 경보발령 해제시로 구분된다. 주의보 발령 해제시에는 실내외 청소를 실시하고, 미세먼지 농도가 낮은 시간에 도로변 외 창문 개방 등 환기를 실시하고, 환자 발생여부 등을 파악하여 환자에 대한 돌봄을 관리한다. 경보발령 해제시에는 시도 매뉴얼에 따라 필요시 조치결과를 관계기관(지역아동센터 -〉 시·군·구 담당부서-〉 시·도담당부서)에 보고해야 한다.

〈표 6-31〉 미세먼지 대응: 지역아동센터 대응요령

구분	내용
1) 평시 (사전준비사항 포함)	1. 평상시 환기는 하루 두 번(오전, 오후)이상 30분씩 실시 2. 미세먼지 '나쁨'이상일 경우 자연환기 자제 (실내공기질 오염상황에 따라 필요한 경우 짧게 환기 후 물청소) 3. 환기시설은 수시로 청소 (1일 8시간 사용 시 일주일에 1회, 3~4시간 사용 시 2주일에 1회 이상 권장) 4. 월 1회 이상 천장, 벽면, 창틀 및 방충망 등에 먼지가 쌓이지 않도록 물걸레 청소 5. 고농도 미세먼지 발생시 대처방안에 대한 숙지 6. 시설 내 비상연락망 구축 7. 아동 및 종사자 대상 대기오염피해예방, 대응조치 행동요령을 지도 홍보 8. 호흡기질환 등 관심이 필요한 아동에 대한 관리대책 마련 (현황 파악, 위생점검 및 건강체크, 응급조치 요령 등 숙지) 9. 상비약(안약, 아토피연고 등)등 비치 10. 실내 미세먼지 유지기준 (PM10 100㎍/㎥)준수 11. 실내 미세먼지 권고기준 (PM25 70㎍/㎥)준수 노력
2) 고농도 예보	1. 비상연락망, 안내문 등을 통한 예보상황 및 행동요령 공지 2. 미세먼지 예보 상황 및 농도변화 수시 확인 ※ 에어코리아(airkorea.or.kr)나 '우리동네대기질'모바일 앱을 활용
3) 고농도 발생	1. 시설 담당자는 미세먼지 농도를 수시로 확인, 기관 내 상황 전파 2. 입소자 및 종사자 대상 행동요령(외출 자제, 실내생활 권고, 바깥공기 유입 차단(창문닫기)), 교육 및 실천 3. 호흡기 질환 등 관심이 필요한 아동과 취약계층 관리대책 이행 4. 실내공기질 관리(예:공기청정기 가동, 물걸레질 청소 등)
4) 주의보	1. 실외활동 자제 및 실내생활 권고 2. 시설 내 기계, 기구류, 식재료 세척 등 식당 위생관리 강화
5) 경보	1. 실외활동 금지 및 실내생활 권고 2. 질환자 파악 및 특별관리(진료 등)

*출처: 보건복지부. (2019.12). 고농도 미세먼지 대응 실무매뉴얼(지역아동센터용). p.18

3. 코로나19 관련 대응 현황

가. 코로나19 관련 주요 지침

1) 집단시설·다중이용시설 등 대응지침

국내 코로나 감염 첫 확진자는 2020.1.20.에 발생하였으며, 정부는 2020.2.2.일자로 '신종코로나바이러스감염증 유행대비 집단시설·다중이용시설 등 대응지침'을 발표하였다. 청소년·가족시설과 사회복지시설은 집단이용시설로 분류됨에 따라 지역아동센터도 해당 지침의 적용을 받는

다. 해당 지침은 코로나 감염병 위기상황 변화에 따라 지속적으로 개정·보완 되었으며 관련시설 모두에 적용되는 기본 지침 역할을 하였다. 본 지침을 바탕으로 시설유형별로 사업장 특성을 반영하여 별도의 지침에 따라 대응하도록 하고 있다.

'집단시설·다중이용시설 등 대응지침' 초판의 내용은 〈표 6-26〉과 같으며, 관리체계 및 유관기관 협조체계 구성, 감염예방 관리 철저, 돌봄종사자 관리, 의심환자 발견시 조치 항목에 대해 대응지침을 제시하고 있다.

〈표 6-32〉 집단시설·다중이용시설 등 대응지침 (2020.02)

지침	내용
1. 관리체계 및 유관기관 협조체계 구성	○ 시설 관리자와 유관기관*(시도, 시군구 보건소 및 의료기관) 간 비상 연락체계 유지 및 상황 발생시 즉시 대응 ○ 시설 조직 내 '신종 코로나바이러스감염증 증상 신고접수 담당자'를 지정하여 시설 이용객 및 기타 방문객 중 증상자의 신고 접수 ○ 시설 종사자 대상 신종 코로나바이러스감염증 질병정보 및 감염예방수칙, 행동요령 교육
2. 감염예방 관리 철	□ 중국을 다녀온 직원 및 이용자는 입국 후 14일간* 한시적 업무 배제 또는 이용(등원) 중단** ○ 업무 배제된 자는 되도록 14일간 타인과의 접촉 및 거주지 밖 외출을 자제하고, 발열 및 호흡기 증상이 나타나는지 스스로 관찰 ○ 사업장 내 중국에서 입국한 근로자가 있는 경우 선제적 예방을 위해 2주간 휴가나 재택근무를 부여하거나, 휴업 조치가 이루어지도록 권고 □ 시설이용자, 시설종사자 및 기타 방문객 대상 위생수칙 교육·홍보 ○ 직원 대상으로 신종 코로나바이러스감염증 예방 수칙, 손씻기, 기침예절 등 감염병 예방 교육 실시 ○ 손씻기, 기침 예절 등 신종 코로나바이러스감염증 예방을 위한 위생수칙 등 각종 홍보물*을 시설 내 주요장소에 부착 □ 감염 예방을 위한 위생 관리 ○ 시설 내 화장실 등에 개수대, 손 세척제(비누, 손소독제 등)와 휴지 등을 충분히 비치 - 손 씻기 및 세안 후에는종이타월이나개인용수건등으로깨끗이닦도록 함 - 시설 내 휴지를 비치하여 즉시 사용할 수 있도록 함 - 기침시 사용한 휴지를 바로 처리할 수 있도록 쓰레기통을 곳곳에 비치 ○ 버스·철도·지하철·택시 등은 개찰구·손잡이·화장실 등 소독 철저 및 종사자에게 마스크 착용 ○ 시설 내 주요 공간의 청소와 소독을 강화 - 특히, 밀집도가 높은 장소와 고위험군* 사용 공간에 대한 청결을 강화하도록 함 ○ 시설 내 마스크, 체온계 등 감염예방을 위한 필수물품을 충분히 비치하고, 이용객 중 희망자에게 마스크 배포 ○ 의심환자 발생시, 관할 보건소의 조치가 있기 전까지 의심환자가 대기할 수 있도록 시설 내 격리공간을 확보하도록 함
3. 돌봄종사자 관리	○ 요양보호사·간병인·가사도우미 등 돌봄서비스 종사자의 경우도 중국에서 입국한 경우는 14일 경과 후 서비스 제공으로 관리 철저

지침	내용
4. 의심환자 발견시 조치	○ 시설 내 의심환자 발견 시 관할 보건소에 즉시 신고 ○ 보건소에서의 조치가 있기 전까지, 의심환자에 대해서는 마스크를 씌우고, 확보된 격리공간에서 대기하도록 함 - 임시 격리공간 확보가 불가능한 경우, 시·도(보건소)지시 사항에 따라 수행 - 이송시 타인에게 전파되지 않도록 의심환자가 마스크를 착용하도록 함 ○ 의심환자의 보건소 이송 이후에는 알코올, 락스 등의 소독제를 이용하여 환자가 머물렀던 격리 장소를 청소

*출처: 질병관리본부·중앙사고수습본부(2020.2). '신종코로나바이러스감염증 유행대비 집단시설·다중이용시설 등 대응지침'의 내용을 표로 재구성함

이후 2차(2020.3.20.)에서는 시군구청 내 시설 소관부서가 유관기관 협조체계에서 추가되었으며 감염관리를 위한 전담직원을 지정 배치하도록 하여 감염예방을 위한 관리를 좀 더 강화하였다. 2021.7.1.일자로 8차가 발표되었으며 해당 시설 휴관(원)시 조치 사항 등이 구체적으로 담겨있다. 거리두기 관계 없이 긴급 돌봄서비스 제공 방안을 마련하여 휴관(원)시, 취약계층 긴급 돌봄서비스는 지속적으로 제공할 수 있게 조치하도록 하였다. 이밖에 아동들에게 도시락 및 식사지원등이 이루어지도록 하였으며 공통대응지침 이외에 시설별 개별지침을 활용하도록 하였다. 이밖에도 사회복지시설 운영 유지 세부 가이드라인을 제공하고 있다(보건복지부, 2021.7.1).

2) 사회복지시설 대응지침

「집단시설·다중이용시설 대응지침」과 함께 2020.2.21.일자로 「사회복지시설 대응지침」(2판)이 안내되었다. 해당 지침은 기존의 「집단시설·다중이용시설 대응지침」을 사회복지시설의 사정에 따라 적합하게 적용할 수 있도록 제공되었다. 이후 지속적으로 개편되어 2021.11.15.일 자로 9판이 발표되었다. 해당 지침은 정부의 단계적 일상회복 시행에 따라 접종완료자 중심으로 사회복지시설 운영 및 방역관리 방향을 제시하고 있다. 기본방향은 철저한 방역 조치 하에 사회복지시설 정상 운영을 원칙으로 하며 지역 내 방역 상황을 고려하여 지자체 책임하에 사회복지시설 운영 범위를 조정하도록 하였다. 또한 접종완료자 중심으로 시설운영을 정상화 하고, 미접종 종사자의 경우 주기적 PCR검사를 의무화 하는 등 관리를 강화하였다. 대응조치사항에 대한 9판의 주요 내용은 〈표 6-27〉과 같다.

〈표 6-33〉 사회복지시설 대응지침 9판 (2021.11.15.)

지침	내용
1. 관리체계 및 유관기관 협	□ 사회복지시설 내 감염관리체계 및 비상대응체계 구축

지침	내용
조체계 구성	□ 사회복지시설 코로나19 대응 체계 ○ (대응 체계) 복지부(중수본 및 사업부서)와 지자체, 사회복지시설간 상시 연락체계 구축 및 시설 내 감염관리책임자(방역관리자) 등 지정 ○ (방역조치 점검) 사회복지시설 → 지자체 ○ (운영 재개 등) 운영 중지 시설의 운영 재개, 사전 조치 신속 시행(지자체·시설)
2. 감염예방 관리 철저	□ 시설 이용자, 시설 종사자 등 감염병 예방 교육·홍보 ○ 시설 종사자 대상 코로나19 질병정보 및 감염예방수칙, 행동요령, 생활 속 거리두기 지침 등 교육 ○ 시설 이용자에 대하여 발열 또는 호흡기 증상이 있거나 코로나19 관련 여행력이 있는 경우 이용이 제한될 수 있음을 고지하고 주요 장소에 안내 ○ 코로나19 예방수칙, 손씻기, 기침예절 등 감염병 예방 교육 실시 및 각종 홍보물을 시설 내 주요 장소에 부착 □ 환경 위생 관리 ○ 시설 내 화장실 등에 개수대(비수동식 수도꼭지 등), 손 세척제(비누, 알콜 70% 이상 손소독제 등)와 휴지 등을 충분히 비치, 관리 ○ 시설 내 주요 공간의 청소, 소독 및 환기 강화 ○ 마스크 착용, 체온계, 손 소독제 등 감염예방을 위한 물품을 충분히 비치
3. 시설입소·출입시 관리 강화	□ 시설 종사자 등은 개인위생 준수(마스크 착용, 손 씻기) 후 출입 안내 ○ 원칙적으로 접종완료자는 출입에 제한을 두지 않고, 미접종자는 PCR 검사 결과 음성(48시간 이내)인 경우 출입 가능 □ 시설 이용자·거주자·종사자 등 1일 2회 발열, 호흡기 증상 확인 □ 다음과 같은 시설 종사자 또는 이용자는 출근 또는 이용 중단할 것 ① 발열 또는 호흡기 증상이 나타난 시설 종사자 또는 이용자는 즉시 검사받고, 증상이 나타나지 않을 때까지 출근 또는 이용을 중단할 것 ② 해외 여행력 있는 시설 종사자 또는 이용자는 해외입국자 관리방안 및 예방접종완료자 관리지침에 따름 ○ 시설 관리자는 상기 ①·② 조건에 해당하는 경우에 대하여 휴가를 주거나 휴관(이용중단) 조치를 할 때 불이익을 주지 않도록 주의 ○ 시설 관리자 등은 시설 종사자, 이용자에 대하여 발열 또는 호흡기 증상이 있는 경우 출근 또는 이용을 하지 않도록 사전에 적극 안내하고 관리할 것 ○ 시설 관리자 등은 가능한 영유아, 노인, 임신부, 장애인 등 취약계층의 이용 자제를 안내하고 관리할 것 ○ 의심환자 발생 시, 의심환자 대기 가능한 격리실을 시설 내 확보 □ 이용자·자원봉사자·실습생 등에 대한 안내 ○ 접종완료자인 이용자·자원봉사자 · 실습생 · 방문자는 시설 출입 제한 없음 ○ 시설 출입 시 개인위생에 철저, 발열 또는 호흡기 증상 확인, 마스크 착용 및 손소독(소독제 사용, 충분한 손씻기) 실시 후 활동토록 안내
4. 시설 거주자의 면회·외출·외박 및 프로그램 등 운영 관련	□ (면회) 철저한 방역 조치 하에 실시하되, 면회시간 및 미접종자 면회 제한 등 시설 내 감염 위험 최소화 도모 ○ 면회객, 거주자 모두 접종완료자이거나, PCR 검사 결과(48시간 이내) 음성확인자의 경우 접촉 면회 허용 ○ 거주자, 면회객 중 미접종자 포함 시 비대면 또는 비접촉 면회 허용 ○ 거주자의 임종, 의식불명 등 긴급한 상황, 정서적 안정이 필요하 다고 시설장 등 책임자가 인정할 경우 면회객 PCR 음성 확인(48시간 이내) 또는 보호용구* 착용 하에 접촉면회 가능

지침	내용
	○ 면회객 분산을 위해 사전예약제 권고, 면회 중 마스크 착용, 음식섭취 금지(물·무알콜음료 제외), 발열 등 증상 확인, 면회객 명부관리 등 방역관리 실시 □ (외출·외박) 접종완료자 또는 PCR 검사(48시간 이내) 음성 확인자는 별도 제한 없음 ○ 미접종자도 ① 유치원, 어린이집, 학교 등 개학에 따른 등교(원), ② 생계유지 등을 위한 직장 출·퇴근, ③ 시설장 등 책임자가 인정할 만한 사유발생(예:가족경조사, 병·의원 진료 등) 허용하고, 필요시 해당 거주자의 별도 격리 생활공간 마련·운영 ○ 복귀 후 체온 측정, 호흡기 증상 확인 등 모니터링 지속 □ (프로그램 등 운영) 접종완료자 중심으로 방역수칙 준수 하 운영 ○ 접종완료자 또는 PCR 검사 음성 확인자(48시간 이내)에 한하여 프로그램 참여 가능 ○ 마스크 착용, 프로그램 전후 환기·소독 실시, 사람 간 거리두기* 등 철저한 방역조치 하 실시 □ (이용시설 내 취식) 원칙적으로 취식을 허용하지 않음(물, 무알콜 음료 제외). 다만, 기 허용 중인 경우 예방접종 완료자에 한하여 칸막이 또는 띄어앉기 하 유지 가능
5. 접촉의 최소화	○ 시설 종사자 간 또는 방문객 등과 악수 등 접촉하지 않기 ○ 출 · 퇴근 시간, 식사시간 교차 실시 * 유연근무제, 점심시간 시차 운영 활용 ○ 좌석의 경우 테이블 간 1m 거리두기 준수(띄워 앉기, 가림막 등 포함)
6. 시설 휴관(원) 시 조치	□ 휴관(원) 시, 취약계층 긴급 돌봄서비스 지속 제공 ○「코로나19 유행대비 사회복지서비스 유지를 위한 공통 대응지침」('20. 2. 21. 旣배포) 및 시설별 개별지침 활용
7. 의심환자 발견 시 조치사항	○ 시설 내 의심환자 발견 시 관할 보건소에 즉시 신고 ○ 보건소에서의 조치가 있기 전까지 의심환자에 대해서는 마스크를 씌우고, 확보된 격리공간에서 대기하도록 함 ○ (의심)환자의 이송 이후에는 차아염소산나트륨, 알코올 등의 소독제를 이용하여 환자가 머물렀던 격리장소를 소독 ○ (의심)환자와 접촉한 거주자·종사자에 대한 모니터링
8. 행정사항	□ 사회복지시설 종사자 업무배제 시 복무기준 관련 ○ (유급휴가 처리) 사회복지시설 종사자 중 확진 또는 의심으로 격리된 종사자에 대하여 치료·격리기간 동안 '유급휴가' 처리('20.1.30. 시달) ○ (사회복지시설 대체인력 지원) 사회복지시설 종사자 업무배제 시 돌봄 공백을 방지하기 위해 '사회복지시설 대체인력'을 대상시설에 우선 투입('20.1.29. 공문시행) □ 사회복지시설 백신휴가 실시 관련 '21.4.1.부터 적용 o 임금 손실이 없도록 별도의 유급휴가 실시 원칙 o 각 지자체는 관내 시설별로 자체 예방접종계획을 사전에 수립 하도록 안내 및 지원 실시 o 중앙(소관부서) 및 지자체는 접종 기간 중 서비스 제공 이상 유무 모니터링 실시 * (시설→시·군·구→시·도→복지부 시설 소관 부서) ※ 각 시설(사업)별로 별도 지침이 있는 경우, 별도 지침 우선 적용

*출처: 보건복지부(2021.11.15.).「코로나바이러스감염증-19」유행대비 사회복지시설 대응 지침」(9판) p.2~10의 내용을 표로 재구성함

2) 지역아동센터 대응지침

기본 대응지침을 바탕으로 시설 유형별로 대응지침을 별도 적용하였으며 복지부를 중심으로 '코로나바이러스감염증-19 유행 대비 지역아동센터·다함께돌봄센터 대응지침'이 안내되었다.첫 지침이 2020.2월에 발표되었으며 계속 보완판이 발표되었다. 2021.90.30 발표된 대응지침(8-3)판이 발표되었으며 관리체계 및 유관기관 협조체계 구성, 감염예방 관리 철저, 의심환자 발견시 조치사항은 사회복지시설 대응지침과 동일한 내용이 적용되었다. 이밖에 수정되어 적용된 사항과 추가적용된 사항에 대한 내용은 〈표 6-28〉과 같다.

〈표 6-34〉 지역아동센터·다함께돌봄센터 대응지침 (8-3판) (2021.90.30)

지침	내용
1. 관리체계 및 유관기관 협조체계 구성	□ 사회복지시설 대응지침 9판 (2021.11.15.)내용과 동일
2. 감염예방 관리 철저	□ 사회복지시설 대응지침 9판 (2021.11.15.)내용과 동일
3. 시설입소·출입시 관리 강화	□ 시설 종사자, 이용아동이 확진받거나 동거인이 확진 받은 경우, 원칙적으로 음성확인서 제출 전까지는 등원, 출근 금지 ○ 동거인이 자가격리 통보 받은 경우 동거인의 자가격리 해제 시까지 등원, 출근 중단 ○ 본인 또는 동거인이 격리면제 대상자 이면서 진단검사 결과 음성일 시, 종사자, 이용아동 출근, 등원 가능 ○ 유증상 혹은 확진자와 동선이 겹쳐 PCR검사를 받은 경우 음성확인전까지는 등원, 출근 금지(필요에 따라 검사받은 경우에는 등원, 출근 가능) □ 시설 종사자 등은 개인위생 준수 후 출입 안내 □ 시설 이용자·입소자·종사자 등 1일 2회 발열, 호흡기 증상 확인 □ 다음과 같은 시설 종사자 또는 이용자는 출근 또는 이용 중단할 것 ① 발열 또는 호흡기 증상이 나타난 시설 종사자 또는 이용자는 증상이 나타나지 않을 때까지 출근 또는 이용을 중단할 것 ② 해외 여행력 있는 시설 종사자 또는 이용자는 2주간 출근 금지 또는 시설 이용 중단 ○ 시설 관리자는 상기 ①·② 조건에 해당하는 경우에 대하여 휴가를 주거나 휴원(이용중단) 조치를 할 때 불이익을 주지 않도록 주의 ○ 시설 관리자 등은 시설 종사자, 이용자에 대하여 발열 또는 호흡기 증상이 있는 경우 출근 또는 이용을 하지 않도록 사전에 적극 안내하고 관리할 것 ○ 시설 관리자 등은 가능한 영유아, 노인, 임신부, 장애인 등 취약계층의 이용 자제를 안내하고 관리할 것 ○ 의심환자 발생 시, 의심환자 대기 가능한 격리실을 시설 내 확보 □ 시설 이용 아동의 원칙적 외출 금지, 가족에게 안내 □ 이용자·자원봉사자·실습생 등에 대한 안내 ○ 자원봉사자, 방문자 시설출입 금지 원칙, 부득이한 사유로 예외적으로 방문 허용시 위험요인 파악, 발열확인, 호흡기 증상 확인 후 출입 ○ 시설 출입 시 개인위생에 철저, 발열 또는 호흡기 증상 확인, 마스크 착용 및 손소독(소독제 사용, 충분한 손씻기) 실시 후 활동토록 안내
4. 접촉의 최소화	○ 시설 종사자 간 또는 방문객 등과 악수 등 접촉하지 않기

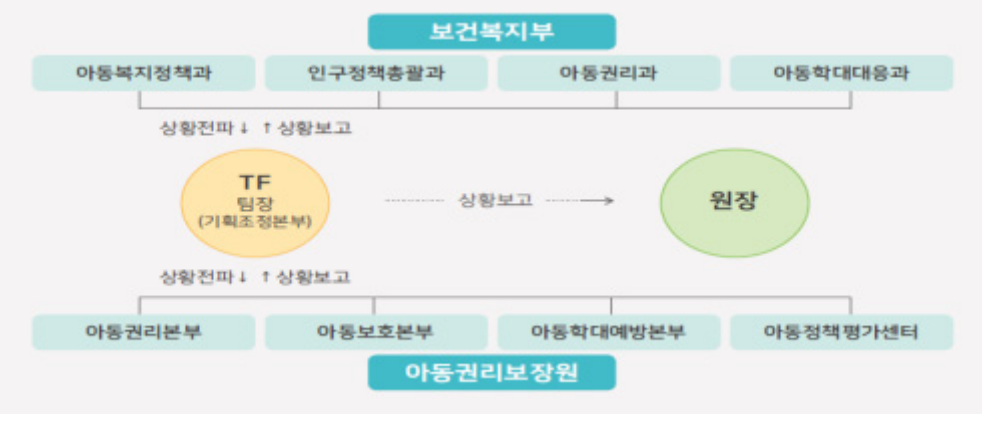
지침	내용
	○ 출 · 퇴근 시간, 식사시간 교차 실시, 식사 시 일정 거리를 두고 식사하기 * 유연근무제, 점심시간 시차 운영 활용 ○ 집단지도실, 활동실 등 시설 내 아동이 많이 모이는 장소에서는 서로 1미터 이상 거리를 두도록 지시 ○ 시설 외에서 실시하는 프로그램은 방역수칙을 준수하여 가급적 해당 공간의 4㎡ 당 1명 범위 내에서 운영토록 권고 ○ 좌석의 경우 테이블 간 1m 거리두기 준수(띄워 앉기, 가림막 등 포함)
5. 시설 휴관(원) 시 조치	□ 지역아동센터 휴원 시 서비스 유지 ○ (긴급돌봄) 휴원 시에도 긴급돌봄에 대응하기 위하여 종사자는 정상근무하되, 돌봄 수요에 따라 지자체 재량으로 당번제 운영 가능 ○ (안부확인) 각 센터는 매일 가정 내 돌봄 아동에 대해 안부확인을 문자, 유선 등의 방법으로 실시 ○ (돌봄공백 발생시 대응) 아동의 개인별 욕구 및 사정에 맞게 지역자원, 친인척 등 가능한 자원을 동원하여 최적의 돌봄서비스 제공 ○ (국고지원) 코로나19 대응을 위한 일시 폐쇄 또는 유원 시에도 운영비 등 국고지원은 정상운영으로 보아 지속 지원
6. 의심환자 발견 시 조치사항	□ 사회복지시설 대응지침 9판 (2021.11.15.)내용과 동일
7. 코로나19 대응 의료, 방역인력 자녀 우선 이용	□ 지역아동센터 이용특례 ○ '2021년 지역아동센터 지원 사업안내'돌봄공백 사유에 '코로나19 대응 의료, 방역인력의 자녀로서 가정 내 돌봄이 어려워 돌봄이 필요한 아동인 경우'추가 적용 □ 우선 이용 아동 결정 ○ '(적용범위)코로나댕응 의료기관, 선별검사소 및 기타 방역기관에 근무하는 현장 필수 보건의료인력 및 지원 인력의 자녀 ○ '(선정방법) 신청 당시 코로나19 대응 근무자의 자녀임을 확인 후 정원의 범위 내에서 우선 이용 조치
8. 한시 돌봄인력 채용 특례	□ 적용대상 및 범위 ○ (대상)코로나19로 인한 돌봄공백 해소 및 지역아동센터·다함께돌봄센터 종사자 업무부담 경감을 위해 추가 배치되는 한시 돌봄인력 ○ (적용범위) 지역아동센터·다함게돌봄센터가 2회 이상 공개모집을 실시하였으나 응시자가 없는 경우 특례기준을 일부 또는 전부 적용하여 공개모집 실시 가능 □ 특례기준 ○ (공고기간 단축) 코로나19 상황을 감안하여 공고기간을 7일 이상 15일 이하로 단축 가능 ○ (연령요건 완화) 60세 초과 65세 이하의 돌봄인력 채용시에도 인건비 지원 가능
9. 백신휴가 실시 관련	○ 임금손실이 없도록 '별도의 유급휴가'실시를 원칙으로 함 ○ 각 지다테는 관내 시설별로 자체 예방접종계획을 사전에 수립하도록 안내 및 지원 실시 ○ 지자체는 접종 기간 중 서비스 제공 이상 유무 모니터링 실시
10. 여름휴가 실시 관련	○ (여름휴가 분산) 지자체는 각 시설이 휴가기간을 6월5주~9월3주(12주)로 확대하여 종사자 휴가 및 근무계획 수립하도록 권고 및 안내 ○ (모니터링 실시) 하절기 사회복지시설 지자체 현장점검과 민관합동점검을 활용하여 휴가 근무계획 및 운영사항 모니터링 실시
11. 행정사항	□ 사회복지시설 종사자 업무배제 시 복무기준 관련

지침	내용
	○ (유급휴가 처리) 사회복지시설 종사자 중 확진 또는 의심으로 격리된 종사자에 대하여 치료·격리기간 동안 '유급휴가' 처리('20.1.30. 시달) ○ (사회복지시설 대체인력 지원) 사회복지시설 종사자 업무배제 시 돌봄 공백을 방지하기 위해 '사회복지시설 대체인력'을 대상시설에 우선 투입('20.1.29. 공문시행) □ 코로나19 대응 의료,방역인력 자녀 우선 이용 관련 ㅇ 지자체 별 관할 지역 내 지역아동센터, 다함께돌봄센터 및 코로나19 대응 의료,방역기관에 공문으로 안내 및 홍보 실시, 추진현황 점검

*출처: 보건복지부·인구정책총괄과(2021.09.30.).「코로나바이러스감염증-19」유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응지침 (8-3판) 내용의 일부를 표로 재구성함

나. 코로나19 대응 체계[22)]

지역아동센터의 코로나19 대응은 아동권리보장원을 중심으로 추진되었다. 아동권리보장원은 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 드림스타트 사업 등 아동돌봄을 지원하는 업무를 담당하고 있어 2020년 2월 5일 '신종코로나19바이러스 감염병 대응 TF'를 구성·운영하였다. 해당 TF운영을 통해 보건복지부 업무를 지원하며 감염증 예방수칙 안내 및 배포 등의 역할을 수행하였다. 또한 상시 비상연락체계를 구축하여 보건복지부(아동복지정책과)의 지원 요청시 즉각적으로 대응조치에 응하는 역할을 수행하였다.



[그림 6-13] 코로나19 감염병 대응 TF 구성·운영

*출처: 아동권리보장원(2020) 코로나19대응활동 기록서.p.31

22) 아동권리보장원(2020) 코로나19 대응활동 기론서를 바탕으로 작성함

코로나19위기가 지속됨에 따라 아동권리보장원에서는 대응TF 하위 조직으로 '코로나19 대응 실무추진단'을 구성하여 더 적극적이고 현장중심적인 대응을 실행하였다. 아동권리본부장을 추진단장으로 두고 홍보·확산팀, 콘텐츠 개발팀, 대외협력팀을 운영하여 팀별로 주요 활동계획을 수립하고 이에 대한 세부적인 수행방안을 모색하였다. 복지부, 지자체, NGO 등 유관기관과의 협력을 강화하고, 아동과 양육자, 아동복지기관 종사자들의 욕구에 맞춘 지원과 감염병 대응 단계별 매뉴얼 마련을 추진하였다 (아동권리보장원, 2020). 실무추진단의 주요 역할은 〈표 6-29〉와 같다.

〈표 6-35〉 코로나19 대응 실무추진단 주요 역할

구분	내용
복지부·지자체 정기 보고 및 NGO 등 유관기관과의 협력(대외협력)	- 보장원 사업 유관시설에 대한 코로나19대응 현황 모니터링(일단위) - 보장원 서비스 관련 코로나19확진자, 격리자, 유증상자 모니터링(일단위) - 지역 전달체계, NGO 등 협력체계구축(비상망 구축, 화상회의 정례화등)
보장원 서비스 공백 최소화 전략 마련(콘텐츠 개발, 홍보·확산)	- 사회적 거리두기 강도에 따른 단계별 전략 마련 - 개학시기 차이에 따른 아동서비스별 지원 강화 방안 마련 - 아동필요욕구별(가정돌봄, 학습, 건강, 신체놀이 등)지원 방안 마련 - 지역 내 서비스 제공기관의 자원연계지원
감염병 대응 단계별 매뉴얼 마련 지원(콘텐츠 개발)	- 감염병 예방관리(시설·개인)->감염병 발생 대응지침->대면서비스 중단 등 장기화에 따른 지침->서비스 정상화 관련 사후관리 등에 따르는 단계별 매뉴얼 마련 지원
사회 구성원으로서 감염병 대응에 대한 아동참여 보장(홍보·확산)	- 아동이 감염병에 취약한 보호대상으로서만 인식되기보다는 비상상황 대응에 적극 참여하는 사회구성원으로서의 인식개선 - 코로나19 극복 캠페인 기획 및 아동참여 기회 확대

자료: 아동권리보장원(2020) 코로나19대응활동 기록서.p.33. 내용 일부 발췌

4. 위기대응 체계의 문제점 및 개선필요 사항[23)]

본 내용은 5인의 지역아동센터장을 대상으로 한 FGI 결과를 바탕으로 작성하였다. FGI 는 1월 6일 약 2시간가량 온라인으로 진행되었다. 주요 인터뷰 내용은 코로나19와 같은 감염병위기에 따른 대응 실태와 그에 따른 어려움과 개선의견, 이 밖에 위험 및 재난 대응 실태와 개선을 주제로 진행되었다. 조사결과를 바탕으로 위기대응 체계의 문제점 및 개선필요사항을 개인·기관차원, 지역사회 차원, 국가 및 지자체차원으로 구분하여 기술하였다. FGI 대상은 다음 〈표6-30〉과 같다.

23) 지역아동센터장 5인을 대상으로 FGI를 실시한 내용과 기존 관련 연구결과를 바탕으로 구성함

〈표 6-36〉 지역아동센터 FGI 명단

구분	지역
A센터장	경기 00시
B센터장	경남 00시
C센터장	전북 00군
E센터장	경북 00시
F센터장	서울 00구

가. 개인·기관 차원

1) 현장에 적용하기 어려운 방역지침

코로나19와 같은 감명병 위기상황을 경험하면서 개인 및 기관차원에서 다양한 어려움을 경험한 것으로 나타났다. 우선 코로나방영지침과 관련하여 현실적으로 적용하기 어려운 기준들이 제시되었다. 예를 들어 감염병 위기단계에 따라 거리두기의 일환으로 정원의 50%미만으로 아동을 수용하도록 지침이 내려졌으나 긴급돌봄수요 아동이 이보다 더 많은 경우 해당 방역지침을 지키기 어려운 상황이 발생할 수 밖에 없다. 이는 긴급돌봄수요 아동들이 정원의 50%를 초과할 경우 어떻게 대응해야 하는지 등 긴급돌봄에 대한 명확하고 구체적인 가이드라인 부재로 해당 아동들을 모두 수용할 수 밖에 없는 상황이다. 감염병 초기에는 감염에 대한 두려움 등으로 가정내 돌봄이 일정부분 이루어 졌으나 시간이 흐를수록 일상돌봄수요 만큼 긴급돌봄수요가 생겨남에 따라 거리두기 방역지침을 지키기 어려운 것으로 나타났다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 현장의견을 충분히 수렴한 후 적용가능한 방역지침 안내가 필요하며 유휴시설의 공간확보 문제등이 검토될 필요가 있다.

> “코로나 대응지침에 따른 거리두기를 시행했을 때 50% 미만으로밖에는 아이들이 있을 수 없는 상태인데 긴급돌봄으로 다 오게 되면 사실은 방역지침을 지킬 수 없는 상황이었구요. ...규제 지침은 단지 2m 거리두기 해라, 기본 프로그램을 지켜라, 라고 했지만 그러면 그걸 지킬 수 있는 실질적인 공간이나 실질적인 것들이 도움이 됐느냐, 받쳐줬느냐고 했을 때 장소에 대한 고민도 아동센터를 벗어날 수가 없었구요.”(C센터장)

> “보건복지부에서 내려온 대응 지침이 지역아동센터는 긴급돌봄으로 운영을 하게 돼 있었는데 그 긴급돌봄에 대한 구체적인 뭐 기준선이 없었기 때문에 ...대부분 8, 90% 아동들이 긴급돌봄을 하게 되고 거기에 따른 이제 지역아동센터 안에서의 부담감들이 좀 많이 있었습니다.”(A센터장)

2) 대응 체계 간 지침 불일치 및 명확하지 않은 지침으로 인한 운영 혼란

코로나19 대응 지침 중 일부 항목의 경우 지자체의 지침이 보건복지부 지침과 상이한 경우가 발생한 것으로 나타났다. 확진자 발생에 따라 센터 종사자 및 아동들의 전수조사 실시 후 결과 확보시까지 휴원해야 함에도 지자체 지침상 긴급돌봄을 운영하도록 한 사례가 있어 현장에서 혼란을 초래한 경험이 있는 것으로 나타났다. 이밖에도 돌봄아동 중 확진자가 발생할 경우, 검사범위 및 격리범위 등에 대한 지침이 명확하지 않아 센터차원에서 대응에 어려움이 발생하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 검토된 내용과 일맥상통하는 사항으로 현장상황에 대한 충분한 이해 없이 관련 방역지침이 안내됨에 따른 문제로 이해할 수 있다. 향후에는 현장에 대한 의견을 바탕으로 체계적이고 세부적인 매뉴얼이 제공될 필요가 있다.

> “지자체에 연락을 해도 지자체 담당자도 어떤 판단이 안 서니까... 그래서 일례로 확진자가 저희가 나왔으면, 지금은 어떤 상태냐면 밀접 접촉자인데 보호자는 보호자 직장에서 하라는 대로 해라, 아이들 한 명은 중학교는 중학교에서 교장 선생님 지침대로 해라, 초등학교는 초등학교대로 이러니까 저희도 이 부분에 대해서 너무 오류가 많다는 거 하나하구요."(E센터장)

> "실제로 전수조사하고 이랬을 때 휴원 조치할 때 이게 지침이 너무나도 지자체와 보건복지부가 다르기 때문에 이 저희가 전수 조사를 하고 다음 날 결과가 나올 올 때까지 저희가 대기하고 있어야 함에도 불구하고 돌봄은 계속하라 그러고 이렇게 하니까 이게 이제 맞지 않는 이런 거에서 저희는 중간에 끼었던 그런 부분.”(E센터장)

> “지금도 오늘 그룹홈에 실무자 자녀분이 확진이어서 그룹홈 아이들이 오늘 검사하러 갔지만 오늘 담당 주무관에게 이런 걸 보고 했을 때, 이 주무관은 그 아이들만 하는 걸로 하고 지금 이제 많이 완화가 됐다 보니까 다른 아이들이 어제 그 아이들과 접촉했음에도 불구하고 굳이 검사할 필요가 없다, 라고 이렇게 됐을 때 저희가 참 이거 어느 것을 따라야 될까 요런 부분 있고요.”(E센터장)

3) 업무부담 증가 및 백신접종에 따른 교사 휴가 시 인력공백 발생

코로나19 대응에 따라 전면 휴교가 이루어짐에 따라 아동들이 돌봄을 필요로 하는 시간이 확대되었고, 온라인 수업지원 업무까지 교사들이 수행함에 따라 교사의 업무가 상당히 늘어난 것으로 나타났다. 이밖에도 교사가 백신접종에 따른 휴가 시 인력공백이 발생하는 어려움이 있었다. 이

와 같은 상황에서 종사자들은 코로나19이전 보다 업무 부담이 훨씬 더 높아진 상황으로 이해된다. 이에 따라 정부는 한시적으로 2021년 12월까지 추가인력을 지원한 바 있으나 해당 지원이 2021년 12월 말로 종료됨에 따라 인력공백 및 업무부담 가중에 따른 염려가 있었다. 향후에는 재난 및 위기에 따른 인력공백 발생 시 이에 대한 적절한 인력지원체계가 마련되어 원활하게 추가지원 인력이 공급될 필요가 있다.

> " (학교에)나가지 않는 아이들은 아침부터 센터에 왔구요. 그 아이들이 아침부터 왔기 때문에 여덟 시부터 운영을 해서 걔네들은 점심을 먹었고, 학교 간 애들은 학교 간 다음에 또 와야 되니까 그다음에 또 저녁을 먹어야 되니까 실질적으로 종사자들이 근무하는 시간이나 근무량이 배가 되는 상황이라서 학교의 돌봄은 그 자체의 수요를 충족했던 부분이 있지만 아동센터 자체 내를 이용하고 있는 아이들에 대한 지원이 교육부에서 별도로 지원됐느냐, 라고 했을 때는 몸에 느끼는 변화는 저희 지역은 없었어요."(C센터장)

> "아무래도 코로나19로 인하여서 종사자들이 조금 잦은 공가 사용들이 좀 많이 있었습니다. ...백신 접종 이후에, 그다음에 또 뭐 하루 이틀 정도 더 공가를 사용함으로 인해서 조금 인력 관련해서 좀 부족한 현상이 좀 많이 있었구요, ...한시적 돌봄이라고 지역아동센터에 종사자가 좀 파견이 돼 있었어요. 그게 이제 2021년 12월까지 한시적 돌봄으로 종사자가 좀 파견이 돼 있었고 올해부터는 일단은 그런 종사자가 또 없어 가지고 아이들 돌봄에 있어서 아직까지는 코로나19 시국이라고 할 수 있는데, 이제 그런 부분에 있어서 조금 어려움이 좀 있을 거 같다, 라는 예상을 좀 하고 있습니다."(A센터장)

4) 열악한 온라인 학습 지원환경

지역별로 코로나19에 따른 휴교상황이 다르지만, 대부분의 지역에서 휴교에 따라 온라인 학습으로 전환됨에 따라 아동들은 가정이나 돌봄센터에서 온라인 학습을 수행해야 하는 상황이다. 가정 내 온라인 학습 수행이 어려운 경우 기존에 센터를 이용하던 아동의 대부분은 센터에서 온라인 학습을 수행할 수 밖에 없는 상황이다. 그럼에도 센터마다 충분한 온라인 기기보유, 온라인 학습 수행을 위한 적절한 공간 보유, 다양한 학교와 학년에 따른 온라인 학습 지원교사 확보에 대한 환경이 제각각인 것으로 조사되었다. 농촌 센터의 경우 이와 관련하여 상당한 어려움을 겪은 것으로 나타났다. 이와 같은 어려움을 해소하기 위하여 지자체에서 학습기기 지원 등이 이루어졌으나 일부 지역의 경우 현장에서 필요한 만큼 충분히 이루어지지 못한 것으로 나타났다. 온라인 학습지원 환경 격차는 아동청소년들의 학습격차로 귀결될 수 있으며 이는 장기적으로 매우 큰 불평등을 야기할 가능성이 있다. 온라인 학습 지원 뿐만 아니라 재난 및 위기 시 학습결손이 발생하지 않도

록 교육부 중심의 지원체계 마련이 요구되며 돌봄시설을 이용하는 아동에 대한 교육공백해소 노력이 함께 수반될 필요가 있다.

> "저희는 농촌이니까 부모님들이 이제 3, 4월 농번기가 되니까 두 달 정도 지나고 3, 4월 되니까 갈 데가 없는 거예요. ...돌봄을 필요로하는 아동이 센터에 왔을 때 학교에 온라인을 다 해 줄 수 있을 만큼의 토대가 마련돼 있느냐, 라고 했을 때 전혀 없었다."(C센터장)

> "온라인 학습을 한다손 치더라도 각각 개개인이 온라인 학습 기기를 받을 수가 없는 상황이었기 때문에 취약계층 아이들의 돌봄은 점점 더 어려웠다, 라고 생각이 들고요.
>
> 기기 지원이요, 학교를 통해서 개인한테는 갈 수 있지만 학교를 통해서 센터에는 갈 수 없다, 라고 얘기를 하더라고요. 그거는 각각의 교장 선생님의 마인드에 따라서 되게 다르고 기기가 얼만큼 확보되어 있느냐에 따라서 되게 달라졌습니다."(C센터장)

> "저희는 작은 300명 규모의 학교와 60명 규모 학교가 있었는데 60명 규모의 학교에서는 다니는 아이 세 명에 대해서 기기를 지원해 줬구요, 스물네 명이 다니는 300명 학교에서는 학교에서 그만큼 기기 지원을 해 줄 수 없다, 라고 해서 저희가 개별적으로 마련을 했어야 했습니다."(C센터장)

5) 위험 및 재난 시 대응 매뉴얼 부재, 형식적 안전 점검

감염병위기뿐만 아니라 아동돌봄을 둘러싼 위험 및 재난은 다양하게 발생할 수 있다. 실제로 지진, 홍수, 화재, 붕괴 등과 같은 위험 및 재난은 언제든지 일어날 수 있는 일이다. 경주, 포항에서 지진이 발생한바 있으며, 이밖에도 화재, 식중독과 같은 사고가 간혹 발생하기도 한다. 미세먼지는 더 이상 피할 수 없는 재난으로 대부분의 국민이 미세먼지의 유해성에 대해 알고 있으며 미세먼지가 심각한 단계인 경우 외부활동 자재등과 같은 행동요령 등을 잘 알고 있다. 그러나 지진, 화재, 붕괴와 같은 재해는 일상적으로 겪는 재해가 아니기 때문에 이에 대한 행동요령이나 대처방법 등에 대한 지식은 충분하지 않은 것으로 나타났다. 센터에서도 현실적으로 다양한 안전 사고 및 재난에 대한 안전교육과 관련 매뉴얼이 있지만, 이에 대한 효용성이 매우 낮은 것으로 나타났다. 특히, 관련 매뉴얼의 경우 제대로 숙지하고 몸에 익힐 기회가 없어 그냥 서류로 존재할 뿐, 실제로 안전 및 재난사고 발생 시 매뉴얼에 따른 적절한 대응을 하기 어려운 것으로 나타났다. 즉, 안전관련 매뉴얼에 대한 실행연습이 부재하여 실제로 위험 및 재난이 발생했을 때 대처능력이 떨어지는 것으로 나타났다. 실제로 지진 당시 지진에 대한 대피훈련이 평소에 충분히 이루어지지 않

아 어려움이 있었던 것으로 나타났다. 이밖에도 소방안전점검이 형식적으로 이루어지는 측면이 많고 경우에 따라서는 지역소방서에서 점검이 이루이지지 않아 사비로 점검을 받는 경우가 발생하고 있다. 지자체 차원에서 관련 점검과 교육에 대한 지원이 이루어질 필요가 있다.

> "저희는 (지진을) 두 번을 겪었습니다. 경주 지진이 일어났을 때는 이 건물이 좌우로 흔들렸었습니다. 그리고 포항 지진이 됐을 때는 위아래로 흔들렸었어요. 그랬을 때 사실 우리가 매번 조금 안타깝게도 안전 지침이나 이런 게 내려 오지만 우리가 그걸 그냥 읽어보고 일본처럼 몸으로 체득하면서 몸으로 익히질 않으니까 이런 대응이 나왔을 때 저희도 너무 혼란스럽고요. ...가스 밸브를 먼저 잠궈야 되고 그때 한창 이제 뭐 밥하고 이럴 땐데 전기를 내리고 이런 거 엄두도 못 냈었었고요. 그냥 막상 밑으로 내려왔지만 그다음 단계를 뭐 해야 될지를 사실 저희가 모르는 상황에서 길거리에 아이들과 그냥 서 있을 수밖에 없었는데 시간이 지나고 보니까 이게 좌우로 흔들리면서 저 전봇대가 무너졌으면 우리랑 아이들이 어땠을까? 제가 이걸 두 번의 지진을 느끼고 나서 했던 것은 몸으로 연습하지 않으면 안 된다는 걸 정말 많이 느꼈습니다."(E센터장)

> "반복적인 학습이 너무나도 중요하다, 나를 내가 지켜야 아이들을 지킬 수가 있더라고요. 그래서 반복적인 학습이, 실천이 굉장히 중요하고 그다음 간단하고 명료하게 우리의 행동 지침 강령을 좀 스마트하게 좀 단순화를 시킬 수 있는 그런 교육이, 교육과 매뉴얼이 좀 필요하다."(E센터장)

> "저희도 지금 3년 동안 소방서에서 안 와주는데 소방서에서 얘기하는 게 사회복지시설이지만 소방점검을 꼭 해줘야 되는 의무 시설이 아니기 때문에 안 해 주겠다, 갈 데가 많다. ... 작은 시설에서 각각의 안전 점검에 대한 비용을 개별이 부담하는 것도 굉장히 부담스럽고,"(C센터장)

> "저희는 3년간 소방서에서 안전 점검을 받아본 적이 없거든요, 3년간. 소방서가 너무 바쁘시대요. 나올 수가 없어요, 소방서가 너무 바쁘셔 가지고. 그래서 저희는 사설 업체를 그 선정을 해서 사설 업체에서 나오시거든요. 그런데 ...그냥 사설 업체에서는 확인증만 끊어주신단 말이에요."(B센터장)

나. 지역사회 차원

1) 돌봄사각지대 아동 사회적 위험에 노출

감염병위기에 따라 정규 돌봄체계의 기능이 축소됨에 따라 지역사회 내에서 돌봄사각지대가

발생하고 있다. 또한 평소라면 학교에 있어야 할 시간에 놀이터 등에서 외부 활동을 하는 것이 일상화 되고 있다. 이 경우 이들이 돌봄공백에 처한 아동인지 판단하기 어려워 졌다. 또한 돌봄사각지대에 있는 아동들은 적절한 보호를 받지 못하는 상황에서에 사회적 위험에 노출될 가능성이 높아지고 있다. 이처럼 학교 운영 및 정규 돌봄체계가 무너짐에 따라 적절한 보호를 받지 못하는 아동들이 늘어나고 있으나 이들을 선제적으로 발굴하기가 어려워 졌다. 이처럼 학교가 정상적 기능을 하지 못하는 경우 다양한 사회적 우려를 야기하는 것을 볼 수 있다. 재난 및 위기에 따라 지역내 학교가 재기능을 상실한 경우 기존의 돌봄서비스 기관을 이용하지 않던 아이들이 돌봄사각지대에 처할 가능성이 높아진다. 이에 따라, 지역단위로 해당지역 아동에 대한 적절한 모니터링 체계를 구축하고, 수요에 즉각적으로 대응 가능한 유연한 서비스 공급 방안 등이 사전에 설계될 필요가 있다.

> "아동 관리 부분에 있어 가지고 사실은 요즘에는 그 놀이터에서 11시나 10시나 12시나 이렇게 예전에는 놀고 있으면 애들이 어른들이 이상하게 생각을 했잖아요, ...사람들이 이상하게 생각해서 뭐 학교 왜 안 가니 너 뭐하니, 이렇게 관리를 했었단 말이에요. 그런데 저희는 지금 코로나 이후에는 ...(휴교니까) 아이들이 어디에 있든지 간에 어른들이 이상하게 생각하지 않아요. ...어디에 있든지 간에 관리 사각지대가 더 많이 생겼어요, 지금. 어른들이 아무도 관심을 안 가져주시는 거예요."(B센터장)

> "이건 물리적인 안전뿐만 아니라 아이들이 그러다 보니까 부모님이 안 계시니까 계속 애들끼리 돌아다녀요. 온 데를 돌아다녀요. 그러면 이제 사회적인 위험에도 아이들이 취약하다는 것도 또 하나의 문제인 거죠."(E센터장)

2) 지역내 돌봄관련 서비스에 대한 전문성 미확보 우려

지역사회중심의 돌봄인프라 구축 필요성이 증대됨에 따라 지역단위로 작은도서관, 이웃돌봄, 마을공동체 돌봄, 사회적 협동조합돌봄 등의 다양한 형태의 돌봄관련 시설이 운영되고 있다. 다양한 유형의 돌봄인프라를 통하여 아동들이 지근거리에서 다양한 서비스를 활용하여 돌봄공백을 해소할 수 있다는 것은 매우 긍정적이다. 다만, 해당 시설들이 직접적인 돌봄서비스 등을 제공할 경우 돌봄서비스의 내용이나 질에 대한 전문성을 우려하는 것으로 나타났다. 지역단위로 구축된 다양한 시설과 서비스는 아동돌봄 측면에서 매우 큰 자산이며 이에 대한 활용을 극대화 할 필요가 있다. 이를 위해서는 해당 시설에 대한 돌봄서비스 전문성 강화를 위한 지속적인 지원 노력과 서비스 질에 대한 지속적인 모니터링 활동이 요구된다.

"너무 돌봄만 확대해 놓는 거예요. 여기저기 아이들의 접근성을 좋게 한다고 해서 뭐 도서관도 만들고 키움센터도 만들고 또 심지어는 뭐 이웃이 돌보는 사회적 경제 이런 식으로 해 가지고 ... 이 사람들은 전문가냐, 돌봄이라는 건 그냥 단순한 돌봄이 아니잖아요. 돌봄에 다 교육도 들어가는 거고요, 그다음에 교육이라는 부분도 있지만 또 한 가지는 돌봄이라는 게 어떻게 보면 또 우리는 그 심리 정서 부분도 다 포함이 되어야 되는 거잖아요."(F센터장)

3) 지역내 협력 네트워킹과 자원 연계 부재

위험과 재난상황에서 기존의 돌봄체계가 기능을 다하지 못할 경우, 돌봄공백에 처한 아동들에 대한 지역사회 차원의 지원이 필요하다. 서비스 시설간의 유기적 연계를 통하여 필요 시 적절한 서비스 기관에 아동들을 연계하여 돌봄을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 현재는 상당수의 지역에서 기존의 돌봄협의체가 제 기능을 수행하지 못하고 있어 서비스 기관간의 연계 뿐만 아니라 적극적인 지역자원 활용도 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 반면, 일부 지역의 경우 기존의 지역돌봄협의체가 매우 적극적으로 소통하고 코로나19와 같은 돌봄위기 때 긴밀한 협조체계를 유지한 사례도 조사되었다. 해당 지역의 경우 돌봄서비스 시설들 간의 협력체계를 통하여 감염병위기에 보다 효율적으로 대응 할 수 있었던 것으로 나타났다. 지역별로 지역돌봄협의체를 구성하도록 하고 있으나, 해당 협의체 운영에 대한 적극적인 지원이 부재한 상황에서 협의체가 원활하게 운영되는데에는 한계가 있다. 지자체별로 지원수준이 다르며 운영현황도 다른 상황으로 지자체 차원에서 보다 적극적으로 해당 협의체에 대한 활동을 지원할 필요가 있다. 돌봄서비스 수요에 보다 적극적이고 즉각적으로 대응하기 위해서는 수요에 대한 적절한 모니터링과 공급가능한 서비스 상황에 대한 충분한 인지가 바탕이 되어야 하며 이를 위해서는 지역돌봄협의체를 적극 활용할 필요가 있다.

"이럴 때 저는 네트워크가 필요하다고 생각을 해요. 그래서 저희가 코로나 때 모두 휴원을 했을 때 드림스타트에 해당되는 아동들이 되게 많았는데 드림스타트가 모든 서비스를 다 하질 않았어요, 100%를. 그런데 만약에 이 상황에서 아이밖에 없고 굉장히 어린 아이들이고 했을 경우에는 뭐 정기적으로 서비스를 받거나 정기적인 방문을 할 수 있는 지역 기관과의 연계가 저는 정말로 필요하다고 생각이 들어요. ...위기가정에 대한 서비스가 지속화되는 것이 굉장히 중요하다는 생각이 들고 그 부분은 지역사회 네트워킹을 통해서 좀 이루어졌으면 좋겠다, 라는 생각이 있습니다."(C센터장)

"저희 지역은 조금 약간 다르지만 저희 여기 포항시 0구 00동은 열두 개 기관이 같이 협력 사업을 하기 때문에 사실은 그 안에서 단체 카톡으로 네트워킹이 잘 되어 있는 부분이어서 ... 네트워크의 힘이라는 걸 제가 참 많이 느끼는 부분도 있는데"(E센터장)

다. 국가 및 지방자치단체 차원

1) 위기 및 재난에 따른 돌봄 대응 체계 미흡

코로나19대응과정을 경험하면서 위기 및 재난 상황으로 인해 정규적인 돌봄서비스 공급운영이 어려울 때 중앙정부와 지자체에서 돌봄서비스 공급을 어떻게 유지할 것인가에 대한 충분한 방안이 마련되지 않은 것으로 나타났다. 코로나19 초기에는 아무런 대책없이 휴교와 돌봄시설운영 중단을 시도하였으며, 그 속에서 필요한 경우 긴급돌봄을 운영하라는 모호한 안내가 내려졌을 뿐이다. 또한 이에 대한 대응이 지자체 별로 상이하고 서비스 운영에 대한 명확한 원리와 원칙이 부재하였던 것으로 드러났다. 코로나19의 대응은 주로 방역의 관점에서만 이루어졌을 뿐, 돌봄서비스 공급을 어떻게 정상유지할 것인가에 대한 고민은 충분히 이루어지지 않았다. 향후에는 코로나19와 같은 감염병위기 뿐만 아니라 다른 종류의 위험과 재난시에 차질없이 돌봄서비스를 제공할 수 있는 기반마련이 필요하다. 이를 위해서는 중앙, 지자체, 시군구청, 센터 각 부분별 역할과 기능에 대한 구체적 매뉴얼이 구축되어야 할 것이다.

일상과 달리 위기 및 재난시에는 돌봄환경이 급변하는 상황에 처하게 된다. 코로나19의 대응과정에서도 긴급돌봄 이용시간 증가, 온라인 학습지원 업무, 방역지원 업무등과 같은 추가 업무가 발생하고 가정 내 돌봄아동에 대한 추가 모니터링 활동 또는 급식지원을 위한 도시락 배달 등과 같이 추가적인 업무활동들이 발생하며 그에 따른 인력운영의 어려움 등을 경험하게 된다. 이에 따라, 중앙과 지자체 차원에서는 위험과 재난에 따른 돌봄환경 변화에 대하여 적절한 지원이 이루어질 수 있는 구조가 되어야 할 것이다. 이는 위험 및 재난대응을 위한 돌봄체계안에서 추가지원에 대한 내용이 포괄적으로 다루어질 필요가 있다.

이밖에도 현재의 대응체계가 잘 작동되지 않는 사례가 발견됨에 따라, 지자체 차원에서 기 구축된 대응메뉴얼이 잘 지켜지지 않는 원인 등을 파악하여 이에 대한 개선이 이루어질 필요가 있다. 포항지진 당시 매뉴얼에 따라 아동들을 데리고 인근 학교로 대피하였으나, 정작 학교는 불이 꺼진상태로 대피소의 기능을 전혀 하지 못한 사례가 조사되었다. 이에 따라, 지역 내 재난 상황이 발생할 경우 보다 적극적으로 대응체계가 원활하게 작동할 수 있도록 각 영역별 시설별 행동요령 및 역할 등이 구체화 될 필요가 있다.

> “어떤 위기 상황에서라도 돌봄이 필요할 때 면은 돌봄 기관에서는 돌봄이 운영될 수 있도록 지자체라든지 국가에서는 그 틀을, 체계를 좀 만들어줘야 된다. 그동안에 사실 뭐 코로나로 인하여서 저희들이 돌봄을 못 하거나 잠깐 쉬게 하거나 그런 부분들이 많이 있기는 했는데, 그런 것이 지금 생각해보면은 긍정적이지는 않잖아요. 그렇기 때문에 앞으로도 체계를 만들

때 어떤 상황 속에서도 돌봄이 좀 유지될 수 있는 그런 체계로 이제 국가에서 좀 만들어 주면 좋겠다, 라는 바람입니다."(A센터장)

'포항 지진이 다시 한 번 일어나면서 여진이 일어났을 때는, 날이 밝을 때는 우리가 그다음에는 아이들을 데리고 근처에 있는 초등학교로 가야 된다, ...포항 지진이 돼서 여진이 났을 때는 그룹홈 같은 경우에는 아이들이 그 밤에 여진으로 흔들렸을 때는 맨몸으로 뛰어 내려오다 보니까 추위에 아이들이 무방비로 노출되는 거예요. 그리고 신발도 없이 뛰어나왔을 때 학교 앞, 학교 쪽에 갔지만 학교에서 어떤 재난이나 이런 대응은 없이 학교는 깜깜했다는 거죠."(E센터장)

"그런 상황이 와서 이제는 근처에 어디로 저희가 피신을 가야 될지는 아는데 가도 아무도 안 나와 있어요. 어떻게 정부 쪽에서는 아무도 없으니까 그다음 제가 뭘 해야 될지를 모르겠다는 거예요."(E센터장)

2) 안전관리 교육 부재와 정기점검 미흡

앞서 살펴본 바와 같이, 지역아동센터는 소방서가 의무적으로 화재안전 점검을 해야하는 대상 시설이 아니기 때문에 적절한 안전점검을 받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이밖에도 위험과 재난에 따른 안전메뉴얼만 제공될뿐 이에 대한 별도의 교육이나 예행연습 등이 전무 하기 때문에 실제로 위험과 재난이 발생했을 때 매뉴얼을 따르는데 어려움이 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 지자체 차원에서 지역아동센터에 대한 안전관리 교육을 지원하고 안전관리 정기점검 등이 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 지원할 필요가 있다.

"저희도 지금 3년 동안 소방서에서 안 와주는데 소방서에서 얘기하는 게 사회복지시설이지만 소방점검을 꼭 해줘야 되는 의무 시설이 아니기 때문에 안 해 주겠다, 갈 데가 많다. ... 작은 시설에서 각각의 안전 점검에 대한 비용을 개별이 부담하는 것도 굉장히 부담스럽고,"(C센터장)

"저희는 3년간 소방서에서 안전 점검을 받아본 적이 없거든요, 3년간. 소방서가 너무 바쁘시대요. 나올 수가 없어요, 소방서가 너무 바쁘셔 가지고. 그래서 저희는 사설 업체를 그 선정을 해서 사설 업체에서 나오시거든요. 그런데 ...그냥 사설 업체에서는 확인증만 끊어주신단 말이에요."(B센터장)

"가끔 이제 보면 그러면 지자체에서 연결해서 오는 게 그 전기 안전 점검, 그리고 매번 오는 뭐 도시가스 점검 이런 거 있는데 전기안전 점검 오더라도 그냥 계량기 뭐 그것만 이렇게 보고 가 주시는데 그 외에도 또 그 다른 부분들이, 다중 이용 시설 특별 점검표라는 게, 이런 건 2014년도에 저희가 또 어딘가에서 오셔서 이런 거를 해주신 게 있어요. 그러니까 들쑥날쑥해요. 그 우리가 연락한 건 아닌데 어떤 사업이 있으면 아마 오나 봐요. 그런데 뭐 가스 배관, 호수, 전압기 뭐 이런 거 다 이렇게 체크해 주시고 가시는데 막상 저희가 이거를 어디다 연락을 하면 그 사업 끝났다고 그러거나 이렇게 하거든요."(F센터장)

5. 재난에 대비한 돌봄 체제 구축 방안

가. 위험 및 재난에 대비한 지역아동센터 돌봄 체제 구축(안) 개요

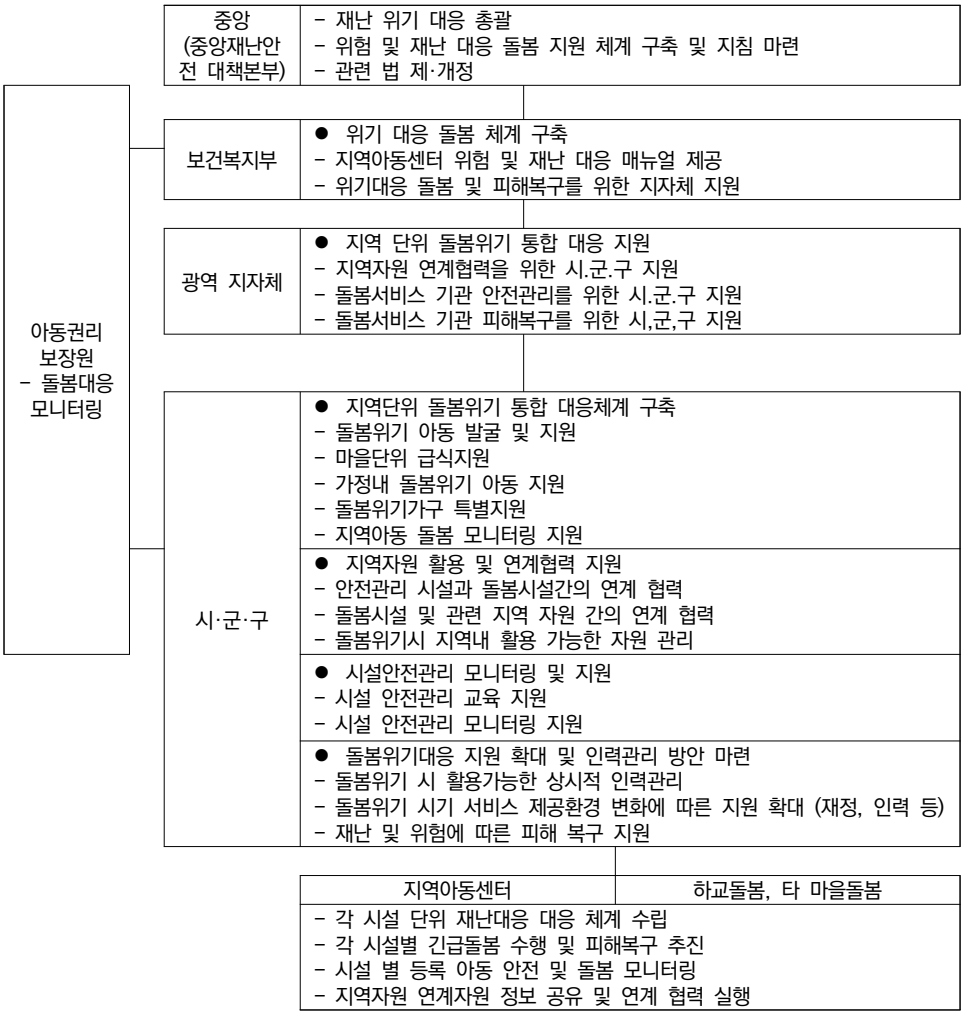
1) 대응체계도(안)

다음의 그림은 위험 및 재난 대응시 지역아동센터의 돌봄체계도를 제안하고 있다. 돌봄대응은 각기관, 지역사회, 시·군·구, 광역 지자체, 보건복지부, 중앙재난총괄 기구의 전달체계를 제안하고 있다. 기본적으로 각 시설별로 재난대응 대응 체계 수립하여 재난 발생시 행동 요령과 담당자 등을 지정한 대응메뉴얼을 가지고 있어야 한다. 이밖에도 시설에 등롱된 아동에 대한 안전 및 돌봄에 대한 모니터링을 실시하고 필요에 따라 지역자원을 연계하고 타 시설 및 기관과 정보 공유 및 연계 협력을 실행하도록 한다. 복구 단계에서는 각 시설별로 피해규모 및 대상을 파악하고 이에 대한 복구노력이 이루어져야 한다. 이와 같은 일련의 활동돌은 시·군·구에서 충분한 지원을 통해서 이루어져야 한다.

시·군·구는 지역단위 돌봄위기 통합 대응체계를 구축하여 지역내 돌봄위기 아동 발굴하여 지원하고 마을단위 급식지원, 가정내 돌봄위기 아동 지원, 돌봄위기가구 특별지원, 지역아동 돌봄 모니터링 지원 등의 활동을 수행한다. 지역자원 활용 및 연계협력을 지원하고 시설 안전관리 및 모니터링을 지원한다. 이밖에도 돌봄위기 대응에 따른 시설지원을 확대하고 인력관리 방안을 마련한다.

광역지자체에서는 지역단위 돌봄위기 통합 대응체계 구축을 위해 시·군·구를 지원한다. 보건복지부는 위기 대응 돌봄체계를 구축하여 지역아동센터 위험 및 재난 대응 매뉴얼을 제공하고, 위기대응 돌봄 및 피해복구를 위한 지자체를 지원하다. 중앙의 재난안전대책본부(예시)와 같은 곳에서 재난 위기대응을 총괄하고 돌봄 지원 체계 구축 및 지침을 마련하고, 관련 법 제·개정이 이루어지도록 한다. 즉, 재난 및 위험 시 돌봄대응은 지역단위로 유연하게 실행되도록 하나, 이를 위

한 지원은 중앙-보건복지부-광역지자체-시·군·구 체계로 중앙에서 적극적인 지원이 이루어지는 구조를 가지도록 한다. 행정적 지원 뿐만 아니라 재정적 지원도 반드시 충분히 이루어져야 한다.



[그림 6-14] 위험 및 재난 대응 지역아동센터 돌봄 체계도

자료: 김은정 외(2021) 포스트코로나시대의 초등학령기 아동의 돌봄 대응체계 방안 연구. p.168 〈그림 5-1〉 일부 참조

나. 재난 대응 주요 과제

1) 재난 유형별 돌봄서비스 시설 대응 체계 및 지침 마련 : 중앙정부

중앙정부에서는 재난 유형에 따른 돌봄서비스 시설 대응 체계를 마련하여 중앙-시·도-시·군·

구-지역단위-서비스 시설 간의 긴밀한 소통과 협조체계를 구축하여 돌봄서비스 공급 차질을 최소화 할 필요가 있다. 코로나19대응과정을 경험하면서 위기 및 재난 상황으로 인해 일상적인 돌봄서비스 공급운영이 어려울 때 중앙정부와 지자체에서 돌봄서비스 공급을 어떻게 유지할 것인가에 대한 방안이 충분히 마련되지 않은 것으로 나타났다. 코로나19의 대응은 주로 방역의 관점에서만 이루어졌을 뿐, 돌봄서비스 공급을 어떻게 정상화 할 것인가에 대한 고민은 충분히 이루어지지 않았다. 향후에는 코로나19와 같은 감염병위기 뿐만 아니라 다른 종류의 위험과 재난 시에 돌봄서비스를 차질없이 제공할 수 있는 체계가 수립되어야 한다. 이를 위해서는 아동의 안전을 확보하고 돌봄서비스 공급에 차질이 없도록 중앙, 지자체, 시군구청, 센터 각 단계별로 역할과 기능에 대한 구체적 매뉴얼이 구축되어야 할 것이다. 대응 체계를 구축하고 지침을 마련함에 있어서 안전의 확보와 함께 아동의 돌봄공백 최소화를 목적으로 추진되어야 할 것이다. 또한 대응 체계 및 지침은 사전(예방·대비), 사후(대응·복구) 측면에서 다양한 사항을 검토하여 수립되어야 하며 재난의 범위 및 기간 등 위험 및 재난 특성이 함께 고려되어야 한다.

2) 재난 및 위험에 따른 돌봄 체계 구축을 위한 법 제정 및 개정 : 중앙정부

재난 및 위험에 따른 돌봄 체계 구축과 원활한 시행을 위해 관련 법 제·개정이 필요하다. 아동돌봄서비스 제공을 서비스 유형 및 담당부처와 관계없이 통합적으로 접근하고 지역단위의 자원연계 및 활용을 바탕으로 재난 및 위험 상황에서도 서비스 공급이 차질없이 수행될 수 있도록 관련 법 제·개정이 반드시 함께 추진될 필요가 있다.

3) 지역단위 돌봄위기 통합 대응체계 구축 : 광역지자체-시·군·구-지역단위

위기 및 재난 시에는 돌봄환경이 급변하는 상황에 처하게 된다. 아동청소년에 대한 신속하고 유기적인 돌봄대응은 지역단위를 기반으로 하는 통합 돌봄체계를 통해 이루어져야 한다. 현재의 돌봄운영 및 관리는 각 부처별, 서비스유형별, 센터단위로 이루어지고 있어 통합적 관점에서 지역 내 서비스 수요와 그에따른 서비스 공급관리가 적절히 이루어지지 못하고 있으며 다양한 비효율을 초래하고 있다. 특히, 위험 및 재난과 같은 돌봄위기 시에는 신속하고 유연한 대응이 무엇보다도 요구되는 상황으로, 지역단위로 신속하게 수행될 필요가 있다. 재난 상황이 발생할 경우 보다 적극적으로 대응체계가 원활하게 작동할 수 있도록 각 영역별 시설별 행동요령 및 역할, 연계협력 지침등이 구체적으로 규정화될 필요가 있다. 이밖에도 코로나19의 대응과정에서도 긴급돌봄 이용시간 증가, 온라인 학습지원 업무, 방역지원 업무등의 추가 업무가 발생하고 가정 내 돌봄 아동에 대한 추가 모니터링 활동 또는 급식지원을 위한 도시락 배달 등과 같이 추가적인 업무활동들이 발생하며 그에 따른 인력운영의 어려움 등을 경험하게 된다. 이에 따라, 중앙과 지자체 차원

에서는 위험과 재난에 따른 돌봄환경 변화에 따라 추가지원이 필요한 영역에 대하여 적절한 지원이 이루어질 수 있어야 한다. 이와 같은 지원은 지역단위로 구축된 돌봄위기 통합 대응체계를 통하여 추진될 필요가 있다.

4) 시설 안전교육·안전관리 모니터링 체계 구축 : 광역지자체-시·군·구-지역단위

위험 및 재난 대응능력을 키우기 위해서 사전예방 관점에서 시설안전교육, 안전관리 모니터링이 정기적으로 실시될 필요가 있다. 현재 안전점검이 체계적으로 실시되지 못하고 있으며 안전관리 매뉴얼의 활용도도 매우 낮은 상황으로 나타나 이에 대한 개선이 시급하다. 안전관리 매뉴얼의 경우 몸으로 익히는 실질적인 안전교육이 실시되지 못함에 따라 실제 위험 및 재난 발생 시 지침에 따른 효율적 대응이 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 각 시설단위별로 안전교육 및 안전점검을 의무화 하여 재난 위기 시 대응능력을 향상시킬 필요가 있다.

다. 재난 대응 개선 방안

1) 개별 기관 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

개별 기관 차원에서 경험할 수 있는 재난은 자연재해 보다는 사회재난에 속할 가능성이 많다. 자연재해의 경우 일정규모의 지역에 영향을 미치는 특성들이 있기 때문에 개별시설차원의 재난으로 보기 보다는 지역단위 또는 국가단위 재난으로 대응해야 하는 특성이 있다. 〈표6-31〉은 개별 기관차원에서 경험할 수 있는 사회적 재난 유형을 나타낸다. 해당 내용은 초등학교에서 발생할 수 있는 재난유형으로 지역아동센터에서도 일어날 수 있는 재난 유형으로 볼 수 있다. 위험 및 재난에 대한 대응은 사전 예방 및 대비측면과 사후 대응 및 복구 측면에서 검토될 수 있으며 재난유형에 따라 사전대응과 사후 대응 및 복구 내용은 일부 달라질 수 있다.

〈표 6-37〉 지역아동센터의 개별 기관 차원의 재난 유형 사례

구분	재난 유형		사례
사회 재난	화재		- 조리 및 난방시설, 온수기와 냉장고 등 전기기구를 갖추고 있어서 화재의 위험에 노출 - 화재를 사전에 방지할 수 있도록 시설을 정기적으로 관리하고 실제 상황에 대비한 화재대피 훈련 필요, 화재 및 폭발 등 비상 시 신속하고 안전하게 대응 필요
	붕괴		- 건축물 자체의 구조적 결함, 노후화, 관리부실 등에 의한 건축물 붕괴 사고에 따른 인명 및 재산피해 발생
	기타 안전사고	시설	- 지역아동센터 내 냉·난방, 전기, 가스 등 시설과 관련한 안전사고 발생 - 출입문 안전, 실내 창호의 안전망 및 안전바 설치, 가구 모서리 안전, 콘센트 및 전기·전자제품, 가스 안전 점검 필요 - 정전, 가스누출 및 가스폭발 안전사고 발생
		활동	- 실내활동에서의 교재·교구, 문구 등 학생사용교구 안전 확보 - 실외활동 장소 및 놀이기구 등 안전 확보
		급·간식	- 식재료 구입 및 조리, 배식과정, 급·간식이 이루어지는 공간 및 설비, 비품 등에 청결과 위생 유지 및 안전사고 위험 노출 - 식품 알레르기 학생 관리 및 보존식 보관에 유의 필요, 특히 식중독 사고 시 신속한 대처 필요
		귀가	- 귀가 중 발생하는 상황(보행 안전, 유괴 및 실종 예방 등)에 대한 안전 귀가 계획 및 비상연락망 구축 필요
	감염병		- 밀집된 공간에서 공동생활을 하기 때문에 감염병 예방 및 감염병 환자 발생 시 신속 대처를 통해 확산 방지 필요 - 시설 내 주요 감염병은 수두, 수족구, 유행성 눈병, 인플루엔자, 홍역, 결막염, 장출혈성대장균 등

출처: 교육부, 한국교육개발원(2015)의 pp. 24-55의 내용을 토대로 작성함

라. 예방, 대비 단계

개별기관차원의 재난에 대한 예방 및 대비는 재난유형에 따른 차이는 있겠으나, 재난의 범위(개별 기관 차원, 지역사회, 국가적 재난)에 따른 차이는 크게 없을 것으로 보인다. 지역사회, 국가적 재난의 경우에도 시설 관점에서는 시설차원의 재난을 경험한다고 볼 수 있기 때문이다. 예방 및 대비 단계에서 이루어져야 할 사항은 다음과 같다.

① 재난 특성에 따른 정기적 재난 안전 교육

현재 일부 재난·안전사고에 대한 매뉴얼 제공과 아동을 대상으로하는 안전교육을 학교와 개별기관을 통해서 실시하고 있다. 안전 및 재난 대응·대비 차원에서 관련매뉴얼 제공에서 그치지 말고 개별 시설 대상으로 종사자를 대상으로 안전 교육이 재난 특성별로 이루어 질 필요가 있다. 안

전교육은 가능한 한 현장에서 실습을 동반한 형식으로 이루어지는 것이 바람직 하며 때에 따라 온라인을 통한 교육 등을 고려할 수 있다. 안전교육을 통해서 해당 재난의 특성과 유의사항, 대응요령 및 체계를 숙지할 수 있도록 한다.

② 재난 특성에 따른 기관 내 대응 체계 수립

재난 특성에 따른 적절한 안전교육을 바탕으로 기관 내 실질적 대응 체계가 수립되어야 한다. 재난 발생시 보고체계, 각 단계별 대응조치와 그에 따른 담당자 지정, 비상연락망 구축 등 실재 재난 발생 시 무리없이 대응할 수 있는 조직체계가 사전에 구성될 필요가 있다. 본 대응체계에는 일상돌봄을 지속하기 어려울 경우 활용가능한 자원의 확보 방법, 가정내 아동 돌봄 지원 방법 등이 검토되어야 하며 이와 같은 사항은 시·군·구와 광역지자체와의 면밀한 협조하에 추진될 필요가 있다.

③ 재난 특성에 따른 필수 비품 구비

교육, 대응 체계 수립과 함께 재난예방 및 대응에 필요한 장비 및 비품을 갖추어야 한다. 화재 관련 안전장비, 감염병관련 방역물품 등 적절한 장비 및 비품을 구비해야 하며 이에 대한 지원은 시·군·구 또는 광역 지자체 차원에서 이루어지도록 해야 한다.

④ 재난·안전사고 대비 보험가입

교육, 대응 체계 수립, 필요한 장비 및 비품 구비와 함께 재난 및 안전사고를 대비한 보험에 가입할 필요가 있다. 현재 의무보험의 지원수준 및 보장범위 등을 검토하여 현실적 보상기준 및 체계를 마련할 필요가 있다. 또한 현재의 보험체계에서 보상 대상이 되지 않는 재난·재해에 등에 대한 검토가 필요하다.

마. 대응, 복구 단계

재난에 대한 대응 및 복구는 재난유형과 재난의 범위 및 정도 등을 고려하여 이루어져야 할 것이다. 통상적으로 개별 기관 차원의 위험· 재난의 경우 지역단위, 국가단위의 재난에 비해서 피해규모가 크지 않을 가능성이 높으나 개별 기관차원에서는 심각한 위험 및 재난일 수 있다. 대응과 복구 단계에서는 다음의 사항들이 고려되어야 할 것이다.

① 재난 특성에 따른 기관 내 대응 체계 운영

발생된 재난 및 위험 유형에 따라 기 구축된 기관 내 대응 체계를 운영한다. 당초 보고체계에 따라 발생된 위험 및 재난에 대해 시·군·구 담당부서에 보고하고 지자체의 대응 지침을 따르도록 한다. 비상연락망을 통하여 아동과 보호자에게 현재의 재난 및 위험 상황 등을 알리고 적절한 대응 지침을 안내하도록 한다. 대응 단계에서 가능한한 돌봄서비스를 지속할 수 있는 방안에 대해서 적극적으로 모색하며 이 과정에서 지역사회 자원연계 등을 모색할 필요가 있다. 이와 같은 일련의 과정들은 시·군·구와의 적극적 소통과 면밀한 협력체계 안에서 추진되어야 할 것이다.

② 재난에 따른 피해검토와 복구 추진

발생된 재난 및 위험에 따른 대응을 통해 안전을 확보하고 가능한 한 필요한 돌봄서비스를 공급하면서 해당 재난 및 위험으로 야기된 피해 규모 및 피해유형 등을 수집·분석하도록 한다. 필요시 외부 전문가의 도움을 통하여 해당 피해규모를 산정하도록 하며 해결방안을 논의하도록 한다. 물질적 손실의 경우 관련 보험을 통한 피해복구노력과 시·군·구 및 광역지자체 지원을 바탕으로 피해복구를 추진한다. 이밖에 아동이나 종사자의 신체와 정신건강에 피해가 발생한 경우에도 당초 구축된 피해 복구 및 대응 매뉴얼에 따라 적절한 지원을 받을 수 있도록 한다.

2) 지역사회(시,군,구 수준) 차원의 재난:

가) 주요 재난 유형 사례

지역사회 차원의 재난은 지역전반에 걸쳐서 광범위하게 일어나는 재난으로 앞서 제시된 사회적 재난과 함께 자연 재해를 포함할 수 있다. 대표적인 자연재해는 〈표6-32〉와 같다. 이와 같은 재난에 대해서 학교에서 시행되고 있는 안전교육에서 다루고 있기는 하나, 종사자를 대상으로 하는 직접적인 안전교육은 시행되지 않고 있다.

〈표 6-38〉 지역아동센터의 지역사회 차원의 재난 유형 사례

구분	재난 유형		사례
자연 재난	풍수해	태풍	- 태풍 발생 시, 풍랑, 해일, 호우, 강풍으로 인하여 홍수, 산사태, 대규모 정전 등으로 인한 센터시설물 및 아동피해, 체험활동 결손 및 돌봄 결손 등의 인적·물적 피해 발생
		호우	- 국지성 집중호우와 게릴라성 집중호우로 산사태, 센터 시설물 붕괴·매몰 위험 및 시설물 침수 등의 피해 발생
		대설	- 대설로 인한 도심 내 주요 도로 및 외곽 도로의 통행이 불가하고 고립지역이 발생함에 따라 서비스 이용에 차질을 빚으며 돌봄 결손 초래 - 대설로 인한 농촌, 산간지역 산사태등으로 인해 해당 지역 센터 시설물 붕괴 등 위험 발생
	지진		- 지진으로 인한 화재 발생, 전력공급 차질과 방송통신 시설 피해 발생, 수돗물 및 가스공급 중단, 도로 및 철도 등의 파손으로 교통 피해 발생 등과 이로 인한 돌봄 결손 등 인적·물적 피해 발생 - 지진 극심 피해지역의 인적·물적 대규모 정치·경제·사회적 불안 발생
	대형 화산폭발		- 화산분출물 확산 및 화산지진으로 인명 및 재산 피해 발생과 대규모 오염 발생, 화산재 확산으로 호흡기 질환 등 인명피해(보건) 문제 발생 - 화산지진으로 인한 건축물 및 생활필수시설 손실로 인해 돌봄 결손 초래
	황사, 미세먼지		- 몽골과 중국의 사막에 있는 미세한 모래먼지인 황사와 미세먼지가 건강에 위해한 수준으로 상승하는 경우, 해당 지역의 지자체장이 주의보나 경보 발령 - 야외활동 등에 차질이 발생하며 급식 위생관리 및 창문밀폐여부 등 점검 필요. 심한 경우 서비스제공 시간조정 등으로 돌봄 결손 발생
사회 재난	방사능 유출		- 자연 재난, 인적오류, 관련 부품 결함 등에 의한 원전 방사능 누출은 주변지역 가축·식수 오염, 인근지역주민 방사능 피목 등 인명 및 재산 피해 발생 - 대규모 이재민을 수용할 수 있는 구호소 제공, 아동 및 돌봄제공자 들의 안전한 대피 등을 위한 위기대응 활동 필요

출처: 교육부(2021)의 pp.8-10의 내용과 교육부(2016)의 pp.7-10의 내용을 토대로 작성함.

바. 예방, 대비 단계

재난에 대한 예방 및 대비는 재난유형에 따른 차이는 있겠으나, 국가적 재난의 경우에도 지역사회 차원에서 예방·대비, 대응·복구가 이루어져야 하기 때문에 재난의 범위(개별 기관 차원, 지역사회, 국가적 재난)에 따른 차이는 크게 없을 것으로 보인다. 지역사회 차원의 재난은 당연히 개별 시설에도 영향을 미친다. 개별시설의 경우에는 앞서 제안된 내용을 바탕으로 재난 및 위험에

대한 예방·대비, 대응·복구를 진행할 수 있다. 지역차원의 재난 및 위험이 발생했을 때 지역사회 차원에서 이루어져야할 사전관리(예방, 대비) 단계에서 이루어져야 할 사항은 다음과 같다.

① 지역단위 재난 및 돌봄위기 대응 체계 수립 및 지원

지역단위 재난 및 위험에 대한 통합적 대응체계를 사전에 수립하도록 한다. 대응체계는 돌봄서비스 제공의 공백을 최소화하고 지역내 주민과 아동의 안전을 최우선으로 하여 수립되어야 한다. 해당 대응체계를 통하여 광역지자체-시·군·구-(지역사회)-개별시설 간의 협력 및 지원체계를 구축하고 이를 바탕으로 원활한 지원이 이루어질 수 있도록 해야한다. 지역 내 돌봄위기 아동을 발굴하여 지원하고, 마을단위 급식지원, 가정내 돌봄위기 아동 지원, 돌봄위기가구 특별지원등의 내용을 포함한 대응체계가 수립되어야 한다.

② 시설 별 재난 특성에 따른 정기적 재난 안전 교육 지원 및 모니터링

재난 및 위험에 대한 시설별 안전교육을 지자체 차원에서 체계적으로 지원하고 안전관리에 대한 모니터링 체계를 구축하도록 한다. 개별 기관단위에서 수행되어야 할 예방·대비가 적절히 수행되고 있는지, 문제점 및 요구사항 등은 무엇인지 등을 검토하고 이에 대한 개선방안을 적극적으로 추진하도록 한다. 안전교육과 모니터링 등을 통해서 재난 및 안전사고에 대한 이해도를 증진하고 실효성있는 대응이 이루어질 수 있도록 지원한다.

③ 지역자원 활용 및 연계 협력지원

사전예방 및 대비 관점에서 관련 시설들 간의 연계 협력을 지원한다. 안전관리 관점에서 지역내 소방서, 경찰서 등과 개별기관간의 연계활동을 지원한다. 서비스 공백 최소화를 위해 돌봄서비스 기관 간의 연계 협력을 지원하고, 지역 내 관련 자원 활용을 위한 협력체계 구축을 지원한다. 이와 같은 일련의 활동은 광역지자체의 지원을 바탕으로 시·군·구 및 지역단위 대응체계를 바탕으로 추진되도록 한다.

④ 돌봄위기 대응 지원 확대 및 인력관리 방안 마련

재난 및 위험에 따른 돌봄위기는 다양한 측면에서 돌봄환경의 변화를 가져온다. 운영시간, 운영방법, 서비스 제공 내용, 인력활용 환경이 전반적으로 변화하고 때로는 종사자의 공백을 경험하거나 추가 지원 인력의 필요성이 대두되기도 한다. 이처럼 다양한 변화에 대응하기 위하여 지역단위 차원에서 돌봄위기에 따른 특별지원체계가 수립되고 그에 따른 인력관리 방안 마련등이 요구된다. 돌봄환경의 변화에 따라 돌봄시간의 확대 및 업무부담이 증가하는 상황에 대한 시설지원

금 확대, 추가인력 필요 시 인력지원 등의 지원내용 및 지원기준 등이 사전에 수립될 필요가 있다. 이밖에도 재난 및 위험 대응을 위한 필수 장비 및 비품구매를 위한 지원 등이 추진되어야 한다. 이와 같은 지원확대는 재정확대를 바탕으로 추진될 수 있으며, 이를 위해서는 중앙정부-광역지자체-시·군·구의 재정부담 등이 사전에 수립되어야 한다.

사. 대응, 복구 단계

지역사회 자원의 재난에 대한 대응 및 복구도 앞서 검토된 바와 마찬가지로 재난유형과 재난의 범위 및 정도 등을 고려하여 이루어져야 할 것이다. 지역차원에서 대응과 복구 단계에서는 다음의 사항들이 고려되어야 할 것이다.

① 재난 특성에 따른 지역중심 대응 체계 운영

발생된 재난 및 위험 유형에 따라 기 구축된 지역중심 대응 체계를 운영한다. 당초 대응체계에 따라 발생된 위험 및 재난에 대해 광역지자체에 보고하고 관련 지침을 따르도록한다. 대응체계에 따라 지역 내 관련 기관에 현재의 재난 및 위험 상황 등을 알리고 적절한 대응을 할 수 있도록 지원하다. 돌봄서비스 공백을 최소화 하기 위하여 지역내 활용 가능한 자원의 연계 협력을 모색하고, 지역아동의 안전 및 돌봄실태를 학교와 지역 내 돌봄시설을 통하여 모니터링 하도록 한다. 돌봄위기가구 아동에 대한 특별지원을 추진하고 돌봄공백 최소화를 위하여 지역단위의 지원을 모색한다.

② 재난에 따른 피해검토와 복구 추진

발생된 재난 및 위험에 따른 대응을 통해 지역주민의 안전을 확보하고 돌봄서비스 공백을 최소화하는 대응체계를 운영함과 동시에 발생한 피해규모와 내용에 대한 현황을 신속하게 파악하고 적절한 피해복구가 이루어지도록 해야한다. 필요 시 외부 전문가를 활용하여 지역내 피해규모를 파악하고 복구방안을 모색한다. 피해유형과 내용에따라 적절한 복구가 이루어 질 수 있도록 대응 매뉴얼에 따른 복구를 추진한다. 경우에 따라서는 광역지자체와 중앙정부 차원의 지원을 요청한다.

3) 국가 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

자연재해 및 사회재난이 국가전역에 걸쳐 광범위하게 발생하거나 그 심각성이 큰 경우 국가차

원의 재난으로 이해 할 수 있다. 코로나19와 같이 전 국가적으로 감염병이 확산된사례, 그 이전의 메르스 사례 등이 대표적이다. 일본에서 발생한 방사능 유출사고의 경우에도 재해의 중대성과 피해규모, 영향의 범위 등을 고려할 때 국가 차원의 재난이라고 볼 수 있다. 일반적으로 자연재해나 사회적 재난의 지역차원의 재난인 경우가 많고 국가 차원의 재난인 경우는 드물다고 볼 수 있다. 지역아동센터 운영에 영향을 줄수 있는 국가차원의 재난은 〈표6-33〉과 같은 사례로 이해할 수 있다.

〈표 6-39〉 지역아동센터의 국가 차원의 재난 유형 사례

구분	재난 유형	사례
사회 재난	감염병	- 코로나19, 메르스, 사스 등 해외 신종감염병이 국내 유입·확산되어 지역아동센터가 장기적으로 폐쇄되는 등의 상황으로 체험활동 및 돌봄 결손 발생
		- 국내에서 원인불명·재출현 감염병이 발생·확산되어 위기대응이 필요한 경우로, 체험활동 및 돌봄 결손 발생
		- 기타 국내 상시발생 감염병(홍역 등)이 통상적인 범위를 벗어나 대규모 유행으로 전사회적 혼란이 발생하는 경우로 체험활동 및 돌봄 결손 발생

출처: 교육부(2019)의 p.3의 내용을 토대로 작성함.

나) 예방·대비 단계

국가차원의 재난이 발생할 경우 그 피해는 전국가적으로 발생할 가능성이 매우 높기 때문에 매우 심각한 재난상황으로 이해할 수 있다. 이에 따라, 국가차원의 재난을 예방하고 대비하기 위해서는 그 개별 기관 단위의 재난이나 지역차원의 재난보다 훨씬 더 적극적인 준비사항이 요구된다. 국가차원의 재난이나 위험을 예방하고 대비하기 위해서는 사전에 다음의 사항이 갖춰줘야 한다.

① 국가재난 총괄기구를 중심으로 대응 체계 수립 및 지원체계 구축

국가단위 재난 및 위험에 대한 전국적 대응체계를 재난총괄기구를 중심으로 사전에 수립하도록 한다. 대응체계는 재난 및 위험의 해소뿐만 아니라 일상적 기능 수행을 가능한한 유지할 수 있는 방안을 염두에 두고 수립되어야 한다. 코로나19에 따른 대응체계는 주로 방역을 중점으로 두었을 뿐, 일상적 서비스 제공 및 운영 차원에서의 대응은 미흡했던 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 돌봄위기를 초래하는 국가적 재난에 대응하기 위해서는 돌봄서비스를 비롯하여 일상적으로 수행되던 기능 및 역할 공백이 최소화 되도록 설계할 필요가 있다. 국가재난 대응체계는 중앙정부의 대응 총괄기구(중앙재난 안전 대책본부)를 중심으로 중앙부처-광역지자체-시·군·구-지역사회-개별 서비스 시설간의 체계적인 전달체계를 바탕으로 각 단계별 역할과 기능이 구체적으로 제시

되어야 한다. 재난 및 위험의 유형이나 특성에 따라 필요한 대응과 지원이 적절하게 설계되어야 한다. 재난유형에 따른 전문가를 중심으로 대응반을 구축하는 등 체계적인 대응체계를 갖출 수 있도록 사전에 이에 대한 지침 등이 수립될 필요가 있다.

사전 대응체계 구축과 재원확보를 위해서는 재난유형별로 국가적 재난 발생 시 우려되는 피해내용 및 규모 등을 추정하고 그에 따른 대책이 마련될 필요가 있다. 중앙의 대응 체계내에서 대응매뉴얼과 지원이 수립되고 이를 바탕으로 지역단위별 대응체계가 수립되는 구조를 가지도록 한다. 중앙의 재해대책 대응체계와 지침을 바탕으로 영역별 세부 지침을 담당부처에서 제공하도록 하며 사전에 예측 가능한 피해유형 및 규모를 바탕으로 관련 예산 범위를 검토하고 적절한 예산을 확보해야 한다.

② 재난 및 위험에 따른 대응체계 운영과 지원을 위한 근거 법 마련

국가단위 재난 및 위험에 대한 전국적 대응 및 지원은 다양한 부처와 기관, 지자체가 관여되며 상당한 재원이 소요될 수밖에 없다. 이에 따라 대응체계의 차질없는 운영과 피해복구 지원을 위해서는 대응체계 구축, 대응, 복구에 대한 법적근거를 둘 필요가 있다. 한시적 대응이 아닌 안정적인 대응체계 구축과, 그에 따른 안정적 재원 확보 등을 위해서 이에 대한 법적근거를 구체적으로 수립할 필요가 있다. 피해복구 측면에서 지원범위 및 지원 수준 등에 대한 관련규정이 법제화 될 필요가 있다. 법적 기반을 바탕으로 원활한 대응체계의 운영과 피해복구 지원이 이루어질 수 있다.

다) 대응·복구 단계

국가적 재난 및 위험 발생 시 피해는 전국적이고 다양한 측면에서 발생할 것이다. 대응 및 복구는 재난유형과 재난의 정도 등을 고려하여 이루어져야 할 것이다. 국가차원에서 대응과 복구 단계에서는 다음의 사항들이 고려되어야 할 것이다.

① 재난 특성에 따른 국가중심 대응 체계 운영과 지원

발생된 재난 및 위험 유형에 따라 기 구축된 국가 중심 대응 체계를 운영한다. 대응 단계에서는 앞서 수립된 대응체계를 바탕으로 중앙총괄기구-담당부처-광역지자체-시·군·구-개별 서비스 기관을 중심으로 피해상황에 대한 지속적인 모니터링과 대응을 수행하고 지원해야 한다. 짧은 기간의 재난 및 위험의 경우 안전 확보를 위한 대응을 실행한 이후 복구노력이 이행될 수 있으나, 코로나19와 같이 재난 및 위험이 장기간 지속되는 경우에는 대응과 피해복구 노력이 함께 이루어질 필요가 있다. 전국차원의 재난에 대한 피해복구를 위해서는 지역 및 개별 시설별로 피해유형 및 규모를 분석하여 그에 따른 적절한 지원이 이루어 지도록 하여야 한다. 피해에 대한 적절한 복구

와 지원을 수행하기 위해서는 이에 대한 지원근거와 절차에 대한 규정과 집행기준에 따라 추진되어야 한다.

② 재난 대응 사각지대와 피해복구 사각지대 검토

기 구축된 재나대응 체계를 바탕으로 대응 사각지대와 피해복구 사각지대를 검토할 필요가 있다. 광역지자체-시·군·구 와의 협력을 바탕으로 기존 대응체계에서 해소하지 못하고 있는 문제들을 검토하고 이에 대한 해소방안 등을 마련할 필요가 있다. 당초 예측하지 못한 문제 및 피해 발생 여부 등을 검토하고 이에 대한 적절한 해결방안을 제시한다.

제3절 다함께돌봄센터

1. 개요 및 주요 현황

가. 사업 배경 및 주요 현황

1) 사업배경

다함께돌봄센터는 2017년 수립된 '온종일 돌봄체계 구축 운영 기본계획(시안)'에 기초하여 지역사회 기반 아동 돌봄서비스를 제공하는 시설로 설치되고 있는 시설로, 초등학생의 방과후 돌봄에 대한 사회적 요구 증가 등의 환경 변화에 따라 2018년 17개소 시범 운영을 시작으로 향후 전국에 총 1,800개를 설치·운영할 계획이다. 다함께돌봄센터는 기존 초등돌봄교실과 지역아동센터, 청소년방과후아카데미로 대표되는 공적인 돌봄사업에 추가적으로 설치되는 정부의 공적 기관의 성격이 강하다는 특징을 갖고 있다.

다함께돌봄센터의 공식적인 개념 규정은 「아동복지법」 제44조의2제1항에 명시되어 있는데, "정규교육 이외의 시간 동안 돌봄서비스를 제공하기 위해 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 설치·운영하는 시설"인 동시에, "사회복지사업법 제2조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 사회복지시설(사회복지사업법 제2조제1호)"이라고 관련 문서에서 명시하고 있다. 이러한 개념에 따르면 다함께돌봄센터의 설립주체는 민간이 아니라 지방자치단체장이 된다(보건복지부 2020c).

다함께돌봄센터의 운영 목적으로는, 첫째, 지역 중심의 돌봄체계 구축 및 초등돌봄 사각지대 해소, 둘째, 지역사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동 돌봄 공동체 기반 조성, 셋째, 지역 내 돌봄 수요 및 자원을 고려하여 아동 돌봄 계획을 수립하고 이를 바탕으로 지역 내 틈새 돌봄기능을 강화하여 돌봄 사각지대 해소 등을 들 수 있다.



[그림 6-15] 다함께돌봄센터 사업의 추진체계도

* 출처 : 보건복지부(2021). 2021 다함께돌봄 사업안내. 보건복지부.

또한 세부적으로 실시하는 사업에 대해서 아동복지법에서 아동의 안전한 보호, 안전하고 균형 있는 급식 및 간식의 제공, 등·하교 전후, 야간 또는 긴급상황 발생 시 돌봄서비스 제공, 체험활동 및 교육·문화·예술·체육 프로그램의 연계·제공, 돌봄 상담, 관련 정보의 제공 및 서비스의 연계 등을 제시하고 있다.

위에서 언급한 다함께돌봄센터의 개념과 사업의 목적에 따르면 다함께돌봄센터와 관련되어 가장 중심이 되는 단어는 '지방자치단체', '지역중심', '초등', '공동체', '틈새 돌봄' 등을 들 수 있다. 요건대, 다함께돌봄센터는 지역사회를 중심으로 돌봄체계 구축 및 초등돌봄 사각지대 해소를 목적으로 하고 있으며, 지방자치단체가 자발적이고 주도적인 아동 돌봄 공동체 기반을 조성하고 지역 내 돌봄 수요 및 자원을 고려하여 아동 돌봄 계획을 수립하고 이를 바탕으로 틈새 돌봄 기능을 강화한다는 세부적인 운영방안을 기반으로 추진되고 있다고 할 수 있다.

2) 설치현황

다함께돌봄센터는 2018년 이후 지금까지 지역사회 중심의 돌봄체계 구축을 목적으로 적극적이고 지속적으로 확충, 설치되어 2021년 11월 기준 634개소가 설치되어 있으며, 2021년 4월에 조사된 2020년 12월 기준 424개소의 세부적인 현황을 살펴보면 다음과 같다.

2020년 12월 현재(총 424개소)를 기준으로 시도별 센터 수는 서울이 128개소(30.2%)로 가장 많았고, 경기 86개소(20.3%), 부산 28개소(6.6%) 순으로 조사되었다. 전체 초등학생의 시도별 구성비율 비교시에도 서울과 경기가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 6-40〉 다함께돌봄센터 시도별 설치현황

(단위: 개소, % (2020년 12월 현재))

구분	센터수	비율	구분	센터수	비율
전체	424	100.0	경기	86	20.3
서울	128	30.2	강원	18	4.2
부산	28	6.6	충북	19	4.5
대구	2	0.5	충남	18	4.3
인천	12	2.8	전북	26	6.1
광주	3	0.7	전남	15	3.5
대전	5	1.2	경북	26	6.1
울산	16	3.8	경남	16	3.8
세종	5	1.2	제주	1	0.2

* 출처 : 아동권리보장원(2021), 2020년도 12월말 기준 전국 다함께돌봄센터 통계조사 결과보고 자료.

둘째, 센터가 소재한 지역의 규모별로 볼 때, 대도시가 203개소(47.9%)로 가장 많은 비중을 차지하였고, 이어서 중소도시 155개소(36.5%), 농어촌 66개소(15.6%)로 나타났다.

〈표 6-41〉 다함께돌봄센터 도시규모별 설치현황

(단위: 개소, % (2020년 12월 현재))

구분	전체	대도시	중소도시	농어촌
센터수	424	203	155	66
비율	100.0	47.9	36.5	15.6

* 출처 : 아동권리보장원(2021), 2020년도 12월말 기준 전국 다함께돌봄센터 통계조사 결과보고 자료.

센터를 운영하는 방식을 세부적으로 별로 보면, 위탁방식이 348개소(82.1%), 직영 74개소(17.5%)로 대부분의 센터가 위탁방식으로 운영되고 있다. 위탁운영 기관별 유형을 살펴보면, 비영리법인(사단법인) 105개소(24.8%), 사회복지법인 73개소(17.2%), 비영리법인(재단법인)과 사회적협동조합이 각 61개소(각 14.4%) 순으로 나타났다.

또한 전국 424개소 센터 전체 종사자 수는 1,463명으로 센터장 415명, 돌봄선생님 797명, 추가지원인력 251명 정도가 근무하고 있는 것으로 나타났다. 센터장 중에서 비정규직은 54.7%이고 계약직 센터장의 평균 계약기간은 26.9개월이며, 돌봄선생님의 경우 비정규직 비율이 61.7%로 센터장보다 높게 나타나고, 평균 계약기간은 16개월 정도로 나타났다.

나. 이용 대상 및 주요비스 현황

1) 이용대상 아동 및 현황

다함께돌봄센터를 이용할 수 있는 아동은 돌봄이 필요한 만6세~12세(초등학생) 아동으로, 이용자격은 소득 수준과 무관하며 개별 센터별로 지역여건에 따라 이용 아동의 우선순위를 결정할 수 있다.

다함께돌봄센터의 아동의 이용방식의 특징 관련하여 다른 유사사업과 가장 큰 차별점을 보이는 것은 이용 아동의 구분에서 나타난다. 즉, 이용 아동 유형을 정기돌봄 아동과 일시돌봄 아동으로 구분하고 있는데, 정기돌봄 등록 아동은 일정한 기간이 정해진 정기적 돌봄을 신청한 아동을 의미한다. 예를 들어 매일 3시간 이용이나 매주 월, 수 3시간 이용 등 특정한 기간을 정해서 이용하는 아동을 의미한다. 반면에 일시돌봄 아동은 특정한 정기적 시간을 정하고 이용하는 것이 아니라 학교의 휴업이나 이용자의 긴급사유 발생 등으로 갑자기 발생한 비정기적 돌봄을 의미한다.

2020년 12월 현재 전국 설치된 424개소 다함께돌봄센터의 전체 정원은 10,700명이며 현원은 7,886명으로 조사되어, 센터 1개소 평균 정원은 25명 정도로 나타났다. 이용 중인 전체 7,886명 아동 중 정기돌봄 아동은 7,167명이며 일시돌봄 아동은 719명으로, 대부분의 아동이 정기적인 돌봄서비스를 이용하고 있다.

이용 아동을 학년별로 구분하여 보면, 1학년이 2,401명, 2학년 2,240명 순으로 많았고 저학년(1~3학년 6,195명)이 고학년(4~6학년 1,566명)보다 많이 이용하고 있다.

아동의 이용 우선순위를 보면 맞벌이 가정을 1순위로 한 센터가 332개소(80.6%)로 가장 많았고, 기타 가정 29개소(7.0%) 우선순위가 없는 센터 15개소(3.6%)였으며, 이용 아동의 가정 특성을 보면, 맞벌이 가정이 6,383명(80.9%)로 가장 많았고 외벌이가정 705명(8.9%), 한부모가정 538명(6.8%)이다.

이용료 수납 현황의 경우, 유료 320개소(77.7%), 무료 92개소(22.3%)로 조사되었는데, 유료인 경우 일괄 수납 센터는 164개소(51.3%)이며 선택적으로 수납하는 센터는 156개소(48.8%)였고, 월평균 이용료는 학기중에 62,518원이며 방학중이 97,568원으로 조사되었다. 이용료의 세부 사용 내역을 보면, 학기·방학중 모두 간식비(학기 267개소, 49.5%), 방학 259개소. 38.8%), 프로그램비(학기 205개소, 38.0%), 방학 211개소, 31.6%)) 순으로 사용하는 것으로 나타나 대부분 급식 및 프로그램 운영에 사용하는 것으로 나타났다.

〈표 6-42〉 시도별 다함께돌봄센터 정원 및 이용 아동 수

(단위: 명)

지역	센터 수	센터 평균	정원	이용 아동 수											
				현원	돌봄유형 및 시간				학년별						
					정기 돌봄	일평균 이용 시간	일시 돌봄	일평균 이용 시간	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년	기타
전체	424	19	10,700	7,886	7,167	5	719	3.6	2,401	2,240	1,554	910	427	229	125
서울	128	18	3,307	2,258	2,048	5.1	210	4.0	626	590	510	336	150	41	5
부산	28	14	594	391	324	5.4	67	4.1	160	121	53	21	15	11	10
대구	2	25	54	50	43	5	7	2.5	7	24	12	3	1	0	3
인천	12	15	287	182	161	5.4	21	5.0	52	45	31	22	13	19	0
광주	3	20	73	61	52	4.3	9	4.0	13	20	12	13	3	0	0
대전	5	10	144	51	50	4.2	1	4.0	15	11	13	7	2	3	0
울산	16	14	347	225	209	4.9	16	3.3	70	73	45	14	11	11	1
세종	5	19	135	93	87	4.6	6	2.8	40	29	15	8	1	0	0
경기	86	21	2,422	1,803	1754	5.6	49	4.3	685	586	321	148	43	15	5
강원	18	21	500	376	344	3.9	32	3.3	88	97	79	45	36	27	4
충북	19	20	402	370	306	4.2	64	2.1	105	98	80	39	30	18	0
충남	18	21	463	375	367	4.1	8	1.8	105	82	72	59	32	12	13
전북	26	16	578	413	347	4.8	66	3.2	106	114	75	60	23	21	14
전남	15	27	408	407	312	4.8	95	2.4	91	88	72	60	23	13	60
경북	26	21	600	541	481	4.2	60	3.3	160	159	98	52	33	30	9
경남	16	18	366	283	276	4.7	7	4.5	75	101	66	22	10	8	1
제주	1	7	20	7	6	4	1	3.0	3	2	0	1	1	0	0

* 출처 : 아동권리보장원(2021), 2020년도 12월말 기준 전국 다함께돌봄센터 통계조사 결과보고 자료.

2) 주요 서비스 현황

센터의 운영시간의 경우 학기중에는 오전 10시부터 오후 7시까지 운영하는 센터가 158개소(37.6%)로 가장 많았으며, 최장 오후 10시까지 운영하는 센터도 있었고, 방학중에는 오전 9시부터 오후 18시까지 운영하는 센터가 206개소(49.0%)로 가장 많았다.

이용 아동의 하루 평균 이용시간과 관련하여, 정기돌봄을 받는 아동의 경우는 5시간, 일시돌봄 서비스를 받는 아동은 3.6시간 정도이다.

다함께돌봄센터에서 제공하는 서비스 및 프로그램 유형은 기본 프로그램(기본적인 돌봄에 관련된 프로그램으로 출결 및 급·간식 등), 공통 프로그램(숙제지도 및 보충지와 신체 활동 등), 학습활동(특기적성) 프로그램(특기 적성의 관심을 증대시킬 수 있는 프로그램으로 음악, 미술, 체육, 컴퓨터 등으로 자율 참여)으로 구분하고 있다.

프로그램 구성의 기본 요소로 대상의 교급(저, 고학년)과 이용 형태(정기 돌봄 대상자, 일시 돌

봄 대상자), 프로그램의 내용(놀이, 돌봄 중심, 학습 중심, 놀이+학습), 프로그램 운영시간(일시 또는 정기, 주중 또는 주말, 학기 또는 방학) 등으로 구분하여 서비스 및 프로그램을 제공하고 있다.

제공되는 서비스 현황과 관련하여, 특기적성 프로그램을 실시하는 센터는 343개소(82.1%)이며, 세부적인 프로그램은 예체능 310개소(31.1%), 독서·논술 218개소(21.8%), 체험활동 211개소(21.1%) 등으로 나타났다.

간식 제공과 관련하여, 학기중에는 360개소(86.1%), 방학중에는 366개소(87.6%)가 실시하고 있으며, 급식의 경우 학기중에는 122개소(29.2%), 방학중에는 274개소(65.6%)가 급식을 실시하는 것으로 나타나 주로 방학 중에 급식 및 간식 제공 서비스를 더 강화하는 경향이 높았다. 급식의 경우 제공 형태를 보면 외부 기관으로부터의 매식 형태가 학기중 74개소(60.7%), 방학중 198개소(72.3%)로 가장 많이 이용하고 있는 것으로 파악되었다.

2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황

가. 재난 및 위험 관련 주요 지침[24)]

1) 개별 센터의 안전관리 및 위험 대응 관리

개별 다함께돌봄센터의 효과적인 안전 관리 및 위험 대응을 위해 각 센터별로 안전관리책임관 지정과 안전관리계획서 작성을 의무화하고 있다.

첫째, 안전관리책임관은 각 시설별 센터장이 맡게 되어있고, 주요 역할으로는 센터 안전관리에 관한 총괄 관리 감독 및 사고 발생 시 효과적인 대응 업무를 수행할 수 있도록 사전 준비 등이 있다. 즉, 안전관리 책임관인 센터장의 주요 역할로는, 센터의 안전관리계획서 수립(연 1회), 센터의 비상연락망 수립 및 관내 안전관리 기관과의 연락체계 수립, 센터 내 안전관리 시설 유지관리 총괄(화재감지기, 소화기, 화재 경보기와 수신기 등 화재 감지기구 점검, 비상대피도 마련, 가스 밸브, 전기 차단기 점검 및 정기적인 유지보수 작업), 센터 비상대응 지침 및 훈련 계획 수립과 실시의 총괄 업무를 부여하고 있다.

비상연락과 관련해서는 센터장(안전관리책임관)은 안전사고에 대응하기 위하여 인근 소방서, 경찰서 및 가스, 유류 등의 안전상태를 점검하는 유관기관 등과 비상연락체계를 구축하고 정기적으로 관리하도록 하고 있다. 특히 사고발생시 센터장(안전관리책임관)은 사고발생 24시간 이내에

24) 다함께돌봄센터의 재난 및 위험 관련 주요 지침은 보건복지부(2021). 2021 다함께돌봄 사업안내를 참조하여 작성함

사고보고서를 작성하여 시장·군수·구청장에게 보고하여야 하며, 중상 이상의 안전사고, 감염병 및 식중독 등 집단 질병, 화재·침수·붕괴 등 재난사고 등 중대사고의 경우 사고 발생 즉시 보고(즉시 유선보고 후 24시간이내 서식에 의한 보고)하도록 관련 지침에 명시하고 있다.

둘째, 개별 센터별로 안전관리계획서를 “사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP)-사회복지시설의 안전관리계획서 작성 부분”을 참고하여 연 1회 작성하도록 하고 있다. 전체 내용에는 소방계획 및 피난계획, 피난 안내문 및 안내도를 비롯하여 비상연락체계, 안전사고나 비상사태, 응급 상황에 대한 대응 매뉴얼을 포함하여 작성 및 관리하여야 한다.

2) 각종 안전점검

다함께돌봄센터의 센터장은 센터 자체의 안전점검 계획을 수립하고 각종 안전점검 실시하여야 한다. 개별 센터의 자체 안전점검은 제공된 일별, 월별 통합안전점검표에 따라 각각 매일, 매월 실시하도록 하고 있다.

먼저 일별 자체 안전점검은 다함께돌봄센터에서 제공하는 서비스와 이용아동의 특성을 고려하여, 급식 및 위생 분야, 차량분야, 실내외 환경 등 세부시설 등의 영역을 구분하고, 각 영역별 별도의 기준과 내용을 기초로 점검을 실시 후 그 결과를 기록하도록 하고 있으며, 세부적인 영역별 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 급식 및 간식 제공과 관련된 안전관리는 영영관리와 위생관리, 사고발생시 대처 등으로 구분하고 있다. 영양 관련해서는 먼저, 운영위원회를 통하여 센터별 여건에 따른 제공 방법 및 범위를 결정하여 시행하도록 하고, 안전하고 균형 있는 급식 및 간식을 제공, 이용 신청시 보호자 면담 등을 통해 아동에게 식품 알레르기 여부를 확인 등의 기본적인 원칙을 마련하고 있다.

둘째, 차량안전관리와 관련해서는 사전 신고 및 운전자 자격 등 확인, 차량 운행 과정 등의 안전 관리에 관한 세부적인 사항을 확인하도록 하고 있다.

셋째, 실내외 환경 등 세부시설에 대한 일별 안전점검은 다함께돌봄센터가 아동의 이용시설이라는 측면에서 자세하게 점검 내용과 방법을 제시하고 있다. 세부적으로 살펴보면, 첫째 실외환경과 관련하여, 돌봄센터 보호벽 및 돌봄센터 주변의 관리 상태, 실외 활동 공간 바닥에 오물, 방치된 물 웅덩이 등의 존재 여부에 대한 확인, 둘째, 실내환경과 관련하여, 문과 창문 등의 추락 위험 여부 확인, 바닥재 등에 대한 확인, 복도, 계단, 비상계단, 미끄럼대 등에 대한 확인, 셋째, 놀이기구와 관련하여 위험성 여부 및 수납 상태 등에 대한 확인 사항 등이 명시되어 있다. 이외에도 전기·화기·위험물의 안전 위험성에 대한 확인 등도 명시되어 있다.

이외에 월별 자체 안전점검을 실시한다. 월별 자체 안전검검의 경우, 센터 전체의 안전관리체

계, 실내외 환경, 각종 시설과 장비, 전기나 소방 시설 등 전반에 대한 월별로 안전점검 및 확인 과정을 위해 별도의 안전점검표를 관리하도록 하고 있다.

〈표 6-43〉 다함께돌봄센터 월별 안전점검표 양식

〈00다함께돌봄센터 ( )월 안전 점검표〉 (점검상태 : 양호○, 보통△, 불량×)

구분	점 검 항 목	점검결과	조치 시항
		월	
안전관리	- 안전관리의 책임 및 위기관리 체계가 적합한가?		
	- 일별 안전점검 체크리스트에 의해 관리되고 있는가?		
	- 응급전화번호 및 비상연락망 등이 잘 관리되고 있는가?		
실외환경	- 돌봄센터 주변에 감전 위험은 없는가?		
	- 위험한 적치물, 축대 붕괴, 맨홀 등에 대한 위험은 없는가?		
실내 환경	- 모든 설비는 움직이거나 떨어지지 않도록 바닥과 벽면에 단단히 고정되어 있는가?		
	- 창문, 방충망의 상태는 안전한가?		
	- 공기청정기 등의 필터가 잘 관리되고 있는가?		
현관·통로·계단·비상구	- 출입문, 현관문 등의 안전장치는 정상 작동하는가?		
	- 계단, 통로부분에 미끄럼 방지처리가 되어있는가?		
	- 계단의 안전 상태는 양호한가?		
화장실·세면대	- 화장실 내 전기 콘센트 등 전기용품은 안전한가?		
	- 세면대의 고정 상태는 안전한가?		
실내외놀이기구 및 공간	- 모든 놀이기구가 바닥에 안전하게 고정되어 있는가?		
	- 놀이 시설물의 상태(틈새나 간격)가 아동의 몸에 끼이지 않는 넓이 인가?		
	- 기초대, 지지대 등 매설부분이 노출되지 않았는가?		
	- 모든 놀이기구 아래와 주위(안전지대)의 충격흡수재 성능은 양호한가?		
	- 보수가 필요한 놀잇감 및 놀이 기구가 방치되어 있는가?		
	- 놀이기구의 높이가 아동에게 적합한가?		
	- 어린이제품안전특별법, 품질경영 및 공산품 안전관리법 등에 의한 안전검사(KC 인증 등)를 필한 제품인가?		
전기·가스·위험물 안전관리	- 전선, 콘센트, 플러그 등 손상된 부분은 없는가?		
	- 한 개의 콘센트에 용량을 초과해 사용하고 있지 않은가?		
	- 분배전반 및 각종 전기기구의 노후 및 파손된 것은 없는가?		
	- 가스경보기의 설치상태가 양호한가?		
소방시설 관리	- 대피를 위한 대피도가 잘 관리되어 있는가?		
	- 소화기, 스프링클러 등 소화장비의 작동 및 관리상태는 양호한가?		
	- 자동화재 탐지설비의 설치상태가 양호한가?		
	- 옥내소화전의 관리 및 작동이 양호한가?		

구분	점 검 항 목	점검결과 월	조치 시항
비상대피 시설관리	- 비상계단 및 미끄럼대 등이 화재 등 유사시 사용이 가능한가?		
	- 피난유도등 유도표지 등이 잘 갖추어져 있고 정상 작동하는가?		
	- 건물 내 대피경로에 장애가 되는 요소는 없는가?		

* 출처 : 보건복지부(2021. 2021), 다함께돌봄 사업안내. 보건복지부.

3) 종사자 안전 교육 및 보험 가입 의무

다함께돌봄센터의 종사자는 안전교육 지침 등을 숙지하여야 하며, 시·도 및 시·군·구 등에서 안전관련 교육을 시행할 때 적극 참여하여 이수하도록 유도하고 있다. 특히 화재 등 긴급사태에 대비한 정기적인 점검·훈련을 실시하도록 하고 있다.

이 밖에 「사회복지사업법」 제34조의3에 의거하여 돌봄센터는 화재 및 안전사고로 인한 손해배상책임의 이행을 위해 책임보험 또는 책임공제에 의무적으로 가입해야 한다. 보험가입과 관련하여 자체는 시설 정기 안전점검시 각 시설의 대인·대물 책임보험 또는 책임공제 가입여부를 점검하도록 하고 있으며, 특히 화재로 인한 손해 발생시 적정한 보상이 담보될 수 있도록 1인당 배상책임보험액의 적정성 여부를 확인해야 한다.

2020년 12월 현재 전체 다함께돌봄센터 424개소 중 보험가입은 411개소(99.5%)에서 완료했으며 반기별 정기안전 점검은 396개소(93.4%)에서 실시한 것으로 조사된 바 있다.

4) 센터 시설 안전점검 실시

센터의 시설에 대한 안전점검은 크게 센터의 자체적인 정기 및 수시 안전점검, 지자체 안전점검, 정부·지자체·전문가 합동 안전검검, 한국시설안전공단 소규모 취약 시설 안전점검으로 구분하여 관리되고 있다.

먼저, 개별 다함께돌봄센터의 자체적인 정기 안전점검은 「사회복지사업법」 제34조의4(시설의 안전점검 등)에 의거하여 매 반기별(연2회)로 센터장에 의해 정기적인 안전점검을 실시하고 그 결과를 시장군수구청장에게 제출하여야 한다. 만약 자체적인 안전점검 결과, 시설의 구조·설비의 안전도가 취약하여 위해의 우려가 있는 때에는 센터장이 안전점검기관에 수시안전점검을 의뢰하여 그 결과를 시장군수구청장에게 제출하여야 한다. 센터는 점검결과를 사회복지시설정보시스템으로 지자체에 보고하며, 지자체는 행정업무지원시스템을 통해 결과 보고 및 안전점검 이력관리 수행한다.

이러한 규정을 위반 시에는 사회복지사업법 제58조제2항에 따라 300만원 이하의 과태료 부과되며, 시장·군수·구청장은 안전에 필요한 경우 센터 운영자로 하여금 시설의 보완 또는 개보수를 요구할 수 있으며, 요구를 받은 시설운영자는 이에 응해야 하고, 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위 내에서 안전점검, 시설의 보완 및 시설의 개보수에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

둘째, 지자체에 의한 안전점검은 시·도 및 시·군·구에서 하·동절기(4월 및 11월경) 등 취약시기에 보건복지부에서 통보하는 안전점검 계획에 따라 종사자 대상 교육훈련 및 안전점검표에 따른 현지점검을 실시한 후에 그 결과를 보건복지부에 보고하도록 하고 있다.

점검결과 필요한 경우 시설 운영자에게 시설의 보완 또는 개보수 등을 요구하고, 보완 또는 개보수사항을 모니터링하여야 한다. 주된 점검사항은 건축·부대시설의 안전성, 소방·가스·전기시설 관리상태, 보험가입여부, 시설이용자 건강관리 대책 등을 점검하며, 취약시기의 특성에 따라 감염병 관리대책, 급식시설 위생상태, 폭설·제설·동파·난방관리 대책 등 추가 점검을 진행한다.

셋째, 정부·지자체·전문가 합동 안전검검은 중점 점검 대상 시설에 대하여 안전 취약시기(하·동절기, 태풍발생 시 등)에 시설물 안전관리실태, 안전의식, 교육·훈련 등 종합점검을 연 1회 실시한다. 이러한 합동점검 계획은 중점 점검 대상시설 리스트를 포함하여 취약시기 2~3개월 전 시·도에 통보한 이후 진행한다.

이 밖에 한국시설안전공단은 「시설물 안전관리에 관한 특별법」 제33조의4에 따라 보건복지부와 협의하여 무상으로 '소규모 취약시설 안전점검'을 실시하고 있으며, 시설장 및 시·군·구 담당자는 이를 적극 활용할 것을 권장하고 있다. 주요 점검내용은 시설물 기초지반 침하 및 벽면 균열 발생 여부, 시설물 주변 석축·옹벽, 비탈면의 결함 발생여부 등이다. 안전에 취약하거나 재난의 위험이 있다고 판단되는 시설에 대해 시설장이 요청하거나 지자체가 직권으로 선정하여 보건복지부 주무부서에 신청하는 절차로 진행되며, 시설장 및 지자체는 점검결과에 따라 보수·보강 등의 조치를 적극적으로 이행하고, 조치 실적이 있는 경우 「시설물 안전관리에 관한 특별법 시행규칙」 제20조의2 제4항에 따라 그 실적을 공단에 제출하여야 한다.

나. 주요 재난 및 위험 유형별 대비 현황 [25)]

1) 개별 센터의 재난 등 비상대응 훈련 지침 수립

다함께돌봄센터별 화재, 지진 등 센터에서 발생 가능한 각종 비상 상황 대응에 효과적인 모의

25) 보건복지부(2021). 2021 다함께돌봄 사업안내를 참조하여 작성함

훈련 실시를 위한 세부 훈련 지침을 마련해야 하며, 이를 위해 다함께돌봄센터 비상대응 훈련 지침 표준(안)을 제시하고 있으며, 지침의 세부적 내용은 아래와 같다

개별센터의 비상대응훈련 지침을 수립하는 목적은 화재 등 비상시 대응에 효과적인 모의훈련 실시를 위한 기본적인 절차와 방법 및 책임을 규정하여 훈련을 내실화하고 다함께돌봄센터 이용아동과 종사자들의 안전을 지키는 것에 있다. 즉, 화재 등 인적재난, 지진, 폭설, 수해 등 자연재난 등의 재난·재해 발생과 관련된 훈련 계획수립 및 현장대응력 증진을 목적으로 하고 있다.

이 지침에 따르면, 개별 센터별는 해당 연도의 훈련 계획(훈련 시기, 훈련 주요내용, 재난 종류)을 연 초에 1회 수립하여야 하고, 비상대응훈련을 연간 2회 이상 시행하도록 하고 있다. 비상대응훈련 계획수립 및 주체는 다함께돌봄센터 안전관리책임관인 센터장과 안전관리 담당 돌봄선생님이며, 훈련 참여자는 다함께돌봄센터 종사자와 센터를 이용하는 모든 아동으로 하고 있다.

훈련 종류는 다함께돌봄센터에서 발생 가능한 재난에 대해 다양한 시나리오를 준비하여 실제로 실시하거나 지도상으로 진행하는 가상훈련도 실시할 수 있다. 훈련의 세부적인 내용으로는 상황 발생 시 종사자들의 역할 분담, 아동 대피훈련 및 대피시간 확인, 시설 내 각종 비상장비 및 기구 사용, 인근 소방관서 및 의료기관 연락 훈련 등을 실시한다. 실제 훈련을 실시한 이후에 잘된 점, 미흡한 점을 도출하여 기존 계획 개선에 반영하도록 하고 있다.

2) 개별 센터의 재난 등 비상대응계획 수립

비상대응계획은 안전관리책임관인 센터장을 중심으로 수립하여야 하며 비상대응계획에 포함되어야 할 항목은 다음과 같다.

첫째, 다함께돌봄센터 비상연락망으로, 이용아동과 부모 연락망과 더불어 관계기관의 비상연락망이 포함된다.

둘째, 비상시 각 종사자 역할 분담에 대한 사항으로, 주요 담당 분야로는 상황지휘총괄(안전관리책임관)인 센터장, 아동 대피 담당, 소방서 관련 기관 연락 담당, 이용 아동 현황 리스트 담당, 평시 비상재해 물품관리 담당, 부모 연락 담당, 응급처치 및 후송 담당, 기타 언론기관 연락 및 브리핑 담당 등으로 구분하여 설정하여야 한다.

셋째, 비상 대피로 및 건물 붕괴 시 외부 피난장소 및 집결장소를 명확히 설정하여야 한다.

넷째, 비상 대응 절차를 명시하여야 하며, 일반적인 대응 절차는 침착하게 대처하고 비상시 본인의 역할에 충실, 119 등 필요 기관에 연락, 비상 대피로 확보, 아동을 신속하게 안전지역으로 대피, 대피 시 남아있는 아동이 있는지 확인, 부상자 발생 시 필요한 응급조치(심폐소생술 등), 안전한 장소로 대피 후 안전관리책임관에게 현재 대응 상황 보고 등의 내용으로 구성하도록 한다.

3) 재난 및 비상 상황 유형별 훈련계획 수립

다함께돌봄센터는 재난 및 비상 상황 유형별로 훈련계획을 수립하여야 하며, 관련 지침에 따르면, 비상대응 훈련 계획 수립 예시를 참고하여 훈련계획을 작성하고, 센터 상황에 따라 실제훈련과 도상훈련 중 하나를 선택하여 진행할 수 있으며, 훈련 시 안전관리책임관이 대응훈련에 대한 평가를 동시에 실시하도록 하고 있다. 다양한 재난 및 비상 상황별 주요 훈련계획 수립 방법과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 화재 발생시의 훈련계획에 대한 내용으로, 비상대응 훈련계획에 의거하여 화재 관련 훈련계획을 작성하되 다양한 화재 발생 시나리오를 작성하여 훈련하도록 하고 있다. 예를 들어 조리실 화재, 누전으로 인한 화재, 보일러 가스 누출, 콘센트 과부하 등 세부적인 상황을 가정한 시나리오를 전제로 계획을 수립하도록 하고 있다. 특히 화재와 관련하여 사상자 및 부상자 확인, 건축물 내 임의 출입 금지, 환자 이송 및 의료활동 지원 등 훈련 중점사항을 선정하여 실시하고 그 결과를 안전관리책임관에게 보고하고 훈련문서를 보관하도록 하고 있다. 특히 화재 대피훈련 실시 때마다 평균 대피 시간을 측정하도록 하며, 이를 반드시 기록하고 보관하여야 하도록 하고, 매회 대피 훈련 시 대피 평균시간보다 대피시간을 줄일 수 있도록 노력하여야 한다고 명시하고 있다.

둘째, 지진 발생시의 경우도 다양한 지진 발생 시나리오를 준비하여 수행하도록 하고 있다. 예를 들어 강도 4.5의 지진 발생으로 인한 건물 붕괴 발생 등 실제 발생 가능한 상황을 전제로 계획을 수립하도록 한다. 이 경우도 비상대응계획 즉시 가동, 2차 피해 방지를 위해 가스와 전기를 차단, 대피 등의 순으로 진행하고, 훈련 활동 후 미흡한 점과 개선사항을 도출하여 기록하고, 이를 안전관리책임관에게 보고하고 훈련문서를 보관하도록 하고 있다.

셋째, 폭설 및 결빙 시에도 특정한 상황을 전제로 훈련을 하도록 하고 있다. 예를 들어 눈이 내려 5cm 두께의 눈이 쌓이고 이용 종료 시간까지 눈이 오는 상황, 도로 결빙 후 영하의 날씨가 지속되는 상황 등을 설정하여 훈련에 임하도록 하고 있다. 특히 폭설과 관련하여 대설 준비 물품 상황을 확인 후 현관에 미끄럼 방지대 설치, 고립상황을 대비하여 현재 센터에 비치된 물과 비상식량의 분량을 확인, 차량운행을 가급적 금지하며 부득이한 경우 대설용 안전장구를 장착, 안전관리책임관에게 대설 및 결빙 준비 상황을 보고, 아동들의 부모님에게 연락하여 아동의 귀가 가능시간을 확인, 이용시간 연장이 필요할 경우 이를 안전관리책임관 보고 등의 조치를 취하도록 한다.

넷째, 고농도 미세먼지 단계별 대응 관련해서는 각 단계별로 별도의 대응방안을 제시하고 있는데, 평시, 고농도 익일예보 “나쁨” 이상, 고농도 발생(PM10 81 이상 또는 PM2.5 36 이상 1시간 지속), 주의보(PM10 150 이상 또는 PM2.5 75 이상 2시간 지속), 경보(PM10 300 이상 또는 PM2.5 150 이상 2시간 지속) 등으로 구분하여 대응 조치를 제시하고 있다.

비상대응 훈련 계획 (예시)

결재	담당자	안전관리책임관

훈련명	다함께돌봄센터 화재 발생 시 비상 대응	훈련일시	20**년 **월 **일
참가자	다함께돌봄센터 종사자 00명, 아동 00명	훈련 진행책임자	안전관리책임관 및 안전관리자
훈련 종류	실제훈련		
훈련 목적	다함께돌봄센터 화재 발생 시 즉각적인 대피를 위해 비상계획에 명시된 대피에 관련된 내용을 훈련함 (대피 시간 줄이기에 중점)		
비상대응상황 시나리오	조리실의 누수로 인해 전기 배선으로 물이 침투하여 약 11시경에 조리실에서 화재가 발생되어 화재 경보기가 울림		
목표대피시간			

훈련 내용		
상황	대응 활동	평가중점내용
조리실에서 화재 발생하여 화재 경보발생	소화기를 사용한 초기 진화 시도	소화기사용
	아동 대피 실시	질서유지하며 대피
	119 연락	위치, 상황설명
초기진화에 실패하여 화세 확장	조리실 앞의 방화문을 내리고 계속적으로 아동을 정해진 장소로 대피시킴 (방화문이 없는 경우, 조리실 문을 닫고 대피함)	대피시간/ 대피한 아동 수
	대피 후 부상자 사상자 확인	부상자 사상자응급처치
119 출동 후 화재 진압 후 사태 종료	안전한 곳에서 대피 지속, 인근 병원 연락 아동 부모에게 연락	연락 시간/ 응대 태도

[그림 6-16] 다함께돌봄센터 비상 대응 훈련계획 양식(화재)

출처 : 보건복지부, 2021. 2021 다함께돌봄 사업안내. 보건복지부.

다섯째, 이용아동 또는 종사자가 식중독 및 감염병으로 의심되는 증상 발견 시 대응과 관련하여, 센터장은 즉시 시·군·구청 담당부서 및 관할 보건소에 신고하도록 하고 있다. 신고 대상 감염병은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조(정의)에 명시된 제1급~제3급까지의 감염병(예: 신종인플루엔자, 결핵, 수두, 홍역, 기타 감염병 등)이 해당된다. 이 경우 이용 아동 감염병 확산 방지 조치 사항으로 아동의 감염병 의심 등 이상 징후 발견 시 즉시 보호자에게 알려 의료기관의 진료를 받도록 안내, 의사 진단 결과 전염성 질환에 감염된 것으로 밝혀지거나 의심되는 아동은 센터 이용을 중지하고 치료를 받도록 조치하고 있다.

〈표 6-44〉 고농도 미세먼지 단계별 다함께돌봄센터 대응 방안

단계	대 응 요 령
평시 사전준비사항 포함	• 평상시 환기는 하루 두 번(오전, 오후) 이상 30분씩 실시 • 미세먼지 '나쁨' 이상일 경우 자연환기 자제 (실내공기질 오염상황에 따라 필요한 경우 짧게 환기 후 물청소) • 환기시설은 수시로 청소 (1일 8시간 사용 시 일주일에 1회, 3~4시간 사용 시 2주일에 1회 이상 권장) • 월 1회 이상 천장, 벽면, 창틀 및 방충망 등에 먼지가 쌓이지 않도록 물걸레 청소 • 출입구에 먼지제거용 바닥 매트 설치, 실내에서는 실내화 착용 권장 • 고농도 미세먼지 발생시 대처방안에 대한 숙지 • 아동 및 보호자 비상연락망 구축 • 보호자 대상 대기오염 피해예방, 대응조치, 행동요령을 지도 홍보 • 고농도 미세먼지 상황 대비 실외수업(활동) 대체를 위한 사전계획 마련 • 호흡기질환 등 관심이 필요한 아동 관리대책 마련 – 현황 파악, 위생점검 및 건강체크, 응급조치 요령 등 숙지 • 보건용 마스크, 상비약(안약, 아토피연고 등) 비치 및 점검 • 실내 미세먼지 유지기준(PM10 100㎍/㎥, PM2.5 35㎍/㎥) 준수
고농도 예보 익일예보 "나쁨" 이상	• 보호자 비상연락망, 안내문 등을 통한 예보상황 및 행동요령 공지 • 익일 예정된 실외활동에 대한 점검 • 미세먼지 예보 상황 및 농도변화 수시 확인 ※ 에어코리아(airkorea.or.kr), '우리동네 대기질' 모바일앱 활용
고농도 발생 PM10 81 이상 또는 PM2.5 36 이상 1시간 지속	• 담당자는 미세먼지 농도를 수시로 확인, 기관 내 상황 전파 • 아동 대상 행동요령* 교육 및 실천 * 실외 활동 자제, 외출시 마스크 쓰기, 도로변 이동 자제, 깨끗이 씻기 등 • 실외수업(활동) 자제(실내수업 대체), 바깥공기 유입 차단(창문닫기) • 호흡기 질환 등 관심이 필요한 아동 관리대책 이행 • 실내공기질 관리(예 : 물걸레질 청소 등)
주의보 PM10 150 이상 또는 PM2.5 75 이상 2시간 지속	• 실외수업(활동) 단축 또는 금지, 필요시 귀가 시간 조정 등 검토 ※ 실외 체육활동, 현장학습 등을 실내수업(활동)으로 대체 • 시설 내 기계, 기구류, 식재료 세척 등 식당 위생관리 강화
경보 PM10 300 이상 또는 PM2.5 150 이상 2시간 지속	• 실외수업(활동) 금지, 이용 및 귀가 시간조정 • 질환자 파악 및 특별관리

* 출처 : 보건복지부, 2021. 2021 다함께돌봄 사업안내. 보건복지부.

4) 재난 및 비상 상황 유형별 훈련 실시 후 개선 조치

훈련 실시 후 안전관리책임관의 주관으로 회의를 개최하여 미흡했던 점, 잘된 점을 도출하고, 이를 다함께돌봄센터 비상대응계획에 반영하도록 하고 있다.

개선 계획서의 경우 훈련 실시 일자, 종류와 내용, 참여자, 개선사항 등의 항목을 포함하여 작성하고 다함께돌봄센터의 비상대응계획에 반영하도록 하고 있다.

다함께돌봄센터 비상 대응 훈련 자체 평가서 (화재 예시)

결재	담당자	안전관리책임관

훈련명	다함께돌봄센터 화재 발생 시 비상 대응	훈련일시	2019 년 10월 17일
참가자	다함께돌봄센터 종사자 00명, 아동 00명	훈련 진행책임자	안전관리책임관 및 안전관리자
훈련 목적	다함께돌봄센터 화재 발생 시 즉각적인 대피를 위해 비상계획에 명시된 대피에 관련된 내용을 훈련함 (대피 시간 줄이기에 중점)		
비상대응 상황 시나리오	조리실의 누수로 인해 전기 배선으로 물이 침투하여 약 11시경에 조리실에서 화재가 발생되어 화재경보기가 울림		
실제대피시간			

훈련 내용		평 가	
대응 활동	평가중점 내용	평가항목	평 가(기술)
소화기를 사용한 초기 진화 시도	소화기 사용	소화기 위치를 빠르게 파악했는가?	
		소화기 사용법을 숙지하였는가?	
아동 대피 실시	질서유지하며 대피	남아있는 아동은 없이 안전히 대피를 하였는가?	
		아동은 질서를 지켜 대피를 하였는가?	
119 연락	위치, 상황설명	정확한 위치와 상황을 119에 연락하여 전달하였는가?	
조리실 앞의 방화문을 내리고 계속적으로 아동을 정해진 장소로 대피시킴	대피시간/ 대피한아동 수	방화문의 위치를 파악하여 작동을 실시하였는가?	
		대피 소요시간은 어떻게 되는가?	
		대피한 아동의 인원파악을 하였는가?	
대피 후 부상자 사상자 확인	부상자 사상자 응급처치	부상상태를 파악 후 적절한 조치를 취하였는가?	
		사상자 응급처치를 진행하였는가?	
안전한 곳에서 대피 지속, 인근 병원 연락 아동 부모에게 연락	연락 시간/ 응대 태도	병원에 방문 여부를 확인 (기록)하였는가?	
		부모에게 연락을 취하였는가?	

[그림 6-17] 다함께돌봄센터 비상 대응 훈련 자체 평가서 (화재 예시)

출처 : 보건복지부, 2021. 2021 다함께돌봄 사업안내. 보건복지부.

3. 코로나19 대응 서비스 관련 대응 현황

가. 코로나19 관련 주요 지침

1) 코로나19 확산 초기 관련 지침(2020년 1월~9월, 지침 1판~5판)

2020년 1월 20일 국내의 코로나19 확진자가 발생에 따라 1월 22일 전체 다함께돌봄센터를 대상으로 '[코로나 19] 신종 코로나 바이러스 예방수칙 배포 및 다함께돌봄센터 대응 요령'이라는 문서가 제시되었다. 세부적인 내용으로는 기본적인 방역조치와 관련 내용에 초점을 두었으며, 외부인 출입금지, 마스크 착용, 외부행사 자제, 호흡기 증상시 귀가 조치, 상황발생 시 보고 체계 확립 등의 내용으로 구성되었다.

이후, 2020년 2월 4일에 사회복지시설 공통 대응지침을 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 상황에 맞게 수정·추가한 "「신종 코로나바이러스감염증」 유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응 지침(1판)"이 공지되었고, 이후 2021년 7월까지 지속적으로 개편된 지침이 제시되었다.

2020년 2월의 최초 지침에서는 일반적인 방역지침과 더불어 학교 휴업 등에도 불구하고 돌봄 필요 아동은 언제든지 이용할 수 있도록 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 경우 필수운영 시간을 준수하도록 명시하였다. 특히 각 지방자치단체가 지역상황을 고려하여 휴원하는 경우에도 종사자는 당번제 등으로 근무토록 하여 긴급돌봄에 대처하도록 원칙을 마련하였다. 다만, 초·중·고등학교 등이 휴업 명령이나 휴교처분이 이루어진 경우에는 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 휴무를 원칙(운영일수에는 포함)으로 하되, 휴무에 대한 사항을 보호자 및 이용아동 등에게 알리도록 하였다.

이후 2020년 2월 27일에 지침 3판이 마련되어 제시되었는데, 이 지침에서는 실질적이고 세부적인 감염예방 관리방안에 초점을 맞추었다. 감염관리를 위한 전담직원 지정 배치, 시설 입소·출입 시 방역 관리 강화, 출근 또는 이용을 중단 대상자 등을 명확히 제시하였다. 특히 가정 내 돌봄 아동에 대한 촘촘한 보호를 통해 보호자 격리 등 상황 발생시 급식, 방임 등에 철저한 대응 및 모니터링이 필요함을 강조하였다. 또한 초·중·고 개학 추가 연기에 따라 센터의 휴원을 권고한 기간을 연장을 하되, 시설 휴원기간 연장에 따른 돌봄공백 방지를 위해 종사자 정상근무를 원칙으로 하여 보호자의 요구가 있는 경우 긴급돌봄서비스를 실시토록 하였다.

2020년 5월 14일에 관련 지침 5판이 제시되었는데, 이 지침에서는 시설 내 코로나19 예방 및 관리를 위한 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 대표자 또는 관리자(이하 '관리자')의 역할 등을

명확히 제시하였다. 즉, 지역아동센터와 다함께돌봄센터 관리자는 “코로나19 관리 체계”를 구성하고 유관기관 협조체계 구성하고, 시설이용자, 시설 종사자 및 방문객 등의 코로나19 감염예방, 시설 내에서 코로나19 환자(의심환자 포함) 발생시 즉시 관할 보건소에 신고하고, 추가환자 발생을 차단하기 위해 필요한 조치를 시행하도록 하고 있다. 또한 코로나19 위기경보 수준, 학교 개교상황, 재개원 사전준비기간(2주) 등을 종합적으로 고려하여 센터의 재개원 권고 시점 판단 예정임을 알리며 본격 운영 재개 전에는 지속적으로 긴급돌봄서비스 제공을 유지하고, 운영 재개 후에는 지자체별 또는 시설별로 이용수칙 및 단계별 프로그램 운영방안 마련하여 운영할 것을 지침으로 제시하였다.

2) 사회적 거리두기 단계 조정 관련 지침(2020년 10월~2021년 6월, 지침 6~7-2판)

2020년 10월 13일에 관련 지침 6판이 제시되었는데, 전국 사회적 거리두기 단계를 2단계에서 1단계로 조정함에 따라 원칙적으로 전국 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 개원을 권고하되, 각 지자체(시도 또는시군구)에서는 해당 지역의 코로나19 발생 현황 등 방역상황을 종합적으로 고려하여 개원 시기 및 서비스 제공방식 등을 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 다만, 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 관리자는 “코로나19 관리 체계” 및 유관기관 협조체계를 구성해야 함을 강조하였고, 시설 외에서 실시하는 프로그램은 방역수칙을 준수하여 가급적 해당 공간의 4㎡당 1명 범위 내에서 운영토록 하고, 좌석의 경우 테이블 간 1m 거리두기 준수(띄워 앉기, 가림막 등 포함) 등을 강조하였다.

2021년 1월 25일 지침 7판에서는 코로나19 대응 체계가 3단계에서 5단계로 개편됨에 따라 코로나19 예방 및 관리 대응절차와 조치사항을 재정비하여 피해 최소화 방안을 제시하였다. 운영중지 시설의 운영 재개시 소독 및 방역계획 수립·시행, 시설운영 수칙 및 프로그램 운영방안 마련, 방역관련 물품 확보, 감염병 관리대책 점검·실시 등의 기본 사항 확인을 명시하였다. 특히 거리두기 3단계에서 시설 운영을 중지하더라도, 긴급돌봄과 지자체장이 지정한 필수 서비스 최대한 운영·유지하는 것을 서비스 제공의 원칙으로 하였다. 또한 일률적인 휴원 권고를 대신하여 지자체에서 지역의 코로나19 현황 등 고려하여 제한적 운영을 원칙으로하고, 종사자 복무 관리 계획 수립, 집단행사·교육 취소·연기, 외부인 출입·접촉 금지 원칙을 준수하되, 센터 이용아동의 긴급돌봄 서비스 이용을 제한하지 않도록 유의하도록 하였다.

이후 3월 25일에 지침 7-2판을 통해 각 지자체(시도 또는 시군구)에서는 해당 지역의 코로나19 발생 현황 등 방역상황을 종합적으로 고려하여 개원 시기 및 서비스 제공방식 등을 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다. 또한 이용 대상을 ‘코로나19 대응 의료·방역인력의 자녀로서 가정

내 돌봄이 어려워 돌봄이 필요한 아동인 경우'와 소득기준에 관계없이 시장·군수·구청장의 판단에 따라 돌봄 특례 적용을 명시하였고, 다함께돌봄센터이 경우 이용 우선순위에 '코로나19 대응 의료·방역인력의 자녀로서 돌봄이 필요한 경우' 추가 적용하였다. 즉, 우선 이용 아동 결정과 관련하여, 코로나19에 대응하기 위해 의료기관, 선별검사소 및 기타 방역기관에서 근무하는 현장 필수 보건의료인력 및 지원 인력의 자녀 발생 시 우선순위 부여하여 이용하도록 하였다.

3) 코로나19 확산 정도 변화에 따른 관련 지침(2021년 7월, 8-1판)

2021년 7월 지역아동센터와 다함께돌봄센터의 관련 지침 8-1판에서는 기본적인 운영방침으로 거리두기 4단계에서 시설 운영을 축소·중지하더라도 긴급돌봄 및 지자체장이 지정한 필수 서비스 최대한 운영하도록 하였다.

또한 센터의 돌봄인력 부족에 따른 채용 특례 조치를 취하였는데, 코로나19로 인한 돌봄 공백 해소 및 지역아동센터·다함께돌봄센터 종사자 업무부담 경감을 위해 추가 배치되는 한시 돌봄인력 채용과 관련하여, 코로나19 상황을 감안하여 공고기간을 7일 이상 15일 이하로 단축 가능하도록 하고, 연령 요건도 60세 초과 65세 이하의 돌봄인력 채용시에도 인건비 지원이 가능하도록 하였다. 이 밖에 백신휴가 실시 관련하여 임금 손실이 없도록 '별도의 유급휴가' 실시를 원칙으로 하고, 돌봄 서비스의 공백이 우려될 경우 시기·지역·직무별 소요를 사전에 협의하여 대체인력지원 사업을 강화하도록 하였다.

또한 백신접종 등의 상황을 고려하여 전체적인 서비스의 완화 방향을 아래와 같이 제시하였다.

서비스 완화 방향

- 백신접종에 따른 면역형성을 고려하여 시설 프로그램 운영 가능범위 확대
- 시설을 이용하는 예방접종 완료자 대상 시설 내 식사 제공 허용
- 예방접종이 완료된 자원봉사자 출입 허용 등으로 시설 운영 정상화 도모
- 백신접종자 대상 이용제한 완화 특례는 1~3단계 적용, 4단계는 적용하지 않음

프로그램의 경우 이용 아동 외 프로그램에 참여하는 종사자, 방문객이 1차 접종완료자 및 예방접종 완료자인 경우 프로그램을 적극 운영하고 면적당 인원 제한을 면제하였다. 즉, 1차 접종완료자의 경우 미술, 컴퓨터, 요가 등 비말 발생이 비교적 적은 프로그램의 적극적인 운영을 권장하고, 접종완료자의 경우 프로그램 전후 소독 등 철저한 방역조치 하에 노래 교실, 악기 강습 등 비말발생 프로그램 운영이 가능하도록 하였다.

시설 내 식사와 관련하여 종사자가 예방접종 완료한 경우, 시설 내 칸막이 또는 띄어앉기 환경

에서 아동 간 자리를 이동하며 급·간식 보조 가능하도록 하였고, 외부인 출입과 관련하여 예방접종이 완료된 자원봉사자, 시설·장비 보수 기사, 외부 강사 등 철저한 방역수칙 준수(마스크착용 및 증상확인)하 출입을 허용하였다.

4) 코로나19 예방접종 및 단계적 일상회복 조치 관련 지침(2021년 10월 ~, 지침 8-3판)

2021년 10월 이후 돌봄종사자의 코로나19 예방접종이 순차적으로 완료됨에 따라 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 출근·등원에 관한 사항을 일부 개정하여 '코로나19 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응 지침(8-3판)이 마련되었다. 즉, 본인 또는 동거인이 격리면제 대상자이면서 진단검사 결과 음성인 경우 종사자(이용아동)의 출근(등원)이 가능하도록 하였다.

또한 2021.11.1(월) 부터 단계적 일상회복 조치에 따라 다함께돌봄센터 내 접종완료자 중심의 방역 완화 헤제를 반영한 「단계적 일상회복 전환에 따른 지역아동센터·다함께돌봄센터 대응지침 개편 사항」이 마련되어 배포되었다. 이 지침 개편은 단계적 일상회복 전환에 따른 사회복지시설 대응지침 개편방안(코로나바이러스감염증-19 중앙사고수습본부-34393('21.11.1)호)을 지역아동센터·다함께돌봄센터 운영 현황에 맞게 수정·추가한 것으로, 그 방향은 기본적인 방역수칙의 준수하는 범위 내에서 일상회복을 위한 출입제한 등 방역조치 완화를 원칙으로 하는 것이다.

세부적으로는 첫째, 백신 접종자 중심으로 이용 정원 제한없이 정상적으로 운영하고, 접종완료자는 제한 없이 출입이 가능하도록 하였다. 접종자 중심으로 출입 허용하고, 미접종자의 출입은 원칙적으로 금지하되, 미접종자의 경우 주기적 PCR검사를 의무화하여 출입이 가능하도록 하였다. 다함께돌봄센터 종사자(자원봉사자, 실습생, 외부강사, 정기 방문자 포함) 중에서 미접종자의 PCR 검사 주기를 월 1회로 하고, 센터에서는 음성확인서 사본(휴대폰 화면 캡쳐 등)을 한달 주기로 갱신하도록 하였다.

둘째, 프로그램과 관련하여, 지역아동센터·다함께돌봄센터의 경우 프로그램 정원의 50% 이용기준 적용 해제하고, 마스크 착용 등 방역 수칙 준수, 단체행사와 같은 대규모 행사는 가급적 자제하도록 하였다. 즉, 아동을 제외한 프로그램 참여자가 접종완료자로만 구성 시 프로그램 운영 가능하고, PCR 음성확인자에 한하여 예외적으로 참여가 가능하도록 하였다. 또한 시설 내 칸막이, 띄어앉기 환경에서의 급·간식 원칙적으로 허용하였다.

나. 코로나19 대응 서비스 제공 현황

1) 보호자 격리 등에 따른 돌봄서비스 공백 대응 방향

코로나19가 최초로 확산되기 시작한 2020년 1월부터 2월까지 아동의 다함께돌봄센터 이용이 어려워짐에 따라 돌봄 공백이 발생할 우려가 발생하였고, 이에 따라 3월에 별도의 서비스 제공과 관련된 지침이 마련되어 시행되었다.

이 지침에 따르면, 보호자에게 다함께돌봄 센터가 휴원 중에도 종사자 정상근무 또는 당번제를 통해 긴급돌봄을 한다는 점을 다양한 방법(가정통신문, 문자, 홈페이지 공지 등)으로 안내, 일시 폐쇄가 아닌 휴원임에도 복지부의 코로나19 관련 지침에 반하여 휴원 중 긴급돌봄을 하지 않거나 학부모의 긴급돌봄 요청을 특별한 사유없이 거부하는 센터가 없도록 지자체의 적극적인 지도·감독, 각 센터는 매일 가정 내 돌봄 아동에 대해 안부 확인을 문자, 유선 등의 방법으로 실시 등을 진행하였다. 특히, 긴급돌봄이 필요한지 여부, 아동의 건강상태, 결식우려 여부, 기타 복지서비스 연계 필요성 등을 확인하고, 긴급돌봄이 필요하다고 응답하는 경우 센터 내 긴급돌봄 실시 상황을 설명하고 운영시간 내 이용이 가능함을 안내하도록 하였다.

이 밖에 아동이 홀로 가정에서 방치되고 있거나 보호자 연락두절 등의 경우 즉시 관할 시군구, 시도, 주민자치센터 등 공공기관에 유선 등으로 알리고 우선적으로 센터에서 긴급돌봄을 실시하도록 하였고, 아동 또는 보호자의 발열, 기침 등 유사증상이 있는 경우 센터 등원금지 요청 및 의료기관 진료, 관할 보건소 등에 신고할 것을 권유토록 하였다.

돌봄 공백의 발생이 인지된 경우에 대한 처리 지침도 마련되었다. 즉, 코로나19 확진에 따른 보호자 격리 등으로 보호자의 요청, 아동 본인 또는 친인척의 요청, 센터의 요청, 지자체의 인지 등 다양한 경로를 통하여 돌봄공백의 발생이 인지된 경우, 지자체는 보호자, 아동, 친인척을 대상으로 원하는 돌봄 유형을 상세히 안내하고 의사를 확인한 후, 서비스 연계를 통해 최적의 돌봄 서비스 제공을 진행하도록 하였다. 이를 위해 지자체(총괄책임부서)는 돌봄공백 발생에 대비한 지역자원(복지시설, 아동일시보호시설, 학대피해아동쉼터 등) 연계체계를 사전에 구축하고, 다함께돌봄센터의 긴급돌봄(주간), 친인척 돌봄(야간)이 가능하다는 사실을 안내하도록 하였다. 이 밖에 아동일시보호시설 이용을 원하는 경우(직권 입소결정 포함) 절차에 따라 아동일시보호시설로 연계하여 해당 아동을 일시보호(아동복지법 제15조 참조)하되, 아동일시보호시설은 감염차단을 위해 1인격리 공간에서 아동을 보호하도록 하였다.

2) 이용 아동 보호자 대상 활용 가능 서비스 안내 등

2020년 2월부터 코로나19 확산방지 및 아동안전과 건강보호를 위해 부득이하게 다함께돌봄센터의 일시폐쇄, 휴원조치가 이루어질 경우를 대비하여 개별 센터에 보호자 대상 가족돌봄휴가제도 및 육아기 근로시간 단축제도 안내를 진행하도록 하였다. 즉, 센터 이용 아동의 보호자에게 근로자가 가족의 질병, 사고, 노령 또는 자녀의 양육으로 인하여 긴급하게 그 가족을 돌보기 위한 휴가를 신청하는 경우 이를 허용하여야 하는 법적 제도인 가족돌봄휴가제도(연간 최대 10일)에 대한 안내를 진행하였다. 이 밖에 만8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를가진 근로자가 근로시간의 단축을 하는 제도(육아기 근로시간 단축제도, 단축기간의 근로시간 주당 15~35시간)를 안내하도록 하였다.

또한 아동권리보장원에서는 2020년 5월에 다함께돌봄센터 이용아동, 보호자, 종사자를 대상으로 코로나19 감염증으로 가정 내 생활이 늘어난 아동의 건강한 발달을 지원할 수 있도록 지원 서비스를 강화하고 대응 정책수립에 필요한 기초자료를 수집하기 위해 관련 설문조사를 실시하여 이용자와 현장의 상황을 파악하도록 노력하였다.

이 밖에 다함께돌봄센터를 이용하기 어려운 상황에 처한 아동이나 보호자를 위해 “ 아동권리보장원과 함께하는 코로나19 극복 온라인 응원 캠페인” 등 다양한 이벤트와 관련 정보 제공 등을 지속적으로 수행하였다.



[그림 6-18] 아동권리보장원과 함께하는 코로나19 극복 온라인 응원 캠페인

출처 : 아동권리보장원 홈페이지
(https://dadol.or.kr/board/notice/detail?absnum=54&page=5&searchtype=searchsubject&searchtext=)

3) 코로나19 상황에서의 다함께돌봄센터 운영 실적

앞서 검토한 것처럼, 코로나19의 확산이 진행되었던 2020년 2월(212개소, 이용아동 수 4,355명)부터 현재(2021년 10월 현재 601개소, 이용아동수 12,348명)까지 관련 지침에 따라 일부 센터의 경우 여건에 따라 휴원 등을 진행하였지만, 기본적으로 모든 센터가 긴급돌봄을 수행하여 왔다고 볼 수 있다. 또한 전국의 다함께돌봄센터 운영을 지원하는 아동권리보장원에서는 코로나19 상황에 따라 지속적으로 전국의 다함께돌봄센터의 코로나19 관련 기본적인 운영 현황을 조사하고 있다.

먼저, 코로나19 상황에서의 다함께돌봄센터 운영 형태별 실적을 살펴보면 다음과 같다. 다만, 다함께돌봄센터는 2020년 3월 현재 총 개소수가 212개소였으나, 12월에는 424개로 그 수가 증가하였고, 2021년 10월에는 총 601개소가 개소되어 그 수가 급증하는 기간이었다. 그리고 이 기간동안 지방자치단체별로 코로나19의 확산정도에서 차이가 있었다. 따라서 이 기간동안 다함께돌봄센터의 정상 또는 휴원 센터 수를 살펴보는 것보다는 정상적으로 운영된 센터의 비율(%)을 살펴보면, 앞서 제시한 코로나19의 상황변화와 지침과 그 맥을 같이한다.

〈표 6-45〉 다함께돌봄센터 전체 개소수 및 정상 운영 센터 수 등 (20년3월~21년 10월)

구분	전체 센터 수	월 평균 정상운영 센터 수	월 평균 휴원 센터 수	정상 운영 센터 비율 (%)
20년 / 3월	212	80	132	37.7
4월	222	55	167	24.8
5월	236	57	179	24.2
6월	247	81	166	32.8
7월	255	58	197	22.7
8월	267	44	223	16.5
9월	295	55	240	18.6
10월	325	230	95	70.8
11월	364	259	105	71.2
12월	424	192	232	45.3
21년 / 1월	458	153	305	33.4
2월	471	192	279	40.8
3월	481	237	244	49.3
4월	493	398	95	80.7
5월	505	421	84	83.4
6월	518	434	84	83.8
7월	539	446	93	82.7
8월	555	436	119	78.6
9월	577	467	110	80.9
10월	601	490	111	81.5

* 출처 : 아동권리보장원, 2021, 다함께돌봄 코로나19 관련 현황 내부 자료를 연구자가 재작성.

먼저 2020년 2월부터 9월까지 평균 정상 운영센터는 전체의 약 25%정도로 4개 센터 중 1개 센터는 정상적으로 운영한 것으로 파악되었다. 그리고 이 기간동안 휴원한 나머지 75%의 센터를 이용하는 아동의 월평균 전체 현원 3,651명 중 긴급돌봄 서비스를 받은 아동은 1,616명으로, 센터의 휴원에 따라 서비스를 받기 어려운 아동 등 중에서 약 43%의 아동이 긴급돌봄서비스를 지속적으로 받을 수 있었다.

이후 2020년 10월과 11월에는 새로운 지침에 따라 정상적으로 운영하는 센터가 전체의 70% 정도를 유지하였는데, 이후 2020년 12월부터 2021년 3월까지는 코로나19 재확산 등에 따라 정

상 운영비율이 상대적으로 낮게 나타났다. 전체적으로 이전 기간인 25%보다는 높은 평균 51.8%의 센터가 정상 운영하였다. 그리고 이 기간동안 휴원 센터를 이용하는 월 평균 아동 수인 3,959명 중 긴급돌봄 서비스를 받은 아동은 월 평균 2,201명으로 조사되어, 휴원에 따라 서비스를 받기 어려운 아동 중 약 56%의 아동이 긴급돌봄서비스를 지속적으로 받을 수 있었다.

2021년 4월 이후 2021년 10월까지는 관련 지침 7-2판 등이 적용되었는데, 전반적으로 정상 운영 비율이 지속적으로 증가한 시기이다. 이 기간동안 정상 운영 센터는 전체의 전체의 81.7%정도로 10개 센터 중 8개 센터가 정상 운영을 하였다. 그리고 이 기간동안 휴원 센터를 이용한 아동의 평균 현원인 2,126명 중 긴급돌봄 서비스를 받은 아동은 월 평균 1,334명으로 조사되어, 휴원에 따라 서비스를 받기 어려운 아동 중 약 63%의 아동이 긴급돌봄서비스를 지속적으로 받을 수 있었다.

코로나19 확산이 시작된 2020년 초부터 현재까지 전국적 또는 지방자치단체별 코로나19의 확산정도 변화와 차이에 따라 다함께돌봄센터의 정상 또는 휴원 비율에서 차이를 보이고 있지만, 전반적으로 정상운영 비율이 적정하게 증가하여 왔다. 또한 휴원에 따른 돌봄공백을 최소화하기 위한 다양한 노력을 통해 긴급돌봄 대상 아동의 비율도 지속적으로 증가하여 왔다고 평가된다.

4. 문제점 및 개선 필요사항

앞에서는 다함께돌봄센터의 일상적인 재난이나 위험 대비 방안에 대한 검토, 코로나19 상황 대응 과정 전반에 대한 검토를 진행하였다. 이외에 다함께돌봄센터 센터장 등을 대상으로 진행한 인터뷰 등을 기초로 다함께돌봄센터의 재난 또는 위험 대비 관련 문제와 개선이 필요한 사항 등을 정리하면 다음과 같다.

가. 개별 센터 차원의 문제와 개선 사항

1) 개별 센터와 시설 안전사고 중심의 대응 : 지역사회 등 대형 재난 대응 방안 마련 필요

다함께돌봄센터 재난 및 위험 과련 대응 방향과 관련하여 먼저 지적될 수 있는 문제로는, 다양한 형태의 재난 및 위험 중에서 주로 개별 센터 차원에서 발생할 수 있는 사고나 위험 관련 사전 교육 등을 통한 대응방안을 준비하는 것에 초점을 맞추고 있다는 점을 지적할 수 있다.

위험이나 재난과 관련하여 의무화하고 있는 안전관리책임관 지정과 안전관리계획서 작성, 안전점검 등 거의 모든 대응방안은 각각의 개별 다함께돌봄센터 차원에서 발생할 수 있는 안전사고 중심의 대책에 초점을 맞추고 있다. 센터의 자체적인 안전점검 세부적인 내용은 개별 센터의 일상적인 생활에서 발생할 수 있는 시설과 관련된 각종 안전사고 예방을 위한 점검에 초점을 두고 있고, 시설 점검의 경우도 그 유형이 매우 다양하지만 결국에는 개별 센터에 초점을 두고 있다.

이러한 개별 시설 중심의 관리는 개별 센터에서 발생할 수 있는 사고의 책임이 주로 개별 센터에 있다는 점을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 센터장 인터뷰에서도 일상적으로 주로 발생할 수 있는 위험 또는 재난의 유형에 대해서 주로 세부적인 시설 등에 초점을 두고 있다는 의견이 다수였다.

> "실은 저희, 저희 센터가 작년에 그 화재 대응 훈련을 아이들하고 하는데 저희 같은 경우는 창문도 없는 데다가 입구가 하나예요. 하나다 보니까 저희가 만약에 화재가 발생했었을 때 아이를 순차적으로, 정말 계속 반복적으로 교육을 시키지 않으면 그 입구를 한쪽으로 나가게 되는 상황 하나만, 그 바로 옆에는 주차장이기 때문에 주차장으로는 나갈 수가 없고 저희가 이제 외부로 나가는 데까지는 저희가 끝, 그 커뮤니티 센터 안에, 끝에 있단 말이에요... (중간 생략) 얘를 닫아놓고 출입의 안전을 위해서 한쪽은 닫아놓고 한쪽만 열어야 되나. 그래서 대응훈련 할 때마다 제가 늘 지금 고민을 하고 있는 부분이에요."(A다함께돌봄센터 센터장)

> "위험, 저희 센터를 생각하면 또 위험하다고 판단되는 게 차량, 앞의 출입구에 차량 주차장이 바로 있어 가지고... 그리고 애들이 뛰어 나가서, 차가 있는지 없는지 확인 안하고 팍 나갔는데 거기 주차가 되어 있으면 진짜 다른 지나가는 차를 못 보고 사고가 날 수 있는 위험이 되게 많아 가지고, 저희가 임의대로 주차 금지하는 그거를 무겁게 세워 가지고 만들어서 해놨는데 그거는 이제 저희 센터에서 임의로 세운 거니까 사람들이 이제 그걸 자꾸 옮기고 거기다가 계속 주차 공간을 활용을 하세요. 이런 아동들이 있는 센터, 아동들이 이용하는 센터 출입구만이라도 그 학교에, 그 학교에서 학교 근처에 있는 그 아동 스쿨존처럼 안전할 수 있는 그런 노란색 페인트칠이나 그렇게 딱, 진짜 주차 금지나 이렇게 될 수 있도록 그렇게 지정이 돼서, 진짜 많이 안 바라고 출입구, 아이들이 나가는 그 길만이라도 안전하도록 그렇게 좀 지정이 된다면 그 걱정이라도 좀 덜할 텐데." (B다함께돌봄센터 센터장)

> "저희는 관리동 2층에 위치해 있어요. 그러다 보니까 계단을 걸어서 올라와야 됐는데 사실 저희 센터의 다니던 친구는 아니었는데 그 아파트 단지에 있는 친구가 거기를 올라왔다가 거기에 난간이 있는데 그 난간을 통해서 그 1층 화장실에 그 뭐라, 차양막이라고 해야 되나요? 돌로 된 그게 있었는데 그 그쪽으로 올라간 거예요. 그래서 관리소에서 그때 직원분이 보시고 사다리

타고 그 아이를 이렇게 내린 경우가 있었어요. 그래서 그대로 더 이제 아찔하고 사실 아이들이 오고 가면서 계단에서 어떤 또 사고가 발생될 수 있잖아요.저희가 초기에는 그 CCTV 설치를 안 하고 있다가, 그때는 못했고 이번에 이제 설치를 좀 외부에도 한 세 개하고 내부에 세 개 하고 해서 좀 보강해서 그걸 제가 모니터링을 하고 있다 보니까 조금 더 안심은 되는 거 같아요."(C다함께돌봄센터 센터장)

그런데, 다함께돌봄센터의 경우 이용 대상에 제한이 없고 주로 초등학교 저학년 이용이 많다는 점에서 지속적인 돌봄 기능의 제공이 매우 중요하다는 측면에서 검토할 필요가 있다. 만약 해당 센터의 범위를 넘어선 재난이나 대형의 위험 상황이 발생할 경우에는 개별센터 중심의 관리방식은 지속적이고 체계적인 대응에 한계를 지닐 수 밖에 없고, 지속적인 돌봄서비스 제공 자체가 불가능하게 하는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

따라서, 개별 센터에서 발생할 수 있는 시설 중심의 위기나 재난 상황 대응과 더불어, 마을이나 지역사회, 국가 차원의 대형 재난이 발생할 경우에도 돌봄서비스가 지속적으로 제공될 수 있는 방안의 마련이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

2) 재난과 위험 상황 중심의 대응 : 상황 종료 후 대응 방안과 사례 중심 교육 강화 필요

개별 센터 차원에서 발생할 수 있는 사고나 위험 중심의 대응은 안전관리의 기본방향이 재난과 위험이 발생한 상황에 초점을 맞춘 대응과 그 맥을 같이 한다. 즉, 다함께돌봄센터의 안전관리는 주로 특정한 위험 상황의 발생 억제와 이미 발생한 위기 상황에 대한 즉각적인 대처에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어 화재의 경우 화재의 방지, 화재가 발생시 즉각적인 대응 방안, 그리고 이러한 상황에 대한 보고 관리 등이 중요한 내용으로 구성되어 있다.

그러나 이러한 재난과 위험 상황 중심의 접근은 해당 특정 재난 상황이 종료된 이후 지속적인 서비스 제공방안 등에 대해서는 상대적으로 덜 관심을 갖고 있다는 문제를 지닌다.

"저는 그 지침을 보면서 느꼈던 게 뭐냐면, 화재도 대응을 했고 그 다음에 뭔가를 대응에 따라서 했지만 그 사후의 지침들이 없더라구요. 그러니까 지침이, 시행을 했어요, 그래서 이제 대피를 했어, 대피를 해서 갔는데 그 다음 사후 지침들이 없는 거예요. 그러니까 다쳤을 때 이 아이의, 그 종사자는 두 명인데 혹시라도 어떤 아이가 하나 다쳤어요, 사후 과정들이 없다 보니까, 이 그때에 대한 대응 지침들이 조금 마련돼야 되지 않을까?" (A다함께돌봄센터 센터장)

따라서 특정한 상황이 진행되거나 종료된 이후에 지속적인 서비스 제공이 이루어지는 동시에 이러한 상황에 의해 발생하는 새로운 문제나 돌봄서비스를 수행할 수 있는 방안의 마련이 필요하

다. 또한 개별 센터별로 세부적인 시설과 운영 방식에서 차이를 보이기 때문에 여러 사례에 대한 고려와 실질적인 문제 중심의 접근이 필요하다.

> “안전 행동요령 자체에 대한 유형별로 계속 이렇게 저렇게 지침을 마련을 한다고 해도, 그러니까 생활 안전을 지침을 마련한다고 해도 그 각각의 센터마다의 환경들이 좀 다르기 때문에 여러 가지 사례들에 대한 지침 유형들이 좀 있었으면 좋겠어요. 그냥 뭐 예를 들어서 뭐 교통안전이다, 그러면 교통안전 지침은 실은 그 너무 유아적인 부분들이 많이 있어요. 유아적인, 뭐 횡단보도를 건널 때 손을 들고 간다, 지금 이런 지침은 실은 큰 의미가 없거든요. 그 현실적인 유형의 지침이 좀 필요하긴 하거든요.” (A다함께돌봄센터 센터장)

3) 코로나19 상황 사례 : 개별 센터의 대응 역량 강화를 위한 기초적인 기반 강화 필요

위에서 언급한 개별 센터 중심, 시설 안전관리 중심, 위험 상황 중심의 대응체계가 지닌 문제는 그대로 코로나19라는 국가적 차원의 재난에서 현실로 등장하였다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 문제의 근원은 개별 다함께돌봄센터 운영에 필요한 예산이나 인력 등 운영기반 자체의 문제와 연결된다고 볼 수 있다.

첫째, 돌봄센터의 경우 운영인력의 측면에서 볼 때, 센터 중심의 안전점검이나 교육 등에 집중할 수 밖에 없고 추가적으로 필요한 서비스 제공이 거의 불가능한 상황이라고 볼 수 있다. 실제 코로나19 상황에서 개별 센터가 경험한 어려움 중 하나는 본연의 돌봄기능에 더하여 방역이나 학교의 교육과정 관리 등 추가적인 업무를 수행하는 데 필요한 인적 자원의 한계라고 볼 수 있다.

> “저희가 제일 힘든 어떤 부분은 진짜 인력이 모자라서 선생님들의 근무할 양, 그 같은 시간에 근무를 해야 하는 활동 양도 되게 많이 늘어났고 당연히 그러니까 시간도 자연스럽게 더 많이 늘어났거든요. 원래는 뭐 열 시에 출근하셔도 되는 선생님이 여덟 시부터 나와 주셔야 되고 더 오래 계셔야 되고 더 그러니까 한 네 시간씩 선생님들이 네 시간, 네 시간 요렇게 한 분씩만 교실에서 계셨어도 되는데 그게 안 돼가지구, 아이들이 다 자기 학습을 그 시간마다 해야 되니까 그걸 봐주기 위해서는 전부 다 네 명이 다 들어가 가지고 처음부터 끝까지 다 있어야 되는 상황이 이어지고... 초과근무 이게 너무 당연한, 이렇게 당연하게 움직일 수밖에 없게 되었는데 그거에 대해서 보상을 전혀 저희 선생님들한테 못해드린 점, 그거에 대해서 돈이 안 되면 휴가라도 드리고 싶었는데 그것도 안 돼서, 학교도 안 열고 진짜 우리밖에 없으니까 우리만 봐야 되는 상황이었으니까 휴가로도 보상을 못해드렸던 점, 이런 게 되게 센터장으로서 민망하더라고요.”(B다함께돌봄센터 센터장)

특히 코로나19 상황의 진행 과정에서 종사자의 과다한 업무 증대에 따른 소진이 심각한 수준으로 발생하였다고 볼 수 있고, 이러한 소진은 결국 정상적인 돌봄서비스 제공을 위협하는 요소로 볼 수 있다.

> "이게 마음적으로 내가 몸이 힘들다고 쉴 수가 없는 상황인 거예요. 그래서 이게 실은 아이들을 여기 다함께돌봄센터는 아이들의 소위 스케줄 관리사예요, 일명, 저희들이. 스케줄 관리사로 일하는데 이 스케줄을 다 갑자기 다 전달을 할 수도 없고, 인력 체계 자체에서 실은 대체근무를 해준다고 한들 이때 발생하는 그 상황들은 어떻게 할 거며 머릿속에서는 막 이게 다들 쉬게 하고 싶은데 이게 맘대로 안 되니까 되게 선생님도 힘들었고 저도 힘들었고 그런 상황들이 있거든요."(A다함께돌봄센터 센터장)

따라서 코로나19와 같이 대규모의 재난이나 개별 센터에서 위험 상황이 발생하였을 경우 이러한 상황에 대처하기 위한 운영인력의 추가적인 지원이 필수적이라고 볼 수 있다.

둘째, 재난이나 위험상황과 관련된 재정적 자원의 추가적인 지원이 절대적으로 필요하다고 할 수 있다. 평상시의 안전관련 교육이나 체험을 위한 별도의 예산이 전무한 상황이기 때문에 교육 등의 실질적 성과를 얻기 어려운 상황이고, 특히 재난이나 위험 상황 발생시에는 추가적인 서비스나 지원을 위한 별도의 예산이 매우 취약하다.

> "저희가 복지관이랑 다 같이 연합해서 하는 거긴 한데, 소방차 한 대를 끌고 와서 진짜로 이렇게 보여주면서 애들이랑 교육을 하고 소화기라도 한 번 쏴 보게 하고 하는 이 교육이 저희는 아이들한테도 바로바로 이제 습득되는 효과가 있고 진짜 교육하는 거라고 저희가 생각이 들더라고요. 그래서 약간 그런 식으로 교육을 다, 그러니까 센터 내부에서 어쩔 수 없는 상황이나 뭐 그런 상황에서는 센터 내부에서 시청각 교육이나 뭐 그런 걸 활용해서 한다 하더라도 전문기관이나 뭐 전문지식을 갖춘 전문, 그 직업을 가지신 그 분들한테 활용을 할 수 있게끔 그런 식으로 지침이 좀 나왔으면 조금 더 도움이, 예방 교육을 하는 데 조금 더 도움이 되지 않을까, 라고 생각은 들어요."(B다함께돌봄센터 센터장)

셋째, 코로나19 상황에서 긴급돌봄 등 새로운 수요와 관련하여 개별 센터가 경험한 또다른 문제는 추가적으로 필요한 공간을 확보하는 것이 거의 불가능하였다는 점이다. 특히 다함께돌봄센터의 경우 수용정원의 문제와 더불어 시설의 소유 자체가 외부기관이기 때문에 추가적인 공간 확보에 많은 어려움을 경험하였다.

> “지금 다함께돌봄센터들은 다 맞벌이 가정이고, 갑자기 생긴 상태에서 그 형제들에 대한 혹시 일시돌봄이 가능하냐? 일시적으로 긴급돌봄이 가능하냐? 했었을 때 저희들이 일시적으로 받을 수 있는 인원 제한이 있어요. 그런데 그 인원을 다 뭐 수용을 못하는 거죠.”(A다함께돌봄센터 센터장)

코로나19 상황을 경험하면서 개별센터 차원에서 경험한 인적 자원, 예산 규모, 공간적 차원의 문제는 근본적으로 다함께돌봄센터가 지닌 정체성에 대한 재검토가 필요함을 의미한다고 볼 수 있다.

> “학교에서 마땅히 해야 되는 부분들을 당신들도 손을 놓으면서 저희는 어쨌든 뭐든지, 어떤 상황이든지 다 받아들여야 되는, 그런데 저희는 또 눈에 보면서 또 안할 수도 없는. 굉장히 조금 정체성의 혼란의 시기이지 않았나. 그러면서도 그 과정 중에, 어려운 중에도 다들 돌봄센터가 없었으면 그 아이들 다 어떻게 했을까 싶을 정도로 정말 그렇게 다들 너무 애쓰신 것 같고.”(C다함께돌봄센터 센터장)

나. 지역사회 차원의 문제와 개선사항

1) 재난과 위험 관련 협력체계 취약 : 지속적 서비스 제공 등을 위한 협력체계 마련

다함께돌봄센터의 안전관리 기본방향이 개별 센터에서 발생할 수 있는 특정 위험 상황 자체에 초점으로 맞추어져 있다는 지적은 재난과 위험과 관련된 지역사회 차원의 협력체계가 취약하다는 사실로 귀결된다고 볼 수 있다. 재난과 위험과 관련된 지역사회 차원 협력은 돌봄서비스 자체의 지속성을 확보하는 방안과 재난과 위험에 따라 새롭게 발생하는 서비스의 제공 차원 문제로 나누어 볼 수 있는데, 이러한 두가지 모두와 관련되어 별다른 대책을 찾아 보기 힘든 상황이다.

첫째, 위험이나 재난 발생시 서비스의 지속성과 관련되어 실질적인 대응이 거의 전무하다고 볼 수 있다. 개별 센터의 문제가 발생하여 운영 자체가 불가하여 아동 이용이 불가능할 상황을 대비한 대응방안이나 관련 지침은 매우 취약하다고 볼 수 있다. 현재 다함께돌봄센터 운영관련 지침에 따르면 마을단위의 유관기관간의 협의체 구성이 명시되어 있지만, 실질적인 협력체계와 관계설정은 매우 취약하다고 볼 수 있다.

> “저희 아이들만으로도 지금 풀(full)인 상태라서 그쪽 센터가 아예 못 쓰게 돼서 넘어온다면 한두 명이 아닐 거고, 그 많은 인원들을 저희가 감당할 수는 지금은 없는 상황인 것 같아요.” (B다함께돌봄센터 센터장)

둘째, 아동기에 경험하는 재난이나 안전사고는 개인의 인생 전반에 큰 영향을 미칠 가능성이 매우 높다. 따라서 재난이나 위험을 경험한 이후에 이러한 상황을 극복하는데 필요한 여러 서비스나 지원을 위해 필요한 다양한 서비스의 연계가 매우 중요하지만, 현재의 대응 방안은 사고 예방 중심에 초점을 두고 있다고 볼 수 있다.

> "그런데 대기 공간은 없죠. 대기 공간을 놓더라도 실은 누구나 이용하기 때문에 아이들이 그런 문제의식이 없단 말이에요. 그럼 없는 상태에서 이거를 진행한다는 거는 한 곳에 몰아놓고 위험에 너희들이 알아서 대응하라, 이 방법밖에는 없는 거거든요. 그래서 이제 뭔가를 대기 공간에 대한 확보가 절실히 필요하다, 그걸로 인해서 해결할 수 있는 그 대응이 되지 않을까, 라는 생각이 들어요"(A다함께돌봄센터 센터장)

2) 코로나19 상황 : 지역사회 차원의 실질적 협력체계 확립 필요

코로나19 상황 발생 이후 돌봄서비스 지속을 위한 학교나 기타 유관기관과의 협력은 매우 어려웠다고 볼 수 있다. 현장에서는 코로나19에 대한 대안 마련 과정에서 핵심 협력 기관인 학교의 폐쇄적 대응으로 인한 협력사업의 어려움을 호소하고 있다.

> "학교의 협조가 전혀 안 되는 그런 부분, 인력 부분, 방역 부분 이런 게 준비가 하나도 되지 않은 상황에서 저희가 다 감당을 했어야 됐어서 너무 힘들었어요."(B다함께돌봄센터 센터장)

> "굉장히 신중하게 해야 되는 입장이다 보니 그런지... 저희는 또 굉장히 민감하고 빨리빨리 처리를 해야 되는 부분이 있는데, 그나마도 저희는 이제 그 아이를 저희 센터에 보내면서 이제 일을 하고 있는 선생님들이 두 분이 계세요. 그분들 통해서 그 학교의 소식을 좀 들을 수 있었지 만약에 학교와 일대일로 뭔가 그 소통을 해서 받으려고 했으면 그렇게 좀 더 빠르게 대처하지 못하지 않았을까 그런 생각이 좀 들었습니다."(C다함께돌봄센터 센터장)

다. 중앙정부 및 지방정부 차원의 문제와 개선사항

다함께돌봄센터의 경우 설치(정부)와 운영 주체(직영 또는 위탁), 운영 인력의 근무조건 등에서 유사 서비스제공 기관과 차이가 있다. 초등돌봄교실은 학교에 소속된 교실로 운영되는 운영체계이고, 지역아동센터와 청소년방과후아카데미는 지역사회에서 단독으로 설치 운영되는 형태이다. 반면에 다함께돌봄센터는 지방정부 차원에서 기존의 특정 시설을 선정하여 공간을 확보한 이후

에 직영 또는 위탁으로 운영되는 체계를 갖고 있다. 따라서 다함께돌봄센터의 위험 및 재난에 대응과 관련된 대부분의 문제와 개선사항의 책임은 주로 지방정부와 중앙정부에 있다고 볼 수 있다.

1) 다함께돌봄센터 특성화된 안전 기준 미흡 : 세부적인 특성화된 기준 등 마련 필요

다함께돌봄센터가 최초로 설치된 이후 지금까지 지속적으로 정부차원의 확충하려는 노력이 진행 중에 있는데, 이러한 양적 확충과 더불어 안전과 관련된 기준의 확대가 필요하다고 볼 수 있다. 센터 신설시 초점을 두는 것은 주로 시설의 면적에 대한 기준이 중요하게 적용되는데, 이러한 면적 중심의 관심과 더불어 개별 센터가 처한 여러 가지 변수를 고려하여 보다 자세하고 특성화된 기준을 설정할 수 있는 방안이나 지침의 마련이 중요하다.

> “위험이라고 하면 조금 더 저희랑 가깝게 있기 때문에 아까 말씀드렸던 교통이나 그런 부분, 저희랑 진짜 관련되어 있는 그런 부분에 대해서 생각이 조금 나서 말씀드린 부분이 조금 더 있는 것 같은데... 저희 선에서 해결이 안 되는 그런 부분들을 지자체에서, 아니면 보건복지부에서 뭔가를 어디에 한 줄이라도 적어주시면 저희가 그거를 들고 요청을 할 수 있게, 그런 식으로라도 진행을 할 수 있도록 어디 한 줄씩 그런 거 위에서 좀 남겨서 내려 보내주셨으면 좋겠고... ” (B다함께돌봄센터 센터장)

특히 다함께돌봄센터는 다양한 형태의 시설에 설치한 공간 중 일부를 민간에 위탁하여 운영하는 경우가 많기 때문에 공간 특성의 다양성이 존재하고 있지만, 안전 관련 지침 등은 주로 사회복지시설 관련 지침을 거의 동일하게 적용하고 있다.

따라서 신규 센터의 확충시 개별 센터의 시설이나 위치 등을 고려한 특성화된 안전관련 지침 등을 마련하여 시행할 수 있는 보완이 필요하다고 볼 수 있다.

> “사회복지시설 전체의 지침에서 거기에서 뭔가 수정이나 빼거나 이런 거를 해서 이제 다함께돌봄센터 지침이라고 내려와야 되는데 그게 아니라 그냥 사회복지시설 전체의 지침이 거의 그대로 내려와 가지고 이건 우리랑 해당이 안 되는데 이런 상황이 되게 많았던 건 사실이에요.”(B다함께돌봄센터 센터장)

또한 일상적인 안전사고나 위험에 대응하기 위해서는 지역내 공공기관과 연계한 실질적이고 구체적인 대응 상황별 시나리오 제작 및 보급 등 실질적인 안전과 관련된 지침의 강화가 필요하다.

"저희 다함께돌봄센터도 이제 500 세대 이상은 의무 설치됐잖아요. 그런 것처럼 소방이라든지 이런 재난 기관에서는 교육기관을 별도로 그 사업비를 줘서 거기 안에서 당연히 교육이, 실질적으로 교육을 받을 수 있는 그런 체계가 만들어져야 되지 않는가. 그래서 소방서에서는 당연히 이제 뭐 거기 안에서 만드는 사업이 뭐 끝나면, 뭐 단기 몇 월에서 몇 월 이게 아니라 아예 그런 기관 부서가 별도로 만들어져서 거기 안에서 저희가 요청을 했었을 때 저희가 순차적으로 교육을 계속 받을 수 있게끔... 실은 실질적으로 온라인 교육보다 아이들은 체험 중심의 교육이 제일 적절하거든요." (A다함께돌봄센터 센터장)

2) 안전 관련 별도 예산 및 인력 지원 미흡 : 관련 예산 확충

개별 다함께돌봄센터에 지원되는 예산 중에서 안전관련 규모는 매우 취약한 상황이라고 볼 수 있다. 안전에 관련 예산의 취약성은 센터의 주요 기능이 저학년을 대상으로 일상적인 돌봄 제공 기능에 초점을 맞추었기 때문으로 볼 수 있지만, 현실적으로 센터 운영과 관련된 다양한 성격의 '안전'이 매우 중요한 의미를 지닌다는 측면에서는 이와 관련된 예산과 인력을 위한 별도의 대안 마련이 필요하다.

"돌봄의 가장 중요한 건 안전이잖아요. 그래서 소방관뿐만 아니라 경찰도 그렇고, 경찰도 실은 일이 그 기관 안에서 또 이제 파견해서 나올 수 있게끔. 그렇다고 그 각각의 돌봄 기관들, 그 많은 기관들에 다 파견 나오면 하면 솔직히 일정도 안 맞을 수도 있지만 그렇게 교육기관이 별도로 있다면 온라인이 됐던 자료 한 것도 있고 하나로 통합돼서 올 수 있기 때문에 더 많은 효과가 나지 않을까, 하는 그런 좀 제시를 하고 싶습니다."(B다함께돌봄센터 센터장)

3) 코로나19 상황 : 체계적이고 복합적인 중앙 및 지방정부 지원체계 등 강화 필요

지금까지 검토한 일상적인 위험과 재난과 관련된 중앙정부와 지방정부 차원의 문제점과 개선 사항은 코로나19 상황에 그대로 반영되었다고 볼 수 있으며, 여기서는 중앙정부와 지방정부로 구분하여 검토하고자 한다.

첫째, 중앙정부 차원에서는 먼저, 다양한 관련 부처간의 돌봄관련 네트워크 지원에 대한 원칙을 마련하고 지원하는 기능을 강화해야 한다. 지방정부와 현장 센터의 경우 중앙정부 차원의 방침과 협력체계에 기초하여 대응을 수행한다는 점에 비추어 이에 대한 중앙정부 차원의 협력체계를 보다 강화할 필요가 있다.

"회의를 갔을 때 그 회의에 시 교육청에서 지자체의 그 담당, 저희 담당 부서랑 이렇게 해 가지구 해서 이게 학교의 한 단계 위에서 협의를 하자 해서 다 모이는 자리였는데 거기서도 말이 안 통하는 거 엄청 뼈저리게 느껴서. 그쪽은 딱 그냥 진짜 교육부 얘기만 듣겠구나, 이런 걸 되게 들어서 이거는 이 지자체와 시 교육청의 문제가 아니라 교육부와 보건복지부가 얘기가 돼야 되는구나, 라고 그날 엄청 느꼈거든요."(B다함께돌봄센터 센터장)

중앙정부의 기능과 관련하여 제시되는 문제점 중 하나는 다함께돌봄센터의 특성에 맞는 보다 세부적인 관련 지침에 대한 것이었다. 물론 중앙정부 차원에서 제시한 지침이 현장에서는 다양한 서비스 제공여부 등에 대한 명확한 기준으로 작용하여 혼란을 최소화하는 역할을 하였지만, 여전히 세세한 부분에 대한 검토가 필요하다고 보여진다.

"지자체를 기다리지 않고, 다돌에 올라오는 거 보고서 이제 바로 그걸 저희는 인제 키즈노트 그 스마트 알림장 그걸 활용을 하는데 거기 공지사항에 복지부 지침이 이렇게 내려왔다, 이렇게해서. 사실 복지부에서 내려오는 파일이고 거기에 있는 그 시행을 기준으로 저희는 그냥 수행을 하거든요. 그래서 그렇게 부모님들한테 공지드리니까 사실 그거에 대해서는 민원 제기는 막아주는 또 저희 방패막이는 되어주는 거 같고."(B다함께돌봄센터 센터장)

둘째, 지방정부 차원에서는 강제성 있는 유관기관 협력체계 구축과 이에 기초한 각 기관의 역할에 대한 구체적 내용을 명시한 자체적인 매뉴얼 개발이 필요하다.

"지자체의 어떤 강제성, 그 협력의, 예를 들면 어떤 보고 체계나 협력 체계를 강제화하는 거죠. 예를 들면 어떤 상황이 발생이 됐을 때 학교는, 그걸 정말 매뉴얼로 만드는 거죠. 학교에서는 어떤, 어떤 부분을 그 지역에 있는 그 돌봄 기관 어디, 어디에 어떤 것들을 뭐 전달하고. 그러니까 전달체계들을 좀 더 강제성 있게, 이 코로나 안에서, 코로나 안에서 그런 상황 안에서는 이렇게, 이렇게 해야 된다는 그런 매뉴얼이 나와야 될 거 같애요. 그냥 단순한 시설, 너네 시설 이거 해, 그냥 너네 시설 안에서는 요거 해, 가 아니라 그 우리가 온종일 돌봄 체계를 구축하려고 하는 그 취지에 맞게 그거를, 이런 코로나 상황이 발생했을 때 그걸 어떻게 서로 전달하고 협력해야 되는지를 아주 구체적으로 좀 매뉴얼화 해야겠다라는 생각이 들었습니다." (C다함께돌봄센터 센터장)

다함께돌봄센터의 특성을 고려할 때, 지방정부 차원에서는 중요한 두 번째 개선사항은 마을이나 지역사회내 서비스 공간을 추가적으로 확보해야 한다는 점이다. 다함께돌봄센터의 설치 주체는 지방정부이기 때문에 추가적으로 공간이 필요할 경우 이에 대한 대안을 마련하는 주체는 지방자치단체라는 점이고, 이러한 측면에서의 대책 마련이 필요하다.

"지자체에서는 지역 상황을 잘 아니까 공간 문제 같은 것, 분리를 해야 할 때 적당한 공간이 있어, 그 주변의 공간과 관련한 협조를 미리 그 저희 센터에서 말고 지자체에서 그 공간을 관리하는 그쪽에 이제 지자체에서 그쪽을 얘기를 좀 해 가지고 저희가 좀 원활하게 공간을 사용할 수 있도록. 그런 부분을 저희가 가는 것보다는 지자체에서 가는 게 훨씬 협조가 더 잘 되거든요. 그래서 그런 부분을 좀 해결해준다면 좋지 않을까 싶고.." (C다함께돌봄센터 센터장)

이 밖에도 지방자치단체 차원의 형식적인 보고와 상황파악을 넘어서 실제적인 어려움 해결을 위한 개입이 필요하다.

"지금 이제 사실 이제 코로나 시작되면서 저희가 처리를 해야 되는 또 문서는, 정말 형식적인 문서 정말 많이 늘어났잖아요. 지금까지도 매일 뭐 긴급돌봄 몇 명인지 매일 보고하고 모니터링, 아동 모니터링하고... 네, 그런 부분들 정말 형식적인 것만 계속 지금 진행이 되고 있는 것 같고."(C다함께돌봄센터 센터장)

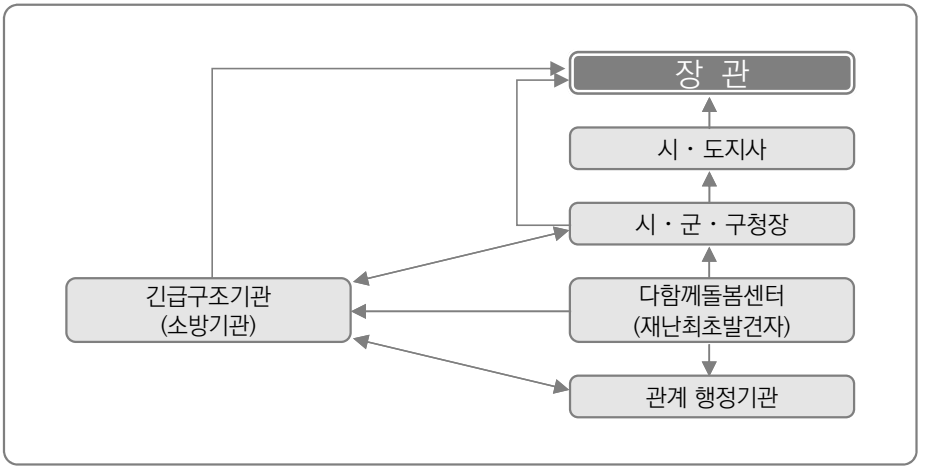
셋째, 중앙정부와 지방정부 차원에서 다함께돌봄센터 운영 기반 자체에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 이는 앞서 언급한 다함께돌봄센터 정체성과 그 맥을 같이하는데, 위험과 재난 발생시 추가적으로 필요한 업무 등에 투여할 수 있는 인력과 예산에 대한 지원이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

5. 위험 및 재난에 대비한 돌봄 체제 구축 방안

가. 위험 및 재난에 대비한 다함께돌봄센터 대응체제 구축(안)

1) 대응체계도(안)

현재 다함께돌봄센터의 위험 및 재난과 관련된 대응체계는 센터에서 특정한 사고가 발생시 대응하는 보고체계에서 유추해 볼 수 있는데, 주로 개별 다함께돌봄센터에서 발생한 화재나 기타 중대사고, 아동학대 , 사망사고 등에 대한 문제를 중심으로 설정되어 있다.



[그림 6-19] 현행 다함께돌봄센터의 사고보고 체계도

* 출처 : 보건복지부, 2021. 2021 다함께돌봄 사업안내. 보건복지부.

위에서 제시된 관련 기관별 주요 업무를 살펴보면, 먼저, 개별 다함께돌봄센터에서는 앞에서 살펴본 것처럼 센터 자체의 안전관리 계획 수립, 자체 안전점검 실시 및 실시결과 보고 , 비상대비 모의훈련 실시, 시설의 자체적인 응급조치 및 사후복구체계 구축과 같은 센터 중심의 역할 수행에 집중되어 있다. 그리고 시·도와 시·군·구는 관내 시설의 안전관리에 대한 종합계획 수립 및 총괄 지도감독, 관내 시설의 안전관리에 대한 정기·수시 지도점검, 문제 시설 조치, 안전사고 관련 예산확보 등 재정적 지원, 시설안전관리 교육 실시 및 비상연락망 구축 등의 업무를 수행한다. 보건복지부는 전국의 다함께돌봄센터 안전관리에 대한 총괄 지도감독, 시설안전사고 지도·점검 등 예방조치, 시설안전사고 발생 시 조사반 파견 및 지원대책반 구성운영, 대규모 재난사고 발생 시 중앙사고수습본부의 설치와 운영 업무를 담당한다. 이러한 사고대응체계는 주로 개별센터에서 발생한 사고에 초점을 맞추고 있다는 점에서 한계를 지닌다.

이러한 다함께돌봄센터의 위험 및 재난 관련 대응체제가 지닌 문제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 다함께돌봄센터 자체와 더불어 센터를 운영하는 기관의 책무에 대한 내용이 추가될 필요가 있다. 다함께돌봄센터의 경우 위탁으로 운영되는 경우가 다수이기 때문에 단순히 개별센터 뿐만 아니라 위탁운영기관의 책임과 역할이 매우 중요하기 때문에 대응체계에 위탁기관을 명시할 필요가 있다.

둘째, 시·도와 시·군·구를 명확히 구분하여 관리기능과 역할을 부여할 필요가 있다. 즉, 다양한 유형의 재난이나 위험의 특성을 고려하여 유형별로 시·도와 시·군·구의 역할에서 차이가 있을 수

있고, 특히 다함께돌봄센터의 설치 주체가 시·군·구라는 측면을 고려하여 기초자치단체의 역할과 기능이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

셋째, 위의 두 번째 지적과 연계하여 시·군·구 차원의 실질적인 협력체계와의 연계성 확보를 강조할 필요가 있다. 현재 구성되어 있는 시·군·구 수준의 기초돌봄협의회와 더불어 마을단위 협력체계 연계성을 강화하여야 한다. 마을돌봄협의회 구성과 운영을 더욱 중요시할 필요가 있는데, 이는 시·군·구청 차원에서 적극 관리할 필요가 있다.

넷째, 시·도 단위에서의 다함께돌봄센터지원단 신설이 필요하다. 다함께돌봄센터의 경우 시·도 차원에서의 별도 공식적인 전달체계가 미흡한 상황이다. 따라서 중앙 차원의 아동권리보장원의 사업이 개별 센터로 전달되기 위해서는 시·도 단위 다함께돌봄센터지원단 설치가 매우 중요하다.

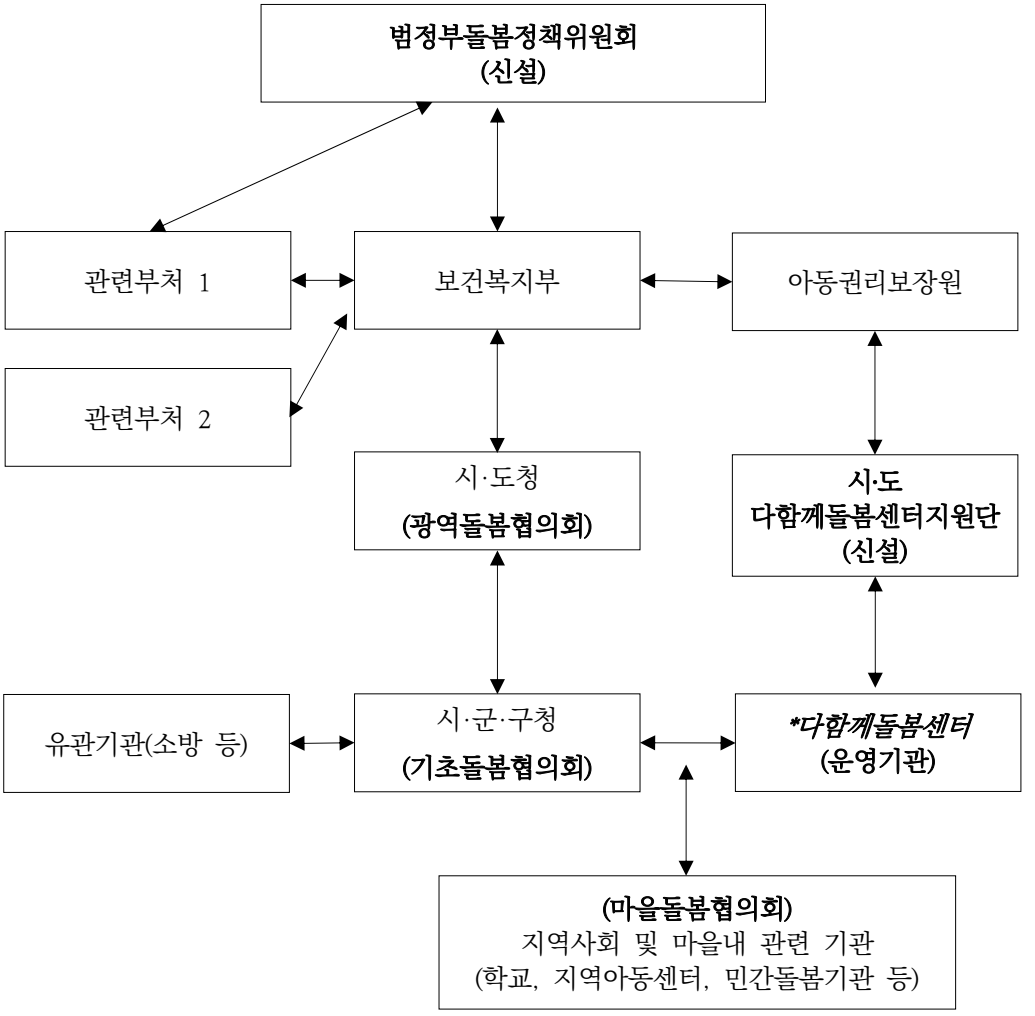
다섯째, 코로나19와 같이 국가적 또는 대규모 차원의 재난이나 위험상황 발생시에는 중앙정부 차원에서 다양한 관련부처가 공동대응을 하기 위한 범정부차원의 위원회 설립이 필요하다. 이는 단순히 재난이라는 특수한 상황을 전제로 하지 않고 일상적인 돌봄정책의 효율적 수행을 위해서도 필수적이라고 할 수 있다.

여섯째, 위험과 재난에 초점을 맞출 경우 다양한 유형의 위험과 재난별로 미치는 영향의 지리적 범위와 위험의 정도 등을 고려하여 돌봄서비스의 특성에 기초한 재난 유형을 구분하여, 각 재난의 특성별로 개별센터, 마을, 지역사회, 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부 차원의 대응 수준을 달리하여 관리할 필요가 있다. 그리고 이러한 관리체계는 다양한 상황을 고려하여 시나리오별 대응체계를 유연하게 수립하여 관리할 필요가 있다.

앞서 검토한 다함께돌봄센터 현황분석, 재난 및 코로나19 관련 대응 현황 분석 등을 기초로 위험 및 재난에 대비한 다함께돌봄센터의 대응체제(안)을 제안하면 다음의 그림과 같다.

제시된 다함께돌봄센터의 위험 및 재난에 대비 대응체제 구축(안)의 기관별 주요 업무를 살펴보면, 먼저, 개별 다함께돌봄센터에서는 자체 안전관리 계획 수립, 자체 안전점검 실시 등 기본적인 역할과 더불어 센터를 운영하는 기관의 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 다함께돌봄센터를 위탁 받아 운영하는 경우 위험과 재난시 대응에서의 책임 등에 대한 문제가 등장할 수 있기 때문에 이에 대한 운영기관의 책임을 강화하는 방안의 모색이 필요하다.

둘째, 마을돌봄협의회는 지역사회 및 마을내 관련 기관(학교, 지역아동센터, 민간돌봄기관 등)이 참여하는 일상적 조직으로 볼 수 있는데, 재난이나 위험이 주로 지역사회 차원에서 발생할 수 있다는 측면에서 일상적인 시기의 협력과 더불어 재난 발생시 필요한 각종 협업사업을 수행하는 기능을 수행할 수 있도록 기능을 보다 명확히 설정할 필요가 있다.



[그림 6-20] 다함께돌봄센터의 위험 및 재난에 대비 대응체제 구축(안)

셋째, 지방자치단체의 경우 관내 센터의 안전관리에 대한 정기·수시 지도점검, 안전사고 관련 예산확보 등 재정적 지원, 시설안전관리 교육 실시 및 비상연락망 구축 등의 일상적인 업무와 더불어, 신설이 필요한 시·도 단위의 다함께돌봄센터지원단의 설치와 운영, 광역돌봄협의회 및 기초돌봄협의회, 마을돌봄협의회의 구성과 운영을 적극 수행할 필요가 있다. 다함께돌봄센터의 중요한 특징으로 제시되는 지역사회, 돌봄 사각지대 등의 특징을 고려할 때 마을 단위, 시·군·구, 시·도 단위의 협력체계 마련과 운영이 매우 중요한 의미를 지니고 있다는 측면에서 이에 대한 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

넷째, 시·도 다함께돌봄센터지원단의 신설이 필요하다. 이러한 지적은 위험과 재난과 관련된

문제보다는 다함께돌봄센터 사업의 체계적 수행의 기반을 마련한다는 측면에서 필요하다고 볼 수 있다. 2021년 11월에 600여개 센터가 운영되고 있고, 향후 지속적으로 그 수가 증가할 것이라고 예상할 때 중앙 차원의 아동권리보장원에서 전국의 모든 센터를 대상으로 직접적인 관리나 지원을 수행하는 것에는 한계가 따를 것으로 예상된다. 따라서 다함께돌봄센터 사업의 전달체계 차원에서 시·도 지원단의 설치와 운영을 통해 지방자치단체 차원의 협력체계 구축과 관련 사업 수행을 위한 기반을 마련할 필요가 있다.

다섯째, 보건복지부는 전국의 모든 다함께돌봄센터 안전사고 지도·점검 등 예방조치와 더불어 안전사고 발생 시 조사반 파견 및 지원대책반 구성운영 등 중앙사고수습본부의 역할을 수행하도록 한다. 아동권리보장의 경우도 전국 단위의 다함께돌봄센터 안전 관리 관련 업무 지원하고, 시·도 다함께돌봄센터 지원단 주요 사업 지원 등을 진행하도록 한다.

마지막으로 범정부돌봄정책위원회의 신설이 필요하다. 범정부돌봄정책위원회는 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 돌봄사업 담당 부처간 상시적 협력 및 조정 등의 업무를 수행하는 위원회의 성격을 지닌다. 이 위원회는 단순히 재난이나 위험이 발생한 상황 뿐만 아니라 상시적, 정기적 운영을 통한 돌봄정책 협의 조정과 더불어 재난 발생시 서비스 지속을 위한 협력체계 구축 지원의 역할을 수행해야 한다.

위에서 제시한 위험과 재난 시 다함께돌봄센터 추진체계별 기능 및 역할(안)의 각 추진체계의 기능과 역할을 정리하며 다음의 표와 같다.

〈표 6-46〉 위험과 재난 시 다함께돌봄센터 추진체계별 기능 및 역할(안)

추진체계	기능 및 역할
범정부돌봄정책 위원회 (신설)	• 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 돌봄사업 담당 부처간 상시적 협력 사업 발굴 • 상시적, 정기적 운영을 통한 돌봄정책 협의 조정 • 둘 이상의 행정기관에 관련되는 돌봄정책의 조정에 관한 사항 • 재난 발생시 서비스 지속을 위한 협력체계 구축 지원
보건복지부	• 전국 다함께돌봄센터 안전사고 지도·점검 등 예방조치 • 안전사고 발생 시 조사반 파견 및 지원대책반 구성운영 • 대규모 재난사고 발생 시 중앙사고수습본부 설치운영(필요시)
관련부처	• 교육부, 여성가족부 등 유사 돌봄사업 관리 부처의 자체 돌봄사업 총괄 • 주요 재난 발생시 관련 부처별 주요 재난 발생시 지원 및 협력체계 구축
아동권리보장원	• 다함께돌봄센터 안전 관리 관련 업무 지원 • 시·도 다함께돌봄센터 지원단 주요 사업 지원

추진체계	기능 및 역할
	• 전국 단위 시설안전관리 교육 실시 등 지원 • 국가, 지역 차원의 재난 발생시 대응 방안 및 지침 마련 및 시행
시·도청 / 시·군·구청	• 관내 센터 안전관리에 대한 종합계획 수립 및 총괄 지도감독 • 관내 센터의 안전관리에 대한 정기·수시 지도점검, 문제 시설 조치 • 안전사고 관련 예산확보 등 재정적 지원 • 시설안전관리 교육 실시 및 비상연락망 구축 • 사고 발생 시 시·도, 시·군·구 사고수습본부 설치운영(필요시) • 사고수습 후 사고발생요인 분석 및 재발방지대책 수립 ※ 시·군·구는 담당공무원을 관내 시설의 시설안전담당자로 지정 운영
시·도 다함께돌봄센터 지원단 (신설)	• 시·도 단위의 다함께돌봄센터 일상적 지원 사업(교육, 서비스, 프로그램 등) • 시·도내 유관 서비스 대표기관과의 협력체계 마련 및 사업 수행 • 지역 재난 발생시 다함께돌봄센터 간 협력사업 발굴 및 지원 • 지역 재난 발생시 유관 서비스 대표기관간 협력 사업 발굴 및 시행
광역돌봄협의회 / 기초돌봄협의회	• 광역/기초자치단체 관내 일상적 돌봄서비스 관련 협력 사업 수행 • 광역/기초자치단체 학교, 지역아동센터, 방과후아카데미 등 유사 서비스 협력 체계 • 재난 발생시 해당 관내 유관기관 협력사업 수요 조사 및 지원
마을돌봄협의회 (신설)	• 마을단위 학교, 지역아동센터, 방과후아카데미 등 유관기관 협력 체계 • 재난 발생시 협력사업 발굴 및 상호 지원 • 일상적 돌봄서비스 관련 협력 사업 수행
다함께돌봄센터 (운영기관)	• 센터 자체 안전관리 계획 수립 • 센터 자체 안전점검 실시 및 실시결과 보고 • 비상대비 모의훈련 실시 • 비상연락망 구축 시설 자체 응급조치 및 사후복구체계 구축 • 센터 운영기관 차원의 안전 확보 및 재난 대응 방안 수립

2) 다함께돌봄센터의 재난 유형 구분과 대응 관련 주요 과제

가) 다함께돌봄센터의 주요 재난 유형별 사례

다함께돌봄센터 관련 재난 유형과 세부적인 대응방안 내용의 대부분은 사회복지시설안전관리 매뉴얼(SOP) 규정을 토대로 제시되고 있다. 사회복지시설안전관리 매뉴얼(SOP)에서는 다양한 유형의 재난 사례를 제시하고 있는데, 이를 토대로 다함께돌봄센터 관련 위험과 재난 유형을 자연재난과 사회재난으로 구분하고 각 재난이 미치는 영향의 지리적 범위를 개별센터 차원, 지역사회 차원, 국가 차원으로 구분하여 세부적인 사례를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 6-47〉 다함께돌봄센터 관련 재난 유형별 사례

구분	자연 재난	사회 재난
개별센터 차원	-	화재 / 전기 / 가스 / 붕괴 위생안전 / 기타 안전사고 (교통, 시설, 급·간식, 귀가 등) / 감염병
지역사회 차원	홍수 / 호우 / 강풍 / 대설 / 한파 / 폭염 / 지진 / 황사 / 산사태	방사능 사고 / 환경오염사고
국가 차원	태풍 / 전염병	-

* 출처 : 보건복지부, 2014. 사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP)의 내용을 재정리.

첫째, 개별 기관차원에서 발생할 수 있는 대포적 재난은 화재나 전기, 가스사고, 건축물 붕괴, 위생안전, 기타 안전사고 등을 들 수 있고, 주로 사회재난 유형에 해당된다. 특히 다함께돌봄센터가 주로 기존 건립된 건물의 특정 부분을 활용하여 운영되는 경우가 다수이기 때문에 화재, 전기, 가스, 위생관리 등이 중요하다고 볼 수 있다.

둘째, 지역사회 차원과 국가차원의 재난의 경우는 주로 자연재난에 해당되는 내용으로, SOP에서는 태풍과 호우재난, 지진과 지진해일 재난, 황사재난, 대설재난, 전염병재난, 한파재난 등으로 구분하고 있고, 전염병 재난 관련 대응지침에 대한 내용을 중요하게 다루고 있다.

나) 위험과 재난 대응 관련 주요 과제

첫째, 개별 센터의 차원에서 재난과 관련하여, 다함께돌봄센터의 운영 특징에 기초한 특성화된 별도의 재난관리 절차(SOP) 매뉴얼 개발과 보급이 필요하다. 현행 사회복지시설 관련 지침의 경우 기본적인 사항이 제시되어 있지만, 다함께돌봄센터의 운영인력의 규모와 관련 예산 등을 고려할 때 현장에서 활용하기 쉬운 핵심적인 내용 중심의 관련 지침을 마련하여 적용할 필요가 있다. 그리고 이러한 지침에 기초하여 개별 센터가 지닌 시설 차원의 특성을 고려한 자체적인 관련 대응계획을 수립할 수 있도록 정부차원의 다양한 지원을 확대할 필요가 있다.

둘째, 지역사회 차원의 재난에 대한 체계적 대응을 위한 지역사회 차원의 협력체계 구축이 무엇보다도 선행될 필요가 있다. 시·도 및 시·군·구 차원에서 재난과 위험에 대비하는 차원에서의 상시직인 협력체계를 마련하는 동시에 사후에 발생하는 다양한 서비스 수요에 적극 대응할 수 있는 협력체계 마련이 매우 중요하다.

셋째, 국가 차원의 재난 대응을 위한 중앙정부 차원의 상시적 협의기구의 운영을 적극 고려해야 한다. 재난의 범위가 개별센터의 차원이던 지역사회 차원에서 발생하던간에 결국 대비와 사후

대응을 위해서는 다양한 관련 기관의 협력이 필수적이며, 이러한 개별 기관의 협력은 중앙정부 차원에서의 일상적인 협력체계에 기반하여 마련될 수 있기 때문이다.

나. 재난 대응 개선 방안

1) 개별 기관 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

개별 다함께돌봄센터에서 발생 가능한 위험이나 재난은 주로 화재, 전기사고, 가스, 위생안전, 기타 안전사고(교통, 시설, 급·간식, 귀가 등), 감염병 등으로 나누어 볼 수 있다. 특히 다함께돌봄센터 이용아동이 저학년 중심이고, 시설이 주로 독립시설보다는 대부분 다른 시설에 부속되어 있는 경우가 다수이라는 점 등을 고려할 때 화재나 위생안전, 안전사고에 대한 인지도가 높다고 볼 수 있다.

다함께돌봄센터의 운영 지침으로 사용되는 사업안내 책자에서도 주로 일상적인 생활과 관련된 안전에 초점이 맞추어져 있는데, 주로 강조되는 항목으로는 건강관리 및 응급조치, 급식·위생·차량안전관리, 안전사고 예방대책, 시설안전점검 등으로 구성되어 있다.

나) 예방·대비 단계의 개선 방안

사회복지시설안전관리 매뉴얼(SOP)에서 제시하고 있는 위험과 재난 중에서 돌봄센터 차원에서 주로 발생할 수 있는 화재와 위생안전관리, 시설물 안전관리의 예방 및 대비 단계의 주된 내용을 요약 정리하면 다음의 표와 같다. 그리고, 개별 다함께돌봄센터 차원에서 발생할 수 있는 재난의 예방 및 대비단계와 관련된 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 관련 대응이나 교육의 실질적이고 체험적 운영을 위한 지원의 확대가 필요하다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼 다함께돌봄센터의 경우 종사자가 센터장을 포함하여 2인 내외이고, 아동의 이용시간이 매우 다양한 특성 등을 고려하여 관련 예방이나 대비교육 등을 체계적으로 수행하는 것에는 무리가 있을 수 있다. 따라서 개별 센터가 보다 적극적으로 재난의 예방과 대비를 위한 방안 마련을 위해 별도의 예산지원과 더불어 다양한 관련 매뉴얼 등을 개발하여 현장에서 활용할 수 있도록 지원을 확대할 필요가 있다.

〈표 6-48〉 다함께돌봄센터 차원 재난의 예방 및 대비단계 활동 내용 요약

구분	화재안전관리	위생안전관리	시설물 안전관리
예방활동	• 일반화재, 유류화재, 전기화재, 가스화재별 예방수칙 숙지 • 시기/점검자 : 월 1회 이상, 안전관리자 • 매년 교육훈련계획 : 매년 12월 31일까지 다음 연도 교육훈련계획 수립	• 이용자 : 올바른 손 씻기 6단계 숙지 • 식중독, 전염병 전염로 차단 • 관리자 : 식중독·발생여부 판단, 조치, 방역 • 전염병 : 예방, 발생 및 조치, 방역소독 실시, 단체활동 자제 및 연기 • 환기 : 이산화탄소 유지량 500ppm 이내 • 온습도 : 겨울16~21℃ (40~50%) 여름 20~25℃(40~70%), 채광조명, 소음공기질, 폐기물, 급식, 환경 등 점검	• 재난위험시설 등 재해취약시설에 대한 안전점검 및 정비를 강화 • 정기적인 안전점검 실시에 따른 즉각적인 보수, 정비로 위해요인을 수시로 제거 • 건축물, 승강기, 전기, 가스, 소방, 위생, 공연장, 수영장 등에 대한 법적으로 명시된 시설물의 점검, 검사, 보고 업무와 일상적 업무점검 대비
대비활동	• 자체 실정에 맞는 화재예방계획 수립 및 실행 • 정기적인 교육훈련을 통한 안전의식 고취와 화재 시 대응태세를 완비하며, 화재예방 활동을 통한 위험요소의 제거	• 시설의 위생에 대한 위기관련 정보공유 및 협조체계를 구축하여 운영 • 위기나 위협에 대한 대비활동을 매뉴얼로 대응체계를 구축	• 재난발생 대응을 위한 현장중심의 교육·훈련을 실시하여 대형사고 가상 시나리오에 따른 관계기관과의 합동훈련 실시계획을 마련하여 시행 대응

출처 : 보건복지부, 2014. 사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP)의 내용을 재정리.

둘째, 안전이나 재난 관련 전문가나 유관기관의 활용을 위한 기반을 마련할 필요가 있다. 다함께돌봄센터의 운영기반 등을 고려할 때 자체적으로 관련 계획을 체계적으로 수립하는 것에는 한계가 있기 때문에 관련 예방 및 대비활동과 관련된 전문기관과의 협력 및 지원체계를 마련할 필요가 있다.

다) 대응·복구 단계의 개선 방안

사회복지시설안전관리 매뉴얼(SOP)에서 제시하고 있는 화재와 위생안전관리, 시설물 안전관리의 예방 및 대비 단계의 주된 내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 6-49〉 다함께돌봄센터 차원 재난의 대응 및 복구단계 활동 내용 요약

구분	화재안전관리	위생안전관리	시설물 안전관리
대응활동	• 피난계획서준비, 피난안내도 작성하여 쉽게볼 수 있는 벽면에 부착, 피난방송준비, 피난절차, 피난 후 안전관리	• 재난발생시 위기경보를 발령하고 수준별로 대응활동을 전개 • 대비대책과 긴급한 위기상황 대응책으로 위기상황의 장기화를 방지	• 인명구조, 구급 활동 등 신속한 재난대응 체계와 상황보고 및 유관기관 협조체계 가동
복구활동	• 전력공급의 재개는 재해 현장의 조치 및 복구가 완료된 이후에 실시	• 위생 위기에 대한 피해를 신속히 복구하여 정상화 상태를 회복 • 재발방지 위한 제도개선이나 예방활동 강화 방안 마련	• 시설 이용자들에 대한 구호활동 신속하게 전개 및 복구 진행상황 및 관계기관의 지원계획 확인

출처 : 보건복지부, 2014. 사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP)의 내용을 재정리.

위에서 요약한 재난 대응 및 복구활동의 내용 외에도 각 사례별 자세한 대응 방안을 제시하고 있으나, 개별 다함께돌봄센터의 입장에서 개선이 필요한 사항을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 복구 단계에서의 대처 방안을 개별 센터가 직접 수행하는 것에는 많은 한계가 있다는 점이다. 화재나 위생, 시설 등의 안전이 복구되었는지 여부나 복구와 관련하여 필요한 업무를 센터 인력이 직접 수행할 수 있는 내용은 많지 않은 편이다. 결국 관련 전문기관의 협조가 매우 중요하다고 볼 수 있으며, 이와 관련된 협조체계가 사전에 구축되어 있어야 한다.

둘째, 시설 복구기간 동안에 돌봄 서비스 중단에 따른 대안 마련이 필요하다는 점이다. 돌봄서비스의 특성상 센터에서 발생한 위험이나 재난 상황에 의해 서비스가 중단되지 않고 지속적으로 제공될 필요가 높기 때문에 이와 관련된 사전 준비가 매우 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 이용 아동의 특성을 고려하여 위험이나 재난 경험 이후 일상적인 생활에 적응할 수 있는 다양한 서비스 제공을 의무화할 필요가 있다. 즉, 아동기에 경험한 위험이나 재난 상황은 이들이 성장하는 과정에 지속적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에 심리, 정서적 차원의 지원을 의무화하여 지원할 필요가 있다.

2) 지역사회(시,군,구 수준) 및 국가 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

지역사회 및 국가 차원에서 발생할 수 있는 위험이나 재난의 유형은 대부분 자연재난에 속하는 형태를 지닌다. 즉, 사회복지시설안전관리 매뉴얼(SOP)에서는 태풍이나 호우, 지진과 지진해일,

황사, 대설, 전염병과 한파 등을 자연재해에 포함시키고 있는데, 이러한 자연재해의 대부분이 개별센터를 넘어 지역사회 및 국가 차원의 재난으로 볼 수 있다.

나) 예방·대비 단계의 개선 방안

사회복지시설안전관리 매뉴얼(SOP)에서는 여러 유형의 자연재난을 제시하고 각 유형별 일반사항, 위기관리, 예방활동, 대비활동, 대응활동, 복구활동의 주요 내용을 제시하고 있다.

〈표 6-50〉 지역사회 및 국가 차원 재난의 예방 및 대비단계 활동 내용 요약

구분	태풍 및 호우	지진 및 지진해일	황사
예방활동	• 시설 자체 풍수해 안전관리 계획을 수립하여 매년 보완	• 지속적인 대비활동 및 지진 발생 시 신속한 전파체계를 구축하여 운용	• 모의훈련 시 도출된 개선사항을 바탕으로 매년 시설의 황사 안전관리 매뉴얼을 수정 및 보완 • 이용자 외출삼가 • 황사경보전달체계유지
대비활동	• 시설 및 주변시설 안전점검 실시, 정보전달 시설점검 • 재난대비 정기적 훈련실시 (방재훈련실시, 대피 유도훈련, 연락체계 구축, 정보전달임무별 역할) • 재난대비 교육실시	• 시설 이용자의 보호자 및 가족등의 연락체계를 확보하여 비상시 신속히 연락 • 피해 최소화를 위한 대응 및 복구장비를 준비	• 황사 강도 및 상황에 정보수집, 사전조치 및 점검, 국민행동요령 홍보 • 신속한 정보전달을 위한 시설의 확충, 정비, 보강, 시험가동 등 실시 • 국민행동요령 통보

출처 : 보건복지부, 2014. 사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP)의 내용을 재정리.

지역사회 및 국가 차원의 재난과 관련하여, 다함께돌봄센터 사업안내 책자에 명시된 세부적인 내용을 살펴보면 주로 황사나 미세먼지에 대한 내용이 매우 자세히 제시되어 있는데, 발생빈도나 영향을 미치는 지역의 크기 등을 고려한 것으로 볼 수 있다.

다함께돌봄센터의 안전과 관련하여 지역사회나 국가 차원의 위험과 재난의 예방과 대비활동과 관련하여 개선이 필요한 사항으로는, 첫째, 지역별 특성화된 재난 유형 선정 및 관련된 세부적인 지침 등이 마련되어 제시될 필요가 있다는 점이다. 예를 들어 제주도의 경우 다른 지역에 비해 태풍이나 호우와 관련된 재난을 겪을 가능성이 높기 때문에 이에 대한 보다 자세한 예방과 대비활동을 강화할 필요가 있다.

둘째, 관련된 교육의 실질적이고 체험적 운영이 필요하고, 이를 위한 별도의 지원이 필요하다. 예를 들어 지진과 관련된 예방과 대비활동과 관련하여 안전교육과 관련한 별도의 장비 등이 필요하기 때문에 이에 대한 지원이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 지역사회와 국가 차원의 재난의 경우 대부분 대규모 자연재난의 유형이기 때문에 유관기관간의 협업체계의 중요성이 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 자연재난 유형별 밀접한 관련성이 있는 기관과의 협력체계 마련을 위한 지원이 강화되어야 한다.

넷째, 지역사회 차원의 재난과 관련해서는 개별 시·도청과 시·군·구청 차원의 자체적인 실제 활용 가능한 대응계획을 별도로 수립하여 현장에 안내, 관리할 필요가 있다.

다) 대응·복구 단계의 개선 방안

지역사회 및 국가 차원의 재난 유형별 대응 및 복구 단계의 활동 내용을 살펴보면, 개별 센터에서 수행해야할 사항과 더불어 외부 기관의 협조가 필요한 내용도 포함되어 있지만, 다함께돌봄센터의 입장에서는 운영 특성을 고려한 세부적인 대응방안을 더욱 자세하게 정리하여 제시할 필요가 있다. 다함께돌봄센터의 경우 아동의 일상적인 이용시설이라는 점에 기초하여 태풍과 관련해서는 귀가조치와 관련된 사항, 지진과 관련하여서는 가정과의 협력관계, 황사의 경우는 일상적인 위생관리 등 다양한 측면을 고려하여 접근할 필요가 있다.

〈표 6-51〉 지역사회 및 국가 차원 재난의 대응 및 복구단계 활동 내용 요약

구분	태풍 및 호우	지진 및 지진해일	황사
대응활동	• 대피활동 준비 : 재난발생에 따른 집결지를 선정 • 대피방송 조치실시 : 동일한 내용을 2회 정도 반복실시, 패닉방지에 노력 • 대피 시 엘리베이터 사용은 피하기	• 지진 및 지진해일로 인해 시설의 홍수, 산사태 등의 피해 위험성에 따른 순찰을 실시 • 지진 및 지진해일로 인한 사회복지시설 상황을 보고(지자체, 소방서 등)	• 황사 발생상황에 대한 정보를 인지하여 전파 • 시설 이용자의 건강피해 발생상황을 수시로 파악 • 야외활동 자제 시키기 • 조치사항으로 창문닫기, 마스크쓰기, 물마시기 지도
복구활동	• 신속한 피해조사 : 복지시설 및 인명피해현황 • 수습조치는 재난관리체계에 준하여 처리 • 대응활동 자체평가 및 결과 전파	• 시설 피해현황에 대한 소관 부처에 복구요청 • 피해사례(피해상황촬영, 실제 대응일지로 기록) • 피해원인과 양상에 대한 조사자료를 DB화하여 관리	• 황사특보 상황 종료 후 시설 내·외부 대청소 실시

출처 : 보건복지부, 2014. 사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP)의 내용을 재정리.

다함께돌봄센터의 지역사회 및 국가 차원 재난에 대한 대응 및 복구와 관련하여 개선이 필요한 사항을 정리하면, 첫째, 지역사회 중심의 협력체계 또는 지원체계를 사전에 구축하여 일상적으로 관리하여야 한다는 점이다. 이러한 개선 사항은 이미 앞에서 제기된 것으로, 지역사회 차원에서 발생한 재난의 경우 복구와 일상적인 서비스 지속을 위해 매우 기본적인 사항이라고 할 수 있다.

둘째, 앞서 언급한 지역사회 중심의 협력체계와 관련하여 마을 단위에서 실질적인 상호 연계할 수 있는 유관기관 및 재난관련 기관의 지원체계 협력체계 공고화가 필요하다. 이미 관련 지침 등에서는 마을돌봄협의회의 구성과 운영을 명시하고 있으나, 실제 협의회의 구성과 운영에 필요한 각종 지침이나 지원은 미흡한 수준이다. 따라서 중앙정부 및 지방정부 차원에서 마을돌봄협의회의 구성과 운영을 보다 적극적으로 지원할 필요가 있고, 관련 기관의 협의회 참여를 의무화하여 강제성을 부여할 필요가 있다고 보여진다.

셋째, 협력체계와 관련하여, 지방정부나 마을 단위의 협력체계가 안정적으로 구성, 운영되기 위해서는 관련 기관을 관리하는 부처간의 협력체계가 필수적이며, 특히 국가 차원의 재난이 발생할 경우 중앙정부 차원의 협업체계가 매우 중요한 기능을 수행하여야 한다. 따라서 앞서 제시한 다함께돌봄센터 중심의 위험 및 재난에 대비한 대응체제 구축(안)에 포함된 '범정부돌봄정책위원회'(가칭)를 법제화하여 평상시부터 상시적으로 운영함으로써 재난이 발생한 경우 세부적인 대응을 보다 적극적으로 추진할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

제4절 청소년방과후아카데미

1. 개요 및 주요 현황

1) 사업 배경 및 설치현황

청소년방과후아카데미 사업은 2005년 청소년보호위원회의 「방과후 청소년 생활지원 종합 대책」에 따라 전국의 46개소의 청소년수련시설에 청소년방과후아카데미를 설치하여 시범운영을 시작하였고, 이듬해인 2006년에 전국 100개로 확대하여 본격적인 방과후돌봄 사업으로 추진되었다.

청소년방과후아카데미는 방과후 돌봄이 필요한 청소년에게 체험활동, 학습지원, 급식, 상담 등 종합서비스를 제공한다. 이를 통해 청소년 활동·복지·보호·지도 등을 통해 청소년의 전인적 성장을 지원하고 가정의 사교육비 경감 및 양육 부담 완화에 기여하고자 하는 정책목표를 갖고 있다(여성가족부·한국청소년활동진흥원, 2021:10).

청소년방과후아카데미는 청소년기본법 제48조의2(청소년 방과후 활동의 지원) 및 동법 시행령 제33조의3(청소년 방과 후 활동 종합지원계획의 수립), 제33조의4(방과 후 활동종합지원사업 실시), 제33조의5(청소년 방과 후 활동 지원센터의 설치운영) 등에 근거하여 추진된다.

2020년 말 기준으로 청소년방과후아카데미의 설치 및 운영 현황은 〈표-1〉과 같이 전국에 304개소가 설치되었으며, 이용 청소년의 수는 초등학생이 6,440명, 중학생이 5,655명으로 총 12,095명이다.

〈표 6-52〉 청소년방과후아카데미 운영 현황(2020년.12월 기준)[26)]

구 분	이용대상(단위:명)			운영개소수(단위:개소수)			
	계	초등학생	증학셍	계	초등학생	중학생	초등+중학생
현 황	12,095	6,440	5,655	304	125	110	69

* 출처: 여성가족부(2020), 청소년백서

26) 여성가족부(2021). 20202 청소년백서, p208의 표를 재정리하였음

2) 이용 대상 및 주요 서비스 현황

가) 운영유형 및 인원

청소년방과후아카데미의 운영유형은 〈표-2〉와 같이 크게 주중 운영하는 일반형과 주말에 운영하는 주말형으로 구분한다. 일반형은 지역특성, 이용자 특성, 이용인원수 등을 고려하여 기본지원형, 농산어촌형, 장애형, 다문화형, 인원축소형 등으로 구분된다. 주말형은 평일에는 운영하지 않고 주말에만 운영하며 1개 반에 30명을 모집하여 운영한다.

〈표 6-53〉 청소년방과후아카데미 운영 유형

운영유형		1개반	2개반	3개반
일반형	기본지원형	30명	40명	60명
	농산어촌형	30명	40명	60명
	장애형	8~10명	15~20명	25~30명
	다문화형	15명	30명	45명
	인원축소형	15명	-	-
주말형	-	30명	-	-

출처: 여성가족부·한국청소년활동진흥원(2021:18)

나) 이용 대상 및 이용시간

청소년방과후아카데미의 지원 대상 초등학교 4학년에서 중학교 3학년에 재학 중인 청소년이다. 지역 수요에 따라 예비 4학년들은 3학년 10월부터 이용할 수 있다.

일반형의 우선순위 지원 대상은 기초생활수급자, 차상위계층, 한부모·조손·다문화·장애가정·2자녀 이상 가정·맞벌이 가정 등 방과 후 돌봄이 필요한 청소년이고, 기타 지원 대상은 학교(교장·교사), 지역사회(주민센터 동장·사회복지사 등)의 추천을 받아 청소년방과후아카데미 지원협의회에서 승인받은 청소년이다. 주말형은 지원 대상 구분 없이 주말 돌봄 및 체험활동이 필요한 청소년이다(여성가족부·한국청소년활동진흥원, 2021:10).

일반형 청소년방과후아카데미는 방과후부터 21시까지 1일 4시수로 주 5~6일을 연중 운영한다. 주말은 월1회 주말체험활동을 운영하며, 주로 현장체험활동을 권장한다. 주말형은 주말 2일을 운영하며 1일 5시간을 운영하여 연간 총 80일 이상 운영한다.

다) 프로그램 편성

프로그램 운영(편성)편성은 일반형과 주말형으로 구분하여 편성한다.

일반형의 프로그램 편성은 〈표-2〉와 같다. 일반형은 1일 최소 4시수 이상 운영하며, 공통 운영과정과 선택 운영과정으로 구분하여 편성한다. 공통 운영과정은 주당 5시수이며 급식, 귀가지도, 상담 등 기본적인 생활지원과정을 편성한다. 선택 운영과정은 주당 15시수이며, 지역의 특성 및 참여 청소년 수요에 따라 체험·역량강화활동에 중점을 두는 운영과정과 학습지원활동에 중점을 두는 운영과정에서 선택하여 편성한다.

〈표 6-54〉 선택 운영과정 편성 예시

선택 운영과정	운영방식	운영시수 및 편성 예시
① 체험·역량강화활동	ㅇ (공통) 급식, 귀가지도, 상담 등 ㅇ (특화) 역량개발, 진로체험, 동아리활동, 자원봉사, 지역사회프로그램 참여 등 ㅇ (일반) 보충학습, 교과학습 등	ㅇ 공통 운영과정(5시수) ㅇ 선택운영과정(15시수) - 체험·역량강화활동(10시수) - 학습지원(5시수)
② 학습지원활동	ㅇ (공통) 급식, 귀가지도, 상담 등 ㅇ (특화) 보충학습, 교과학습 등 ㅇ (일반) 역량개발, 진로체험, 동아리활동, 자원봉사, 지역사회프로그램 참여 등	ㅇ 공통 운영과정(5시수) ㅇ 선택운영과정(15시수) - 학습지원(10시수) - 체험·역량강화활동(5시수)

출처: 여성가족부·한국청소년활동진흥원(2021:19)

주말형은 주말활동을 1일 5시수 이상 편성하며, 특성화된 프로그램 주제를 중심으로 청소년의 요구, 지역 특성, 시대적 상황 변화 등을 반영하여 자율 운영하도록 하고 있다. 주말활동에 편성하는 프로그램의 예시는 〈표-3〉과 같이 창의융합 프로젝트 운영과정, 진로개발 지역현장 체험활동 과정, 지역사회참여 프로젝트활동 과정 등이 있다.

〈표 6-55〉 주말형 프로그램 예시

선택 운영과정	운영방식	운영시수 및 편성 예시
① 창의융합 프로젝트 활동	과학, 예술, 역사 등 다양한 주제를 융합한 창작활동	공통 운영과정(1시수) + 창의융합 프로젝트(4시수)
② 진로개발 지역 현장체험 활동	지역 자원을 이용한 현장실습체험으로 진로탐색 및 미래 진로설계	공통 운영과정(1시수) + 진로개발 현장체험(4시수)
③ 지역사회 참여 프로젝트 활동	봉사활동과 접목하여 지역혁신 아이디어 제안 또는 지역사회 개선 활동	공통 운영과정(1시수) + 지역사회 참여 프로젝트(4시수)

* 출처: 여성가족부·한국청소년활동진흥원(2021:19)

라) 생활지도 및 안전관리

참여 청소년의 일상 생활지도를 위하여 개별 청소년의 문제를 민감하게 파악하고 즉각적으로 개입 및 지원하는 체계를 갖추도록 하고 있다. 이를 위해 개별면담 등을 통해 청소년들의 상황을 관찰하여 기록하고, 필요시 지역내 전문 상담기관 및 의료기관 등과 연계체계를 갖춘다. 또한 청소년 연령에 따른 발달특성을 고려하여 생활규칙을 마련하여 적용하도록 하고 있다.

건강 및 안전지도는 급식 및 영양관리와 귀가지도로 구분하여 진행한다. 급식 및 영양관리를 위한 기본 계획을 수립하여 청소년의 신체 및 영양상태를 고려한 식단구성, 올바른 식습관 등 건강한 생활습관지도, 지역사회와 연계한 건강검진 등을 지원하도록 한다. 또한 안전한 귀가지도를 위한 귀가차량 동승 운행과 귀가 알림문자서비스 등을 운영한다.

2. 재난 대응 관련 위험 예방과 대비 현황

1) 재난 위험 관련 지침[27)]

청소년방과후아카데미의 재난 대응 관련 안전관리 지침은 매년도별 청소년방과후아카데미 운영실무자 운영매뉴얼을 통해 제공되고 있다. 안전관리 항목에서는 체험활동 등 프로그램 참여시 인증수련활동 확인 후 참여, 안전관리 책임자 지정, 반기 1회 이상 안전대비교육 실시, 유사시 비상연락체계 구축, 지진·태풍·호우 등 자연재해, 재난 발생(예보)시 시·군·구(필요시 시·도) 결정에 따른 일시 휴업 가능 등을 명시하고 있다. 그 이외에 서비스 내용별로 안전관리에 관한 사항을 반영하고 있는다. 안전관리 관련 지침의 세부적인 내용은 다음과 같다.

가) 안전관리 책임자 지정(기관장)

청소년방과후아카데미를 운영하는 시설의 기관장은 안전관리책임자를 지정하여야 한다. 안전관리 책임자는 비상약품 구비, 구호설비 구비와 운영, 상시 안전관리체계 점검, 응급 및 재난 상황 대응 총괄, 응급환자 이송방안 마련, 소방서, 경찰서, 보건소, 병원 등 유관기관과 연계체계를 마련하여야 한다. 청소년방과후아카데미 팀장을 수련시설(운영기관) 안전관리자와는 별도로 청소년방과후아카데미 안전관리 책임자로 지정하여야 한다.

27) 여성가족부·한국청소년활동진흥원의 2021년 청소년방과후아카데미 운영실무자 매뉴얼의 관련 내용을 정리하였음

나) 주기적인 안전교육 실시

청소년방과후아카데미에서는 안전교육계획을 세워 정기적으로 안전교육을 실시하여야 한다. 특히 이용 청소년 및 강사, 운영진 대상으로 반기 1회 1시간 이상 심폐소생술, 재난대응요령, 비상시 대피훈련 등 안전교육을 실시하되, 학기 초에는 필수로 안전교육을 실시하여야 한다. 학부모 등 보호자 대상의 안전교육도 보호자 간담회 등의 시간을 이용하여 실시하도록 하고 있다.

다) 유사시 비상연락체계 구축

청소년방과후아카데미 비상시 연락체계는 청소년방과후아카데미-시·군·구청-시·도청-여성가족부로 연락하도록 하고 있다.

라) 지진·태풍·호우 등 자연재해 발생(예보)시 대응

지진·태풍·호우 등 자연재해 발생(예보)시 대응은 시·군·구청(필요시 시·도)의 결정에 따라 일시휴업 가능하도록 하고 있다. 일시 휴업시 시·도를 거쳐 여가부에 보고하고, 자연재해 및 재난 발생으로 인한 휴업시 휴업일은 운영일수에 포함하도록 하였다.

마) 안전수칙 제정 및 안전보험 가입

청소년방과후아카데미의 일상생활에서 청소년이 실천해야 할 안전수칙을 만들어 안전을 생활화하도록 교육하여야 한다. 시설 내 공간이나 각종 자료에 안전수칙 부착하고, 구급상자 비치 및 인근 병원과 협력체계 구축하여 신속한 대응이 가능하도록 준비를 갖추고 있어야 한다.

청소년방과후아카데미를 이용하는 청소년을 위한 상해·안전보험을 의무가입하여야 한다. 등하교시, 실내활동, 야외활동, 급식 등과 관련된 안전보험 의무 가입한다. 이를 지원하기 위하여 시중 보험사와 연계하여 청소년방과후아카데미 전용 보험상품 개발하여 보험사에서 판매하고 있다.

바) 급식 및 귀가 지도시 안전관리

급식에서 안전관리는 급식위생관리 점검표를 활용한 위생관리를 실시한다. 급식 제공업체에 대한 관리는 음식물 책임보험 가입여부 확인 및 식품안전사고에 대한 감독, 급식업체를 방문하여 조리환경 및 위생관리 확인 등을 실시하여야 한다.

등하교 등 귀가지도시 안전관리는 시설여건에 따라 안전한 귀가지도 운영하고, 귀가차량 운영시 지도자 동승하여 안전한 귀가 지원하여야 한다. 귀가차량 및 차량 운전자는 반드시 보험가입하

고, 보호자에게 등교 및 하교를 알리는 문자메시지 발송하여야 하며, 청소년수련시설은 어린이 통학버스 차량을 이용하여 귀가지도를 하도록 하였다.

사) 시설안전 및 위생관리

청소년방과후아카데미를 운영하는 시설의 기관장은 청소년방과후아카데미 팀장을 안전관리 책임자로 지정하여 청소년방과후아카데미의 안전관리를 총괄하도록 하여야 한다. 안전관리책임자는 시설 실내외 공간에 대한 주기적인 안전관리 시행하여야 한다. 시설환경 및 안전점검일지 작성 및 유지, 안전예방수칙을 작성하여 관련 기자재 및 시설에 부착, 청소년방과후아카데미 전용공간 이외의 공간과 설비의 안전은 운영기관 안전관리 담당자와 지속적으로 협의하여 안전관리 실시 등을 실행하여야 한다.

청소년방과후아카데미의 위생적인 실내외 환경 유지를 위해 정기적인 대청소 실시, 냉난방 시설, 급식시설, 등 위생관련 시설의 위생관리 방안 실행하는 것도 안전관리 업무에 포함된다.

아) 현장체험활동 참여시 안전관리

청소년방과후아카데미에서 야외 체험활동 등 프로그램 참여시 인증수련활동 확인 후 참여 권장하고 있다. 인증수련활동은 위험요소가 있는 프로그램, 대규모 숙박형 프로그램 등을 대상으로 사전 인증을 받고 운영하도록 의무화되어 있다. 청소년방과후아카데미에서 위험요소가 있는 활동이나 대규모 숙박형 체험활동을 실행할 경우에는 인증받은 프로그램에 참여하도록 권장하고 있다.

2) 주요 재난 위험 유형 대비 현황[28)]

가) 안전관리계획 수립 및 비상연락체계 구축

청소년방과후아카데미는 대부분 청소년수련관과 청소년문화의집 등 청소년수련시설에 설치되어 있다. 청소년수련시설에서는 자체 안전관리계획을 수립하고 비상연락체계를 갖추며, 관련 법령에 따라 주기적인 안전점검 및 그 결과의 지자체 보고, 안전관리자 선임, 안전교육 실시 등을 운영하고 있다. 따라서 청소년방과후아카데미도 청소년수련시설의 안전관리계획에 포함되어 적용을 받는다.

한편, 청소년방과후아카데미 독자적으로 자체적인 안전관리를 위하여 팀장을 안전관리책임자

28) 청소년방과후아카데미 현장방문과 종사자 면담 등을 통하여 수집한 자료를 토대로 정리하였음

로 지정하고, 운영매뉴얼에서 제시하는 다양한 안전관리를 실시한다.

청소년방과후아카데미에서는 사고발생시 지자체와 여성가족부에 보고하고 있다. 업무매뉴얼에서 안전사고 상황보고서 서식을 필수로 지정하여, 이를 활용하여 관계기관에 보고하는 체계를 갖추고 있다.

나) 안전관리 및 안전교육 계획의 수립과 운영

청소년방과후아카데미에서는 안전사고 예방을 위한 안전에 관한 종합적인 업무운영 계획을 세부적으로 수립한다. 연간운영계획에 안전부문을 반영하여 계획으로 수립하고, 이를 구체화하여 세부운영계획을 수립한다. 계획의 내용은 주로 시설안전관리 전반과 청소년 대상 안전교육을 중심으로 수립하며, 보험가입 및 관리, 사고발생시 처리절차와 처리방법 등도 포함한다. 운영자 업무매뉴얼에 안전관리 및 안전교육 계획의 예시 목차를 제시하여 현장에서 계획수립시 참고하도록 하였다.

안전교육의 실행은 이용 청소년 및 강사, 운영진을 위한 독자적인 안전교육계획을 수립하여 정기적으로 실시한다. 안전교육의 내용은 화재 등 재난시 대피훈련을 포함하여 응급처치, 심폐소생술, 자연재해, 건강, 범죄 및 폭력 등 다양한 위험상황에 대응할 수 있는 역량을 키우기 위한 안전교육으로 구성된다.

재난시 대피훈련의 경우는 연 1회 이상 실시하며, 지역 소방서 등과 연계하여 실제 대피훈련을 실시하는 방식으로 운영하거나, 지역사회의 안전체험관 등을 방문하여 체험형 교육으로 실시한다. 그 이외의 응급처치, 범죄, 건강 등 다양한 주제의 안전교육을 실시하기도 한다.

다) 안전점검 및 안전수칙 부착

청소년방과후아카데미에서는 업무매뉴얼에서 제시하는 필수서식인 일일교육환경점검일지를 활용하여 교육환경에 대한 안전 및 위생을 점검하여 관리한다. 일일교육환경점검일지는 주로 청소년방과후아카데미 전용공간의 교육 및 위생시설에 대한 안전과 청결 상태 등을 점검하는 내용으로 구성된다.

청소년방과후아카데미에서는 전용공간에 이용 청소년들을 위한 안전수칙을 제작하여 부착한다. 전용공간 내에서의 안전사고 예방을 위한 행동지침, 비상시 대피방법 등을 안내하는 내용으로 구성하여 안내판 등에 부착하고 있다.

라) 급식 및 귀가 안전

청소년방과후아카데미는 매일 급식을 제공하므로 급식 안전관리를 팔수로 실시하고 있다. 급

식은 주로 외부 급식업체를 통한 배달급식으로 운영하므로, 급식업체를 방문하여 위생상태 등을 점검하고, 급식업체의 음식물책임배상보험 등 급식관련 안전보험 가입여부를 확인한다.

귀가지도는 차량을 이용하여 운영하며, 운영진이 필수로 차량에 탑승하여 안전지도를 실시하는 것을 의무화하고 있다. 또한 등원 및 귀가시 보호자에게 안내문자를 발송하고 있다. 귀가차량의 보험가입 확인 및 운전자의 성범죄경력 조회 등을 필수로 운영한다.

마) 안전보험 가입

청소년방과후아카데미 보험 가입을 의무화하고 있다. 청소년방과후아카데미 보험은 청소년과 운영진이 프로그램 참여, 급식, 귀가, 야외활동 등의 모든 장면에서 안전사고에 대해 보장하는 내용으로 구성되어 있다.

바) 청소년방과후아카데미 현장점검을 통한 안전관리 점검

여성가족부와 지자체에서는 전국의 청소년방과후아카데미를 대상으로 매년 현장점검을 실시하는데, 안전관리가 중요 점검지표로 반영되어 있다. 현장점검에서 확인하는 안전관련 지표는 다음과 같은 7가지 항목이다.

- 건물 외벽 현판 부착 여부
- 시설 공간 확보 여부(강의실, 지도자실, 체험활동실, 북카페 등)
- 이용 시설 안전보험 가입(차량, 급식, 실내·외 활동, 음식물)
- 일일 교육환경 점검 여부
- 급식의 질과 양, 위생상태 등의 적절성 및 안전기준 준수여부
- 정기 안전점검 및 안전교육 실시여부(청소년, 실무자 포함)
- 적절한 청소년 귀가 지원 여부

3. 코로나19 관련 대응 현황

가. 코로나19 관련 주요 지침[29)]

청소년방과후아카데미의 코로나 19 대응 관련 지침은 2021년의 경우 여가부에서 매년 시행하는 사업지침 및 운영실무자 업무매뉴얼을 통하여 가이드라인을 제공하고 있다. 이 외에도 또한, 중앙정부의 코로나19 대응단계 조정 등 정부 가이드라인에 따른 코로나19 대응 지침은 해당 사안 발생시 별도의 지침을 공문으로 시행하고 있다.

청소년방과후아카데미의 코로나19 관련 지침은 (1) 방역관리 대응지침, (2) 긴급돌봄 운영지침으로 구분된다. 2021년도 사업지침 및 업무매뉴얼에서 제시하는 코로나 19 방역관리 대응지침 및 긴급돌봄 운영지침의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 방역관리 대응지침

① 기관 방역조치 사항

코로나19 방역지침은 출입시 조치, 예방수칙 교육, 시설내 준수사항, 격리공간 확보 등으로 구성된다.

출입시 조치 사항은 발열체크 및 마스크 착용 확인하는 것으로, 마스크 및 체온계를 충분히 비치하고, 마스크 미착용 청소년에게 제공하도록 하고 있다.

코로나 예방수칙 등 교육은 청소년방과후아카데미 이용 청소년 및 운영기관 종사자 대상으로 감염 예방수칙, 손씻기, 기침예절 등 예방교육 실시하여야 한다.

시설내 준수사항은 급식 간격두기, 소독 철저, 시설 공간내 거리두기, 창문 수시개방 및 환기, 방역물품 비치 등의 내용으로 구성된다.

격리공간 확보는 의심환자 발생시 관할 보건소 조치가 있기 전까지 의심환자가 대기할 수 있도록 운영기관내 대기공간을 확보하도록 하고 있다. 격리공간은 문을 닫을 수 있고 환기가 잘되는 공간으로 지정하고, 보건용 마스크 착용한 사람만 격리공간을 출입할 수 있도록 통제하여야 한다.

② 방역관련 비상연락 및 신고체계

청소년방과후아카데미 운영기관의 장은 기관내 참여 청소년, 운영종사자 등의 유증상자 발생 상황을 관리해야 한다. 코로나19 대응 관련 전담인력(방역담당관)을 필수로 지정하고, 관할 지자

29) 여성가족부·한국청소년활동진흥원의 2021년 청소년방과후아카데미 운영실무자 매뉴얼의 관련 내용을 정리하였음

체 및 한국청소년활동진흥원, 관내 보건소, 인근 선별진료소, 콜센터 1339 등 연락처를 파악하여 비상연락체계 구축하여야 한다.

2) 긴급돌봄 운영 지침

① 긴급돌봄 수요조사

감염병 등 재난 상황 발생시 참여 청소년과 학부모 대상으로 수요조사를 실시하고, 수요조사 결과에 따라 긴급돌봄 계획을 수립하여 실시하여야 한다. 이용 청소년들을 위한 긴급돌봄(보호, 생활지도), 급식제공, 온라인 학습지원 등의 지원 여부에 대한 유무선을 통하여 수요조사를 실시한다. 수요조사 결과를 분석하고, 그에 대응한 긴급돌봄 계획을 수립하여 시행한다.

② 긴급돌봄 운영시간

긴급돌봄 운영시간은 기존 청소년방과후아카데미 운영시간과 운영시수를 수요에 따라 탄력적으로 대응하여 운영할 수 있다. 기존 운영시간을 청소년들의 방과후부터 21:00까지 1일 4시간 운영하던 것을 참여 청소년들이 원격수업으로 전환할 경우 09:00~21:00까지 연장하여 긴급돌봄을 지원할 수 있으며, 운영시수도 1일 10시간을 운영할 수 있다.

③ 긴급돌봄 운영 프로그램

긴급돌봄 운영 프로그램은 운영기관 내의 프로그램은 제한적으로 운영하고 참여 수요에 따라 운영 시수 등 조절 가능하다. 긴급돌봄시 프로그램은 정상 운영과 동일하게 체험활동, 교과학습지도 등을 지원하고 그에 따른 강사비 지급도 가능하다.

비대면 활동에 따른 쌍방향 프로그램 지원, 원격수업지원 및 생활지도를 강화한다. 프로그램운영은 화상회의 앱을 이용하여 체험활동, 교과학습지도 등 운영한다. 생활지도는 건강상태 학인, 온라인 학습 등 숙제지도, 개인 면담 실시 등을 실행한다. 원격수업 지원 관리는 원격수업 전환에 따른 수업참여 여부 확인하고 이를 지원한다. 긴급돌봄 프로그램 운영시 시간대를 달리하거나 분반하여 프로그램을 운영할 수 있다.

④ 긴급돌봄 급식지원

급식지원은 식사 지원여부를 확인하여, 도시락배달, 간편식 제공 등 수요자 요구에 맞춰 지원한다. 운영기관 내 긴급돌봄 청소년 대상으로 중식 및 석식 제공을 제공할 수 있으며 1일 2식을 제공할 수 있다. 가정 돌봄 청소년 대상으로 도시락배달 및 인근식당 지정 등을 통한 급식 제공

하며, 1일 1식을 제공한다. 급식비 추가지원 예산은 사업비 조정을 통하여 전용하여 사용할 수 있다.

⑤ 인력관리

긴급돌봄 운영에 따른 종사자 근무형태는 주 5일근무에서 격일 교대 근무 가능하고, 더불어 긴급돌봄 운영에 따른 운영진의 시간외 근무수당 지급은 국비지원예산에서 추가부담하여 사용할 수 있다.

⑥ 참가청소년 관리

긴급돌봄 지원대상은 가정내 돌봄이 어려운 청소년을 우선지원대상으로 하고, 가정 내 돌봄이 가능한 청소년도 지원할 수 있다. 긴급돌봄을 희망하지 않는 청소년은 보호자의 공결확인서를 첨부하여 공결처리 한다.

긴급돌봄에 따른 생활지도는 유무선을 통하여 청소년의 건강상태 확인, 원격교육 숙제 지도, 청소년 개인면담 등을 실시한다.

청소년방과후아카데미 등록 청소년 이외에 일시적으로 긴급돌봄을 희망하는 청소년은 신청서(증빙서류 제외) 및 업무지원서비스(전자출결시스템)에 등록 후 긴급돌봄 참여 가능하다. 일시적인 이용 청소년도 프로그램 지원, 급식지원 등 기존 참여 청소년과 동일한 긴급돌봄 지원 가능하다. 긴급돌봄에 참여하는 청소년의 경우 전자출결시스템을 사용하여 출석여부를 보호자에게 전달하고, 긴급돌봄 종료시 업무지원서비스 전자출결시스템에서 이수 처리한다.

나. 코로나9 대응 서비스 제공 현황[30]

1) 정부 및 지자체 빙역지침에 따른 운영방식 조정

청소년방과후아카데미의 운영은 최종적으로 기초지방자체단체에 의해서 결정되므로, 시·군·구청의 방역지침에 따라 운영여부가 결정되었다. 이에 따라 전국의 청소년방과후아카데미가 정상운영, 부분운영, 긴급돌봄운영, 완전폐쇄 등 여러가지 형태로 운영되었다. 또한 세부 서비스 운영에서 중앙정부 방역계획 및 지침의 변화에 따라 운영방식이 여러 차례 변경되었다.

대부분의 청소년방과후아카데미에 정상적인 프로그램 운영에 어려움이 많았으며, 제한적인 범위 내에서 서비스를 제공하였다, 특히 체험활동 등 프로그램 제공에 중점을 두고 있는 청소년방과후아카데미의 특성으로 인해 돌봄서비스 제공이 크게 제한을 받았다.

---

30) 청소년방과후아카데미 현장방문과 종사자 면담 등을 통하여 수집한 자료를 토대로 정리하였음

청소년방과후아카데미를 정상운영 하는 경우에도, 이용자의 거리두기 지침을 준수하고 칸막이를 설치하며, 경우에 따라서 추가적인 공간을 확보하여 분반으로 운영하였다. 부분 운영시에는 청소년방과후아카데미 재원생 중 일부는 등원하고 일부는 가정에서 돌봄서비스를 받는 형태로 운영되었다.

2) 방역대책 수립 및 실행

청소년방과후아카데미는 대부분 청소년수련시설 내에 설치되어 있으므로, 운영기관인 청소년수련시설이 방역계획을 수립하여 운영하였다. 방역계획은 주로 지침에 따른 시설 출입자의 출입시간 및 체온 측정 기록 등 출입자 관리, 시설내 거리두기 및 칸막이 설치, 정기적인 소독 및 환기, 소독 및 예방 물품 구입 및 비치 등을 중심으로 구성되었다. 모든 청소년방과후아카데미에서 방역지침을 철저하게 이행하였다.

출입자 관리는 청소년수련시설의 출입구에 출입시간 및 체온 측정과 기록을 위한 시설을 설치하고, 상주 인력을 배치하여 출입자의 출입시간, 체온, 연락처 등을 기록으로 관리하였다. 청소년방과후아카데미 전용공간에서는 별도로 출입자 체온측정 및 출입기록 관리대장을 설치하여 추가적으로 운영하는 기관도 있었다.

시설내 거리두기 및 칸막이 설치는 청소년방과후아카데미 전용공간에서 학생들의 책상에 아크릴 칸막이를 설치하고, 책상배열을 바꾸거나 분반활동 등을 통해서 거리두기를 실행하였다. 또한 정기적인 소독과 소독용품의 비치를 통해서 철저하게 방역활동을 실행하였다.

3) 긴급돌봄 수요조사 및 계획수립

청소년방과후아카데미는 긴급돌봄에 대한 수요조사를 실시하고, 그에 따른 긴급돌봄 계획을 수립하여 시행하였다. 긴급돌봄 수요조사는 학교 폐쇄로 인하여 학교에 등원하지 않은 상태에서 돌봄수요를 파악하여 대응하기 위해, 급식 및 간식 지원, 학교 비대면 수업 지원, 비대면 프로그램 운영, 생활지도 및 정서관리 등에 대한 수요를 파악하였다. 수요조사는 주로 보호자와의 전화 통화나 SNS를 이용하여 파악하였다.

이러한 수요조사 결과에 따라 긴급돌봄 계획을 수립하여 운영하므로, 긴급돌봄의 내용은 청소년방과후아카데미마다 다양하였다. 긴급돌봄계획의 실행은 청소년방과후아카데미별로 계획과 그에 따른 예산 사용 등의 내용을 지자체에 보고하고 협의하여 실행하는 방식으로 운영하였다.

4) 가정돌봄 운영

가정돌봄은 학교수업 중단이나 격주 수업진행으로 학교에 가지 않고 집에 머물러야 하는 청소년을 위해 방역물품, 간단한 체험교구, 급식과 반찬 등을 제공하였으며, 특히 급간식의 제공이 주를 이루었다.

급간식의 제공은 주로 도시락, 간식꾸러미, 밀키트, 반찬 제공 등을 준비하여 운영진들이 가정방문하여 전달하는 방식으로 제공하였다. 가정방문을 하면서 청소년들의 가정내 생활파악 및 생활지도 등을 병행하여 운영하는 방식이었다. 가정돌봄시에 급간식의 제공은 대부분의 청소년방과후아카데미에서 운영하였다. 그러나 급간식의 제공 주기나 제공 횟수 등은 매우 다양하였다.

5) 일시돌봄 운영

일시돌봄은 청소년방과후아카데미 등록 청소년은 아니지만, 학교 비대면 수업 전환으로 일시적으로 돌봄이 필요한 청소년 중에서 희망하는 청소년에게 돌봄서비스를 제공하였다. 일시돌봄은 중앙정부 지침에 따라 실행하였으며, 등록한 청소년들과 동일한 돌봄서비스를 제공하였다. 일시돌봄 운영 여부는 각 청소년방과후아카데미별로 자체 계획에 따라 운영하였다.

6) 청소년 생활관리

대면하지 않은 상황에서 청소년 생활관리는 주로 전화 및 가정방문을 통해서 이루어졌다. 정기적인 전화통화를 통하여 청소년의 일상생활 패턴, 기분 및 심리상태, 건강상태, 학교 비대면 수업 참여 여부 등을 확인하고 후속 조치를 시행하는 등 적극적인 생활지도를 유지하였다.

일부 청소년방과후아카데미에서는 온라인을 통해 청소년들에게 매일 한가지 미션을 제시하고 인증샷을 보내게 하는 방법으로 청소년의 규칙적인 생활을 유도하기도 하였다.

7) 비대면 프로그램 개발 및 운영

청소년방과후아카데미에 출석 수업이 진행되지 못하는 경우에는 비대면 활동 프로그램을 개발하여 운영하였다. 비대면 활동은 각 청소년방과후아카데미별로 자체적으로 개발하여 운영하였으므로, 프로그램의 내용과 방법은 매우 다양하다. 비대면 프로그램의 운영방식은 크게 가정내 비대면활동 프로그램과 청소년방과후아카데미 내 비대면 프로그램, 혼합형 비대면 프로그램 등으로 구분해볼 수 있다.

첫째, 가정내 비대면활동 프로그램은 청소년들이 가정에서 직접 실행하는 비대면 프로그램이

었다. 가장 일반적인 비대면 프로그램은 청소년들이 가정에서 직접 실행할 수 있는 체험활동 키트를 제작하여 가정으로 배달하고, 온라인 화상을 통하여 지도자와 함께 체험활동을 운영하는 방법이었다. 청소년이 부모나 가족과 함께 실행할 수 있는 체험활동 키트 등을 제공하고, 활동장면을 인증하는 사진 등을 올리게 하는 방식으로 운영하는 비대면 활동 운영도 있었다.

둘째, 청소년방과후아카데미 내에서 진행되는 비대면 프로그램이다. 청소년방과후아카데미에 출석하지만, 강사에 의한 대면수업이 제한되거나 소규모 분반수업이 진행되는 경우에 실행되는 비대면 수업이다. 이는 주로 강사는 온라인에서 비대면으로 수업을 진행하고, 청소년들은 청소년방과후아카데미 교실에 출석하여 프로그램에 참여하는 방식으로 진행하였다. 이때 운영진들이 교실에서 청소년들의 프로그램 참여를 보조하여 프로그램 운영을 지원하는 경우도 있었다.

셋째, 혼합형은 청소년방과후아카데미에서 강사에 의해 대면수업이 진행되면서, 가정내 돌봄을 하는 청소년들에게 온라인을 통해 참여케 하는 방식이다. 이러한 혼합형 사례는 청소년방과후아카데미가 운영되면서 동시 이용 인원에 제한을 둘 때 운영되는 방식으로 운영사례는 드물었다.

8) 학교 비대면 수업 참여 지원

학교 비대면 수업시에 가정 내에서 온라인수업 참여가 어려운 청소년의 경우 청소년방과후아카데미에 나와서 온라인 학교 수업을 참여할 수 있도록 지도하였다. 이때 청소년방과후아카데미 등록 청소년뿐만 아니라 일시돌봄 신청 청소년들도 참여할 수 있게 지원하였다. 대체로 학교가 전면 비대면 수업으로 전환한 지역은 청소년수련관 등도 운영 중단되는 경우가 많았으나, 청소년방과후아카데미의 부분적 운영으로 학교 비대면 수업을 진행하는 시설도 있었다.

4. 문제점 및 개선 필요 사항[31)]

가. 개인·기관 차원

1) 재난 관련 안전관리 범위의 한계

청소년방과후아가데미에서는 자체적으로 안전관리 및 안전교육 계획을 수립하고, 이용자 및 운영자 대상의 다양한 안전교육실시, 시설안전점검 및 위생관리 등을 철저하게 운영해온 것으로

31) 청소년방과후아카데미 현장전문가 FGI 결과를 분석하여 작성하였음

평가된다. 그럼에도 불구하고 이번 코로나19 상황에서는 효과적으로 대응하기 어려웠다. 이는 지금까지 경험해본 바가 없는 코로나19와 같은 전국 및 세계적인 재난과 관련된 내용은 반영되지 않았기 때문이다.

> "가장 중요했던 것들은 저희가 생각하기에, 현장에서 생각하기에는 이 감염병 관련해서 뭐 재난 상황에서 이런 세부적 운영 가이드나 이런 것들이 제대로 정비나 만들어진 게 없고 지역에 전달이 되지 않다 보니까 현장에서는 어떻게 해야 될지를 잘 몰랐던 거죠. 그래서 주변에 이렇게 하는 게 맞냐, 저렇게 하는 게 맞냐, 아니면 교육청이나 이런 학교 조직에 이런 것들을 좀 도움을 받아서 했어야 되는 이런 안타까운 상황들이 계속적으로 발생을 했습니다, 현장에서는. 하여튼 좀 많이 아쉬웠다, 라고 말씀을 드리고 싶습니다, 네."(김OO 관장)

청소년방과후아카데미에서 그동안의 다루어왔던 재난 및 안전관리 대책은 대부분 시설 내에서 안전사고의 예방, 대응, 복구 등에 초점이 맞추어져 있었고, 재난 및 안전관리 대책에서 다루는 재난의 범위도 대체로 화재나 지진 등으로 인한 시설 내에서 일어나는 안전사고가 중심이었다. 향후에는 전국 및 세계적인 감염병과 같은 재난에 대한 대응전략을 안전관리대책에 반영하는 것이 필요하다.

2) 재난상황에서 돌봄서비스 대응 전략 미비

갑작스럽게 닥친 코로나19 대응과정에서 국가 및 지자체는 물론 현장에서도 즉각적으로 대응하지 못하고 혼란스러운 상황이었다. 특히 현장에서는 방역대책은 비교적 효율적으로 대응하였으나, 돌봄서비스를 제공하는 데에는 미흡하였다. 이는 국가나 지자체, 현장 등 누구도 예측하지 못한 갑작스런 상황에서 정부나 지자체의 지침이 늦거나 지침 내용의 구체성이 부족한 것이 가장 큰 원인이었다.

> "우리 담임도 마찬가지고 일단 관내 방과후아카데미 선생님들의 대부분이 이 돌봄에 관련된 개념들의 경험이 거의 없기 때문에, 그리고 생소하고 어떻게 해야 되는지, 그럼 돌봄이 어떤 범위까지 해야 되는지, 어느 정도 인원까지 해야 되는지, 그럼 언제 해야 되는 건지, 어떤 내용으로 해야 되는지 다 모호하고 몰랐다는 거죠."(김OO 관장)

한편, 청소년방과후아카데미에서는 그동안 자체 안전관리계획을 수립하고 안전교육과 안전점검 등에 효과적으로 대응한 것으로 평가된다. 그러나 재난 상황에서 돌봄서비스를 어떻게 할 것인지에 대한 대비가 전혀 없었고, 그에 따라 신속하게 대응하지 못했다.

따라서 기존의 재난 및 안전관리계획의 수립과 실행에서 코로나19와 같은 감염병과 전국적인 재난 등과 같은 내용을 포함하는 것이 필요하다. 더불어 재난 시에 돌봄서비스를 어떻게 운영할지에 대한 대응전략을 사전에 수립하고 숙지하는 것이 필요할 것이다.

3) 코로나블루 등 회복지원 대응

코로나19 상황에서 장기화된 학교 비대면 전환과 사회적 거리두기 강화 등으로 인하여 야외활동의 제약, 또래와의 대면접촉 기회 제한, 다양한 체험활동 기회 상실 등으로 인하여 청소년들의 우울감의 증가 등 심리적인 문제가 늘어나고 있다는 조사연구들이 있다, 청소년방과후아카데미에서도 이용 청소년들의 심리 및 정서적 위축과 우울감 등의 문제점을 면밀하게 관찰하고 대응하는 것이 필요할 것으로 보인다.

> "저희는 코로나가 좀 장기화가 돼 있을 땐데요, 아이들이 우울증이나 네 그런 게, 우울증이요. 그게 좀 많이 좀 심했거든요. 그래서 우울증 검사를 통해서 아이들 상담센터로 연계해서 아이들을 그거를 20년, 21년 지속적으로 계속 했었거든요. 그래서 그런 부분도 아이들한테 필요한 부분, 저희는 전문가가, 상담치료 전문가는 아니거든요. 그 전문기관 상담센터 연계해서 그 프로그램을 운영하는 부분도 저는 좋은 사례라고 생각합니다."(서OO팀장)

한편, 청소년상담센터 등과 같은 전문상담기관 자체가 코로나 방역으로 정상적인 운영이 어려운 경우가 많아 협력이 쉽지 않을 수 있다. 향후에는 긴급한 재난상황에서는 전문 상담기관 등이 재난으로부터 청소년들의 심리 및 정서적 회복을 위해 중요한 역할을 수행해야 하므로, 지역사회 돌봄네트워크로 적극 참여해야 한다.

4) 재난 관련 교육훈련의 실효성 제고

청소년방과후아가데미에서는 자체 안전관리계획에 따라 매년 이용자 및 운영자 대상의 다양한 안전교육실시, 시설 내 비상시 대피훈련 등을 실시하고 있다. 또한 안전관리계획의 이행 여부, 시설안전점검 및 위생관리 실태 등을 지자체 현장점검이나 종합평가 등을 통해서 지속적으로 관리하고 있다.

이번 코로나19 상황을 계기로 청소년방과후아카데미에서는 재난 및 안전사고에 관한 경각심을 높이고, 다양하게 이루어지고 있는 안전관련 교육의 실효성을 높이는 것이 필요하다. 특히 감염병과 관련된 내용을 안전관리매뉴얼에 반영하고 이에 대비하는 사전 훈련 등도 필요할 것으로 보인다.

나. 지역사회 차원

1) 지역단위 돌봄 관련 네트워크 활성화

지역 내에서 돌봄서비스 종사자들은 타 돌봄서비스 운영자들과 지속적으로 교류할 수 있는 네트워크의 활성화가 필요하였다. 지금까지 지역별 돌봄협의체가 구성되어 돌봄서비스에 대한 정보를 교류하고 있었으나, 대부분 형식적으로 운영되는 경우가 많아서 정보교류의 통로로 활용하기 어려운 상황이었다.

지역내 돌봄서비스 현장기관들의 네트워크가 활성화되어 있는 지역에서는 네트워크를 통하여 지역사회 단위로 돌봄서비스를 조정하고 확대하는 방안을 논의하고 실행전략을 수립할 수 있었다.

> “그리고 저희 OOO에는 아동 돌봄 연합회가 운영이 되고 있다고 말씀을 드렸잖아요. 그래서 그 속에서도 실무자들이 계속 정보 교환하면서 아이들에게 조금 더 뭐 이런 위험요소나 재난이 발생했을 때 빠르게 대처를 할 수 있지 않을까, 라는 생각이 들었습니다. 그리고 OO내에서는 OO방과후 강사 협의회가 또 마련이 되어 있어요. 거기에 소속된 강사분들이 저희 방과후아카데미도 수업이 들어오다 보니까, OO지역에서 어떤 일이 일어났다 하면 이 강사 협의회에서도 의견을 많이 주시고 저희는 그 정보를 토대로 종합을 해서 상부에 보고하고 대처하고 이런 방식을 선택하고 있습니다.”(이OO 팀장)

이처럼 지역별 네트워크의 활성화는 재난발생시 정보교류를 원활하게 하고, 지역사회 차원의 대응방안을 협의하는데 유용한 것으로 나타나다. 지역별 돌봄서비스 네트워크는 돌봄서비스 기관과 행정기관, 교육행정기관, 재난관련 기관 등이 모두 참여하여, 단순한 정보교류를 위한 네트워크보다는 지역내 돌봄서비스를 조정하고 결정하는 기구로 구성하는 것이 실효성이 있을 것이다.

다. 국가 및 지방자치단체 차원

1) 돌봄서비스 운영에 대한 신속한 대응지침 시행

코로나19 대응과정에서 청소년방과후아카데미 운영기관 및 현장 운영자들이 당면한 가장 큰 문제는 돌봄서비스 운영에 대한 정부와 지자체의 지침이 늦거나 내용의 구체성이 부족한 점이었다.

"정부 지침이 나온 이후에 바로 지자체의 지침이 내려오진 않구요, 저희는 바로 정부 지침이 나오고, 코로나가 발생하고 바로 아이들을 돌봐야 되는 상황에서 지자체 지침도 없고 기관 내 지침도 없어서 저희는 가장 애를 먹었던 거 같애요."(이OO 팀장)

"정부 지침에서 내려오면서 운영지원단은 기관의 지역 사정에 따라서 판단해서 하라, 결과 사항은 그거였거든요. 근데 지방자치단체는 어떤 지시도, 어떻게 하라는 말이 전혀 없었어요."(윤OO팀장)

정부 및 지자체 지침 중에서 코로나19 관련 방역관리 지침은 매우 신속하고 명확하게 전달되어 현장에서 대응하는데 비교적 어려움이 적었다. 반면에 돌봄서비스 운영에 대한 지침은 상대적으로 구체성이 떨어지고 지역과 현장의 여건에 따라 자율적으로 판단하여 운영할 수 있도록 하는 내용들이 많았다. 이처럼 지역의 여건에 맞추어 자율적으로 판단하여 운영하라는 지침에 대해서 현장에서는 구체적으로 무엇을 어떻게 해야할지 판단하기 어려웠으며, 동시에 자율적인 판단에 따른 책임에 부담을 많이 느끼고 있었다.

"근데 우리는 이런 기준이 없으니까 현장 입장에서는 가장 보수적이고 가장 방어적으로 대응을 할 수밖에 없고, 그리고 기준이 없이 일을 하다 보니까 불안한 거죠. 혹시 내가 책임을 져야 되지 않나 나중에, 이런 불안감을 던졌던 것 같습니다".(김OO 관장)

지침의 내용 중에서 다양한 현장의 특성에 맞추어 돌봄서비스를 운영하기 어려운 지침을 개선하고, 현장의 유연한 운영을 허용하는 구체적인 내용들 포함하는 것이 필요하였다. 청소년방과후아카데미의 경우 지침상의 거리두기 기준을 적용하다보면 실제 운영에 필요한 공간을 확보하기 어려운 경우도 있었다.

"그런데 거리두기를 하라고 하는데 저희 초등 교실조차도 거리 두기를 하면 저희가 그 거리 2m, 최소 1m를 지키면 들어갈 수 있는 친구들이 8명밖에 안 돼요. 10명도 안 되고 8명 정도 채 안 되는데 거리두기를 하라고 하면 저희 수련관 전실을 저희 방과후아카데미 교실을 다 써야 되는 상황이 온 거예요(이OO팀장).

따라서 지침을 마련할 때에는 지침에서 정한 기준이 현실에 부합하지 못하는 경우에 대응 방법, 1일 운영시간이나 주간 운영시수의 유연한 적용, 안전한 돌봄서비스 운영을 위한 이용자 모집 정원의 유연화 등과 같이 구체성과 자율성이 모두 필요한 것으로 나타났다. 동시에 돌봄사업에 대한 업무보고나 종합평가 등의 관리체계도 재난상황의 특성에 맞춰 유연하게 적용할 필요가 있었다.

"이렇게 특수한 상황일 경우, 이렇게 특히 코로나처럼 특수한 상황일 경우라는 거를 전제하에, 저희 같은 경우도 총 두 시간 반을 운영을 했거든요. 그리고 중요한 거는 이른 시간은 네 시부터, 세 시 반부터 오라고 해서 밥 먹이고, 뭐 저기 간편식을 하더라도 하여튼 두 시간 내지 두 시간 반 정도 운영을 했는데, 네 시간을 운영하지 않으면 정상 운영이 아니라는... 돌봄 운영이래요, 운영을 해도, 예. 그래서 평가에 어떻게 영향을 미쳤는지는 모르겠지만 어쨌든 작년에 2020년 내내 돌봄으로 체크가 됐었고..."(윤OO 팀장)

2) 재난시 돌봄서비스 대응체계 구축

코로나19 상황에서 국가 중앙재난안전대책본부가 설치되고, 시·도 재난안전대책본부, 시·군·구 재난안전대책본부가 구성되어 대응하고 있다. 코로나19로 학교가 비대면 수업으로 전환하면서 아동 돌봄이 매우 중요한 사회문제로 부각되어 있음에도 불구하고, 이에 대응하기 위한 국가적인 돌봄서비스 대응체계는 준비되지 않았다.

"아동이나 청소년들의 어떤 이 돌봄의 문제는 부처 간, 그러니까 부처를 초월하는, 그 전체 부처를 관할하는, 뭐 또 필요하면, 국무총리, 뭐 국무조정실 같은 곳에서 총괄하는 헤드쿼터의 필요성이 제시가 되는 거 같애요. (중략)...그것의 전체를 총괄하고 국가 전체적으로 대응하는 그 헤드쿼터의 필요성을 좀 강조를 해주셨으면 좋겠습니다."(주OO 교수)

"이번에 그 현장에서는 그 지자체, 저희가 가장 뭐 근접하게 지자체에 문의하거나 확인하거나 이런 방침을 따라가거나 이런 것들을 여러 가지 했었어야 되는데 지자체 문의할 때마다 항상 돌아오는 답변은 뭐냐 하면 중앙에서 지침 내려온 게 없다, 중앙에서 뭐 온 게 없다, 항상 기다림의 연속이었고 그래서 항상 시설끼리 너네 어떻게 하냐, 이거밖에 없었던 상황이... 뭐 첫해뿐만 아니라 뭐 2021년도 마찬가지죠. 지자체에서는 관련된 분야에서 노력은 분명하겠지만 하여튼 담당 주무부서에서는 관련된 부분에서는 상위 기관에서 어떤 전달체계나 이런 것들이 전혀 없기 때문에, 아니면 뭐 디테일한 내용들이 없기 때문에 해줄 수 있는 말이 없다, 이게 항상 일관적인 대답이었던 거죠. 이런 것들이 현장의 시설들이 어떤 프로그램이나 시설 운영하는 데 있어서 상당히 많이 어려웠다, 이런 것들이 꼭 좀 얘기가 좀 됐으면 좋겠습니다."(김OO 관장)

대부분의 아동을 수용하는 학교가 비대면으로 전환함으로서 일어나는 돌봄의 문제를 국가적으로 대응하기 위해서는 돌봄서비스를 주관하는 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 행정안전부 등 각 부처가 참여하는 중앙정부 차원의 돌봄서비스협의기구와 같은 컨트롤 타워를 설치하고, 시·도

및 시·군·구 지방자치단체에서도 돌봄서비스협의체를 설치하고 지역의 지역의 돌봄문제에 대응하는 것이 필요하다.

> "결국은 대상은, 아이는 한 명이거든요. 그런데 이 아이가 그런 서비스 속에서 어떻게 가장 최적으로 받을까, 는 그 협의체 속에서 가장 효율적인 방안을 찾을 수 있는 거죠. 그러니까 지금 말씀 잘 주셨는데 이제 실천 단계에서는 그 지자체 간의 협의 같습니다. 어차피 지역아동센터나 사회복지시설도 지자체장 관할이거든요, 거기서 실제 되는 거는. 그러니까 지자체장과, 아동 청소년은 교육에 많은 영향을 받으니까 교육감, 고 둘 간의 어떤 그 긴급돌봄 협의회? 지역 긴급돌봄 협의체가 하나 이런 게 바로 만들어지고 거기서 탁탁탁 결정돼서 관계된 기관들한테 다 전달되고 이런 식으로 하는 게 가장 효율적이지 않을까, 그런 생각이 듭니다."(주OO 교수)

돌봄서비스협의체를 통하여 여러 부처에서 시행하는 국가 및 지방의 돌봄문제에 총괄 조정과 협력을 추진하고, 돌봄서비스 간의 편차를 조정하는 노력이 이루어져야 한다. 특히 재난상황에서는 돌봄서비스의 내용과 운영방법을 지침으로 마련하여 돌봄서비스 현장에서 혼란없이 체계적으로 대응할 수 있도록 하고, 재난시 돌봄서비스 운영을 위한 추가 재원확보 및 현장지원 등을 추진해야 한다.

3) 재난시 추가 소요 사업비 확보

코로나19 상황에서 청소년방과후아카데미에서는 등록되지 않는 청소년에 대한 긴급돌봄 운영, 학교에 등교하지 않는 아동에 대한 학교 온라인 수업 수강 지원, 거리두기 지침에 따른 분반 운영 등과 같은 다양한 대응조치를 실행했다. 이러한 추가적인 대응조치에는 사업비나 인력 투입이 추가적으로 필요하게 되고, 동시에 기존 인력의 추가적인 업무부담이 발생하게 된다.

> "어떤 추가적인 조치에 따른 돈과 인력에 대한 배정, 추가 배정 반드시 필요하고, 그게 다는 아니겠지만 사실 그 추가적으로 일을 해야 된다, 라고 생각이 드는 것과 그거에 대해서 공공적으로 보상해 주고 인정해 주는 것은 좀 다른 차원같습니다. 그래서 꼭 그거는 반드시 같이 이루어져야 된다는 것 하나."(주OO 교수)

이처럼 긴급한 재난상황에서 추가로 소요되는 사업비와 인력, 종사자의 업무부담 등에 대한 종합적인 계획과 지원이 필요하다. 청소년방과후아카데미에서는 정부지침으로 추가로 소요되는 예산은 기존 사업비에서 전용하여 사용할 수 있도록 허용하였으나 전체 사업비의 증액 등의 조치는 없었다.

따라서 향후 재난발생시에는 돌봄현장의 대응조치에 필요한 사업비와 인력투입 등에 소요되는 예산이 확보되어 지원되어야 한다. 더불어 추가적인 돌봄업무 발생에 따른 돌봄서비스 종사자를 보상하는 예산도 지원되어야 한다.

4) 재난시 돌봄서비스 운영매뉴얼 개발

돌봄서비스마다 서비스의 내용과 방법이 다양하고, 이미 각 돌봄서비스별로 운영매뉴얼이 마련되어 있다. 그리고 모든 돌봄서비스에는 위험과 재난에 대한 대응방법 등이 매뉴얼로 제공되고 있다. 그러나 재난시에 돌봄서비스의 내용과 방법을 어떻게 할 것인지에 대한 대응 매뉴얼은 마련되어 있지 않다.

> “그 현장에서는 돌봄의 범위나 어디까지 해야지만 이게 잘 하고 있는지의 여부를 명확하게 판단을 못 하고 있는 상황이었기 때문에 이런 중앙에서 이런 서비스적인 측면이 예시로써라도 어떠어떠한 역량에 대한 서비스를 제공해라, 라는 이런 내용에 대한 가이드나 이런 설명들을 조금 같이 더불어서 준다고 하면 제가 여기서는 그걸 토대로 해서 진행을 하고 실시하는 것들에 대해서 충분히 뭐 그 이상을 더 할 수 있는 부분이 있는데…”(김OO 관장)

이번 코로나19 상황에서도 방역관련 지침은 비교적 상세하게 마련되어 현장에서 혼란 없이 대응할 수 있었던 것에 비하여, 상대적으로 돌봄서비스의 내용과 방법에 대한 대응지침은 구체성이 부족하여 현장의 혼란이 있었다. 따라서 각 돌봄서비스별로 재난시에 실행하여야 할 돌봄서비스 매뉴얼을 개발할 필요가 있다.

청소년방과후아카데미의 경우 재난시 돌봄서비스 매뉴얼에서는 재난의 유형별로 이용자 모집 및 관리, 프로그램, 생활지도, 급식 및 귀가지도 등의 전반적인 돌봄서비스 운영에 대한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다.

5) 재난 대응관련 보험 강화

청소년방과후아카데미는 안전사고를 위한 보험가입을 의무화하고 있다. 청소년방과후아카데미는 운영기관인 청소년수련관 등 청소년수련시설이 화재 등 시설안전관련 보험에 가입되어 있고, 이와는 별도로 청소년방과후아카데미에 등록한 청소년 및 운영자를 위한 귀가 및 급식, 프로그램참여, 야외체험활동 등에 대한 보험을 가입하고 있다. 청소년방과후아카데미 보험의 경우 보험의 보상금액과 보상범위, 보상회수 등에 대한 검토하여 강화할 필요가 있다.

"저희는 외부활동 많이 권장하고 있잖아요. 그것도 필요하고요. 그래서 보험 적용을 좀 아까 말씀하셨듯이 좀 금액을 올리더라도 저희가 보상을 좀 제대로 받고 안전하게 활동할 수 있게 좀 제공이 됐으면 좋겠습니다."(서OO팀장)

"보험 범위 구체화할 때는 좀 그 저희, 그 선생님이나 꼭 그 실무진들이 들어가서 오래 되게 경험했던 분들 의견이 수렴이 된, 그런 보험으로 일단은 바꿨으면 좋겠고요. 금액이 오르더라도. 네, 그런 생각이 듭니다."(윤OO팀장)

한편 기존의 청소년수련시설과 청소년방과후아카데미의 안전보험은 주로 시설관련 화재와 안전사고, 청소년 체험활동 운영상의 안전사고에 대한 보상을 중심으로 개발되어 있다. 따라서 코로나19와 같은 감염병 등으로 인해 발생하는 손해를 보상하는 내용이 포함되어야 한다.

6) 돌봄서비스 운영자의 책임과 면책

코로나19 대응과정에서 정부지침에서 돌봄서비스의 내용을 구체적으로 제시하지 못하고 현장의 자율성을 강조함으로써 현장의 자율적 판단에 따른 대응과 그에 따른 책임의 문제가 부각되었다.

이는 대부분의 청소년방과후아카데미에서 자율적 결정으로 이용자들에게 적극적으로 돌봄서비스를 제공하면서도, 항상 일이 잘못되었을 때에 대한 부담감을 갖는 것으로 나타났다. 이러한 부담스러운 상황에서는 기관장의 적극적인 관여와 책임감 있는 의사결정이 필요하였다. 즉 기관장의 재난시 안전뿐만아니라 돌봄서비스에 대한 책무성이 필요하였다.

"저희가 어떤 활동을 할 때 저희한테 책임을 전가하는 게 아니라 기관장한테는 또 기관장의 책임을, 이건 내가 책임지겠다, 어떤 활동을 해도 괜찮다, 이런 상황에서, 어려운 상황에서 해도 이거 안 돼, 라고 하는 것보다는 내가 책임질 테니까 함께 하자, 라는 그런 좀 마인드가 있었으면 좋겠다는 생각을 좀 하고 있고요(윤OO 팀장).

청소년방과후아카데미를 비롯한 모든 돌봄서비스는 지자체나 국가의 운영실적 관리, 종합평가, 행정지도, 감사 등과 같은 관리체계에서 철저하게 관리된다. 이러한 행정기관의 평가나 감사에 항상 부담을 느끼고 있는 돌봄서비스 현장에서는 구체적이지 않거나 자율적으로 판단을 강조하는 지침은 매우 혼란스러운 상황으로 다가온다. 모호한 지침으로 인한 현장의 부담감은 돌봄서비스를 매우 소극적으로 대응하게 하거나 회피하게 할 가능성도 있다.

따라서 재난 상황에서 돌봄서비스에 대한 지침이 매우 구체적이고 명확해야 하며, 동시에 지자체 및 국가의 관리체계를 좀더 유연하고 현장 친화적으로 유지할 필요가 있다. 더불어 긴급한 재

난시 현장의 돌봄서비스 운영자들의 부담을 줄이기 위해 선의의 적극적인 돌봄서비스 제공에 대한 면책제도 등의 도입이 필요할 것이다.

7) 지역내 돌봄서비스별 종사자 지원의 차별 개선

코로나19 대응과정에서 청소년방과후아카데미의 현장 운영자들에 대한 우선적인 지원과 더불어 지역내 돌봄서비스 종사자들 간의 처우에서 차이를 개선할 필요가 있었다.

청소년방과후아카데미 운영자들의 백신접종 우선순위가 타 돌봄서비스에 비하여 늦게 진행된 점은 개선이 필요하였다. 백신접종 우선순위는 국가 차원의 정책결정에 따른 것이지만, 유사한 돌봄서비스에 종사하는 경우에는 모두 동일한 우선순위로 백신접종이 이루어질 필요가 있었다.

> "제일 아쉬웠던 점, 백신 접종이 가장 저는 아쉬웠어요. 뭐 저희 기관은 특히나 선생님들이 다 20대, 30대 초반의 선생님들이 다 근무를 하셔서 정말 제일 늦게 백신을 맞았거든요. 근데 제가 계속 계속 지역에 있는 돌봄센터에서 전화해서 맞으셨냐, 맞으셨나 했더니 생각보다 되게 빨리 맞으셨더라고요. 그래서 보건복지부에서 지역아동센터나 돌봄, 그 다함께돌봄센터는 저희보다 더 먼저, 약간 우선순위를 매기셔서 접종을 해주셨는데 저희는 우선순위에 들어가지 않는다, 심지어 상담복지센터도 맞으셨더라고요. 그래서 상담복지센터는 신청한 친구들만 맞이하는, 맞이하고 비대면으로 다 전환해서 상담을 진행하는 데도 우선에 들어가고 매일 매일 아이들을 40명, 30명, 저희는 70명의 아이들을 5명이 계속 만나는데도 불구하고 저희는 접종할 수 없다, 나이가, 나이 순서에 따라서 그 해당되는 날짜에 맞아라, 이렇게 지자체에서만 이야기를 해주시니까 저는 너무 조금 서운하기도 하고 진짜 제가 5년을 하면서 이 일을 내가 계속 할 수 있을까? 라는 생각을 올해 처음 하게 된 거 같애요(이OO팀장).

또한, 같은 지역사회에 돌봄서비스별로 종사자들의 처우에 차이가 많이 나는 것으로 지적되었다. 지역내 돌봄서비스는 중앙정부의 보건복지부, 교육부, 여성가족부에서 주관하여 운영하는데, 각 돌봄서비스마다 종사자에 대한 처우기준이 다르다. 그중에서도 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미는 동일한 지자체를 통하여 사업지원과 관리가 이루어지는데도 불구하고, 각 돌봄서비스별로 종사자 처우가 차별화되는 것은 개선이 필요할 것으로 보인다.

> "울산시 교육청같은 경우에는 이런 제도도, 작년에 이제 한시적으로 시행됐던 건데, 그 돌봄에 관련된 부분들이 물론 프로그램 제공하는 역할도 있지만 이런 감염병의 위험에 관련된 것들이 항상 이 담임, 돌봄 교사는 노출이 되어 있잖아요. 이런 정신적인 스트레스나 이 심리적인 스트레스를 좀 해소해주려고 울산시 교육청 차원에서는 울산 전체 돌봄 교사를 대상으로 한시적

> 그 유급휴가를 5일씩을 전체적으로 다 주면서 피로도도 이제 줄여주고 이런 업무에 대한 이런 것들을 좀 집중할 수 있도록 하는 이런 것들도 지금 시행을 했더라고요, 보니까."(김OO 관장)

8) 재난시 돌봄 관련 정보시스템 구축

코로나19 대응과정에서 지역내 돌봄서비스 운영에 대한 정보시스템이나 돌봄서비스 운영자들의 정보교류 네트워크가 필요한 것으로 나타났다.

돌봄서비스 운영자들은 안전한 돌봄서비스 운영을 위해 지역내 코로나19 확진자 발생 현황 및 감염경로 등에 대한 정보, 타 돌봄서비스 운영에 대한 정보, 돌봄서비스 운영방법 등과 같은 구체적인 대응 전략 수립에 필요한 정보가 필요하다. 그러나 지역 내에서는 코로나19에 대한 구체적인 정보 파악을 위한 시스템이나 네트워크가 부족하였다.

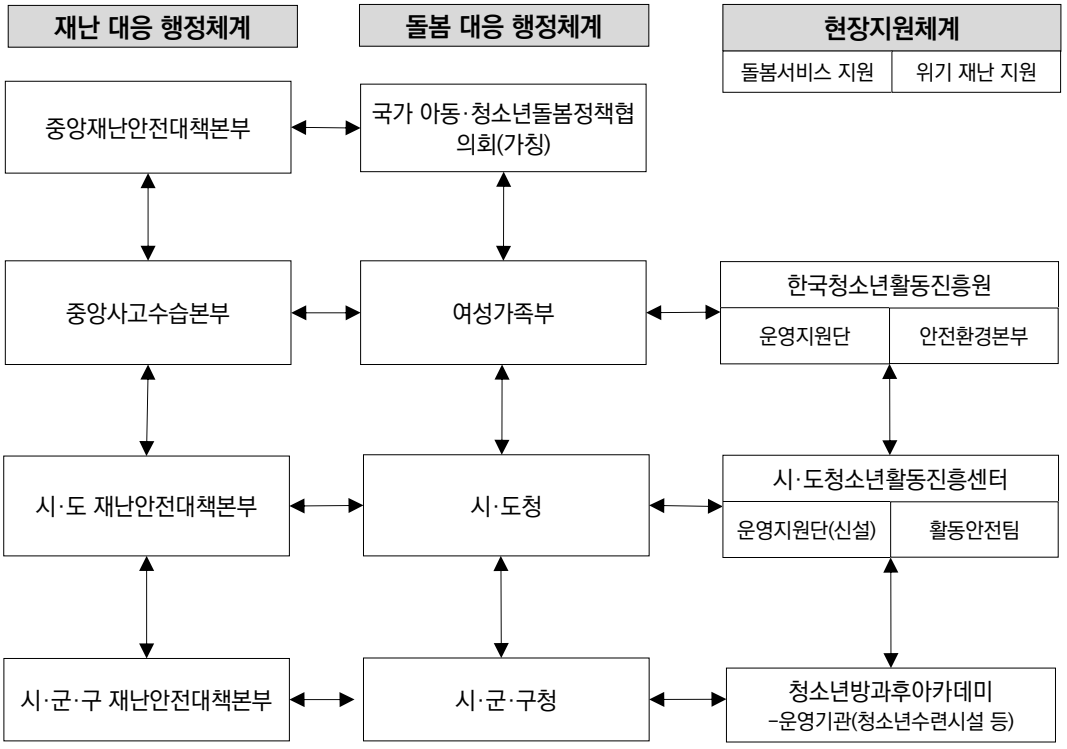
따라서 학교의 경우 건강 상태 자가진단 앱을 만들어 학생들이 아침마다 확인하고 통보하는 시스템을 갖추고 있는 것처럼, 돌봄서비스 이용자들의 건강상태를 확인하는 시스템을 갖출 필요가 있었다, 또한 보건소 등에서 관리하는 확진자 정보나 전파경로 등이 돌봄서비스 제공기관에도 즉시 통보가 되는 시스템을 구축하는 것이 필요하였다.

5. 재난에 대비한 돌봄 체제 구축 방안

가. 대응체계도(안)

여성가족부에서는 한국청소년활동진흥원 및 시·도청소년활동진흥센터를 통하여 전국의 청소년수련시설의 안전관리 및 안전관리 활동을 지원하는 지원체계를 운영하고 있다. 청소년방과후아카데미도 대부분 청소년수련시설에서 운영하고 있으므로 기존 청소년활동 안전관리체계를 활용하는 것이 효율적으로 안전관리체계를 구축할 수 있을 것으로 보인다.

한국청소년활동진흥원에는 안전환경본부가 설치되어 청소년수련시설의 청소년활동 안전관리체계의 중심적인 역할을 담당하고 있다. 뿐만아니라 청소년방과후아카데미의 운영 지원 및 관리 업무를 담당하는 운영지원단이 설치되어 있다. 따라서 기존의 현장의 안전관리 지원체계와 청소년방과후아카데미 운영지원체계를 강화하여 재난시 대응체계를 [그림 6-1]과 같이 구축하는 것이 가능할 것이다.



[그림 6-21] 청소년방과후아카데미의 위험 재난 대응체계

국가적인 재난에서는 재난에 대한 대응은 중앙재난안전대책본부 및 중앙사고수습본부에서 담당하고, 시·도 및 시·군·구 단위의 재난안전대책본부가 설치되어 국가적으로 대응하게 된다. 국가적인 재난시 돌봄서비스의 대응체계는 여성가족부, 교육부, 보건복지부 등이 참여하는 국가 아동·청소년돌봄정책협의회(가칭)를 설치하여 국가 차원의 돌봄서비스에 대한 정책결정과 집행을 총괄하고, 각 부처별로 해당 돌봄서비스 지원체계를 갖추는 것이 필요하다.

국가 재난시 청소년방과후아카데미에서 재난에 대한 대응은 중앙재난안전대책본부 및 중앙사고수습본부의 지휘에 따라 대응하고, 돌봄서비스에 대해서는 국가 아동·청소년돌봄정책협의회(가칭)의 정책결정에 따라 대응한다. 여성가족부가 시·도 및 시·군·구청을 통하는 행정 전달체계를 이용하여 대응 지침 전달과 보고체계를 구축한다.

한국청소년활동진흥원과 시도청소년활동진흥센터의 조직체계를 이용하여 청소년방과후아카데미 현장의 재난 대응과 돌봄서비스 운영 지원체계를 구축한다. 한국청소년활동진흥원의 안전환경본부와 시·도청소년활동진흥센터의 활동안전팀으로 연계되는 조직체계를 통해서 청소년방과후아카데미의 위험과 재난에 대한 사전 예방 및 대비, 사후 대응 및 복구의 전반적인 과정을 지

원한다. 청소년 돌봄서비스 운영에 대한 지원은 한국청소년활동진흥원의 청소년방과후아카데미 운영지원단의 활동을 통하여 현장을 지원하되, 향후 시·도청소년활동진흥센터에 청소년방과후아카데미 운영지원단을 설치하여 현장을 지원하는 체계를 구축한다.

청소년방과후아카데미 운영기관인 청소년수련시설은 여성가족부에서 시·군·구청으로 연계되는 행정전달체계의 지침에 따라 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미의 재난 대응과 돌봄서비스 운영을 관리한다. 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미의 재난 대응 및 돌봄서비스 대응에 대한 구체적인 실행전략 및 방법 등 세부적인 사항은 한국청소년활동진흥원 및 시·도청소년활동진흥센터로 연계되는 현장지원체계와 협력하여 대응한다.

위험 재난시 청소년방과후아카데미 추진체계별 기능 및 역할은 〈표 6-55〉와 같다.

〈표 6-56〉 위험 재난 시 청소년방과후아카데미 추진체계별 기능 및 역할(안)

추진체계	기능 및 역할
국가 아동·청소년돌봄정책협의회(가칭)	• 여성가족부, 보건복지부, 교육부 등 돌봄서비스 정책 주관 부처간 정책협의회 구성 및 정기적인 운영 • 국가 아동·청소년돌봄정책에 대한 총괄·조정 • 국가 재난시 중앙재난대책본부와 협력하여 재난시 국가 수준의 아동청소년돌봄정책 결정 • 국가 재난시 아동청소년 긴급돌봄 예산 확보 및 배정 • 아동청소년돌봄서비스 위험 재난 대응 매뉴얼 개발 및 보급 • 위험 재난시 아동청소년돌봄서비스 운영지침 및 매뉴얼 개발 • 국가아동청소년돌봄정보시스템 개발 및 운영
여성가족부	• 국가 재난시 중앙재난대책본부 및 중앙사고수습본부와 협력하여 재난대응 지침 개발 • 국가 재난시 국가아동·청소년돌봄정책협의회 결정에 따른 청소년방과후아카데미 운영 정책수립 및 운영지침 시행 • 청소년방과후아카데미 위험 재난 대응 표준매뉴얼 개발 및 보급 • 위험 재난시 청소년방과후아카데미 돌봄서비스 운영 표준매뉴얼 개발 및 보급 • 한국청소년활동진흥원 및 시·도청소년활동진흥센터 내 위기 재난 대응사업 지원 • 한국청소년활동진흥원 및 시·도청소년활동진흥센터 내 청소년방과후아카데미 운영지원단 설치 및 운영
시·도 및 시·군·구 지자체	• 여성가족부의 지침에 따른 지역내 청소년방과후아카데미 운영 지원 • 시·도청소년활동진흥센터 내 활동안전팀 설치 및 운영 지원 • 시·도청소년활동진흥센터 내 청소년방과후아카데미 운영지원단 설치 및 운영 지원 • 시·군·구 청소년방과후아카데미 운영지원 및 관리감독 • 시·도 및 시·군·구 지역단위 아동·청소년돌봄협의체 구성 및 운영
한국청소년활동진흥원	• 안전환경본부 운영을 통한 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미 위기 재난 대응 지원 • 청소년방과후아카데미 현장 지원을 위한 운영지원단 운영 • 시·도청소년활동진흥센터 청소년방과후아카데미 운영지원단 활동 지원 • 시·도청소년활동진흥센터 활동안전팀 운영 지원

추진체계	기능 및 역할
시·도청소년활동진흥센터	• 지역내 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미 위기 재난 사전 대비 및 역량개발 지원 • 지역내 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미 돌봄서비스 운영 및 역량개발 지원 • 위험 재난시 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미 대응 지원 • 위험 재난시 청소년방과후아카데미 돌봄서비스 운영 지원
운영기관/청소년방과후아카데미	• 정부 및 지자체 지침에 따른 위기 재난 대응 계획수립 및 적용 • 정부 및 지자체 지침에 따른 위기 재난시 돌봄서비스 운영계획 수립 및 적용 • 지역돌봄서비스협의체 활동 등 지역 네트워크활동 • 위험 재난시 지역내 돌봄서비스 대응 • 위험 재난시 지침 및 자체 계획에 따른 재난 대응 활동 운영 • 위험 재난시 지침 및 자체 계획에 따른 돌봄서비스 운영

나. 재난 대응 주요 과제

1) 재난시 국가 돌봄서비스 대응체계 구축

여러 부처에서 주관하는 돌봄서비스를 국가 수준에서 총괄 및 조정하기 위한 관계부처 장관으로 '국가 아동·청소년돌봄정책협의회(가칭)'를 구성하여 운영한다. 국가 아동·청소년돌봄정책협의회는 국가의 아동·청소년돌봄정책에 대한 종합적인 계획을 수립하고, 각 부처별 돌봄서비스에 대한 총괄 및 조정기능을 담당한다.

국가 수준의 재난 시에 재난에 관해서는 중앙재난안전대책본부 및 중앙사고수습본부의 대응지침에 따라 대응하며, 돌봄서비스에 대해서는 국가 아동·청소년돌봄정책협의회가 중심이 되어 각 부처가 주관하는 돌봄서비스에 공통적으로 적용할 수 있는 돌봄서비스 운영지침을 마련하여 제시한다.

여성가족부에서는 중앙재난안전대책본부 및 국가 아동·돌봄정책협의회의 지침을 토대로 청소년방과후아카데미 돌봄서비스 운영에 대한 가이드라인을 작성하여 시·도 및 시·군·구청을 통하여 현장에 배포한다. 한편으로 한국청소년활동진흥원 및 시·도청소년활동진흥센터를 통하여 청소년수련시설과 청소년방과후아카데미 현장의 재난 대응과 돌봄서비스 운영을 지원하는 체계를 구축한다.

시·도 및 시·군·구청에서는 여성가족부의 지침과 지역내 여건을 고려하여 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미의 위기 재난 대응 및 돌봄서비스 운영에 관한 지침을 개발하여 실행한다. 또한 시·도청소년활동지원센터에서 청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미에 대한 현장지원을 실행할 수 있도록 관련 사업을 개발하여 지원한다. 시·군·구청 단위에서는 지역내 돌봄서비스 운영기관 및 관련 지역사회 기관들이 참여하는 지역돌봄서비스협의체를 구성하여 운영한다.

청소년수련시설 및 청소년방과후아카데미에서는 여성가족부 및 지자체 지침에 따라서 위기 재난에 대한 사전 대비 및 사후 대응과 복구를 위한 계획을 수립하여 적용한다. 위기 재난시 청소년방과후아카데미 돌봄서비스 운영계획을 수립하여 적용한다. 지역내 돌봄서비스 운영기관들과 네트워크활동을 활성화하고 정기적으로 참여하여 지역사회 돌봄 문제에 공동으로 대응한다.

2) 국가 아동돌봄정보시스템 구축

국가 아동돌봄정책협의회가 주관하여 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 정부에서 주관하는 아동돌봄서비스에 대한 종합정보시스템을 구축하여 운영한다.

현재 각 부처별로 분산되어 운영되는 아동돌봄 정보시스템을 통합하여 운영할 수 있는 종합정보시스템을 구축함으로써 전 국가적인 돌봄서비스에 현황파악 및 정보제공 등이 신속하게 이루어질 수 있도록 관리한다.

재난 시에는 정보시스템을 통하여 재난과 관련된 현황정보를 신속하게 공유하여 현장에서 신속하게 대응할 수 있도록 지원한다.

3) 재난시 아동돌봄서비스 운영 지침 개발 및 보급

국가 아동돌봄정책협의회가 주관하여 국가 수준의 재난시에 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 정부에서 주관하는 아동돌봄서비스가 공통적으로 수행하여야 할 '재난시 아동돌봄서비스 운영 지침'을 미리 작성하여 배포한다.

이 운영지침은 국가 수준의 재난시에 각 돌봄서비스를 운영하는 정부 부처 및 지방자치단체의 역할과 책임을 명시하고, 지역현장에서 수행해야 하는 돌봄서비스의 내용과 운영 기관별 역할분담과 협력방안을 제시한다. 또한 재난시에는 돌봄서비스의 내실 있는 운영에 필요한 추가 사업예산의 확보, 추가 인력 배치, 돌봄종사자 우선지원, 돌봄종사자 면책조항, 안전보험 등과 같은 세부적인 지원방안을 제시해야 한다.

이를 통해 중앙부처 및 지자체 등 행정기관에서 적극적으로 지원하고, 돌봄서비스 운영기관 및 종사자들이 돌봄서비스에 전념할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 돌봄서비스와 관련된 행정기관 및 청소년방과후아카데미 등 현장 돌봄기관에서는 지침을 비치하고 내용를 숙지하고 있다가 재난 발생시 즉각 대응할 수 있도록 한다.

4) 지역별 아동돌봄네트워크 구축 및 운영

시·군·구 기초자치단체 단위로 돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등의 돌봄서비스 제공기관은 물론 학교, 청소년시설 및 관련기관, 사회복지시설 등 아동과 관련된 업무를 담당하는 모든 지역사회기관이 참여하는 지역별 아동돌봄네트워크를 구축하여 정기적으로 운영한다.

지역별 아동돌봄네트워크의 실효성을 확보하기 위해 단순한 정보교류 차원의 네트워크조직이 아니라, 시·군·구청의 아동돌봄정책에 대한 조정과 심의의결 기능을 갖는 기구로서 성격을 갖도록 제도화하여 운영한다.

5) 재난시 지역사회 전체가 참여하는 아동돌봄사업 지원 대책 수립

기존의 돌봄서비스는 이용자 정원과 시설규모가 정해지고 그에 따른 사업비와 인력이 편성되어 운영된다. 이처럼 지침에 따라 정원에 맞추어 자원이 할당되어 운영하는 돌봄서비스에서 추가적으로 운영하기에는 제약이 많다.

그런데, 이번 코로나19와 같은 전국적인 재난시에는 기존 돌봄서비스 이용 대상자 이외에도 추가적인 돌봄수요가 크게 늘어나게 된다. 추가되는 돌봄수요를 기존 돌봄시설에서 수용하여 서비스 하기에는 돌봄서비스 기관이 가진 시설공간, 사업비, 운영인력 등에 한계가 크다.

따라서 국가적인 재난시에는 늘어나는 돌봄서비스 수요를 충족시키기 위해서는 시설공간, 사업비, 돌봄인력 등의 인프라를 크게 확충하여야 한다. 이를 위해 재난시 돌봄서비스는 기존의 돌봄서비스 제공기관 만이 아니라, 아동청소년 관련된 기관, 시설, 단체가 모두 돌봄서비스에 참여할 수 있도록 하는 대응이 필요하다.

청소년수련시설, 사회복지관, 문화예술교육시설, 평생학습시설, 학교 등과 같은 지역사회의 다양한 시설에서 아동돌봄을 운영할 수 있도록 대응전략을 수정하여야 한다. 그리고 이들 시설에서 아동돌봄을 운영하는데 필요한 예산과 인력을 별로도 확보하여 지원하는 계획이 수립되어 있어야 한다.

6) 현장 돌봄기관별 안전관리체계의 구축

청소년방과후아카데미 등 돌봄서비스 제공기관별로 실효성 있는 안전관리체계를 구축하여 운영하도록 한다. 청소년방과후아카데미는 이미 자체 안전관리계획을 수립하고, 이용자 및 운영자의 안전교육 실시, 비상시 대피훈련, 시설안전점검 및 위생관리, 안전한 급식 및 귀가지도 등을 체계적으로 수행해왔다.

향후에는 재난의 범위을 국가수준과 지역수준의 재난으로 확대하고, 감염병과 같은 내용 등을 반영하여 안전관리를 위한 사전예방대책을 강화하도록 한다.

또한 기존 안전관리대책이 주로 재난 상황의 예방 및 대응에 중점을 두었다면, 재난 상황 발생 시에 돌봄서비스의 내용과 방법을 어떻게 할 것인지에 대한 대응전략을 미리 수립하는 것도 필요하다.

다. 재난 대응 개선 방안

1) 개별 기관 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

청소년방과후아카데미 및 운영기관이 청소년수련시설 등에서 당면하는 기관 차원의 재난은 재난 발생 범위가 청소년방과후아카데미 운영기관에서 관리하는 시설부지 및 건축물로 한정되지만, 재난의 영역은 일반적으로 구분되는 자연재난이나 사회재난이 모두 포함된다. 청소년방과후아카데미 종사자들이 인식하고 당면하는 위험과 재난은 대부분 건물내에서 일어나는 화재, 붕괴, 안전사고, 감염병, 기타 청소년활동 과정상의 안전사고 등이다, 이를 세부적으로 구분하면 〈표-4〉와 같다.

〈표 6-56〉 청소년방과후아카데미의 기관 차원의 재난 사례

구분	재난 유형		사례
사회 재난	화재		- 전기, 가스 등을 사용하는 냉난방과 전기기구 사용에서 화재 및 폭발 등의 위험 - 화재 예방을 위한 시설안전관리 및 비상시 화재대피 훈련 필요 - 유사시 신속한 대응체계 구축
	붕괴		- 건축물 자체의 구조적 결함, 노후화, 관리부실 등에 의한 건축물 붕괴 - 태풍 등 자연재해로 인한 건축물 및 경자시 등의 붕괴 사고에 따른 인명 및 재산피해 발생
	기타 안전사고	시설	- 냉난방 및 건축 시설물, 체험활동장비 등과 관련한 안전사고 발생 - 출입문, 교실 창호 및 계단의 난간, 가구 모서리, 콘센트 및 전기·전자제품, 가스 안전 점검 필요
		활동	- 실내활동에서의 교재·교구, 문구 등 활동교구 사용시 사고 - 실외활동 장소 및 놀이기구, 숙박시설, 야외활동을 위한 차량이동 시의 사고 - 수상 및 해양, 산악, 장거리도보 등의 체험활동에 따른 안전사고
		급·간식	- 급식 또는 간식에 따른 식중독 등 안전사고

구분	재난 유형		사례
			- 식품 알레르기 학생 관리 및 보존식 보관에 유의 필요, 특히 식중독 사고 시 신속한 대처 필요
		귀가	- 귀가차량 운행에 따른 안전사고, 도보 및 자전거 등 개별귀가에 따른 안전사고, 유괴 및 실종
	감염병		- 공동생활 생활에 따른 감염병 예방 및 감염병 환자 발생 시 신속 대처를 통해 확산 방지 필요 - 주요 감염병은 수두, 수족구, 유행성 눈병, 인플루엔자, 홍역, 결막염, 장출혈성대장균 등

청소년방과후아카데미 종사자들이 직접 실행하는 업무와 관련하여 이해할 수 있는 방식으로 구분해보면 건축물 및 시설장비와 관련된 위험과 재난, 프로그램 운영 관련된 위험과 재난, 급식 및 차량이동 관련된 위험과 재난, 일상생활에서 질병과 안전사고 등이 있다.

첫째, 건축물 및 시설장비와 관련된 위험 및 재난은 건축물과 시설물의 붕괴나 화재발생, 가스설비의 폭발, 전기설비의 누전이나 정전, 수도관의 파열, 엘리베이터 고장 등과 같은 사고가 사회재난으로 포함된다. 자연재난으로 태풍, 해일, 산불, 폭염, 지진, 폭설, 경사지붕괴 등 대부분의 자연재난도 청소년방과후아카데미 건축물 및 시설에 등에 영향을 미치는 경우에 포함된다.

둘째, 프로그램 운영과 관련된 위험 및 재난에는 위험성이 수반되는 산악, 수상, 해양, 공중에서의 체험활동 관련되는 안전사고, 과격한 운동이나 신체활동에 수반되는 안전사고, 요리기구 등 체험활동 장비나 운동기구 등 도구를 사용하면서 발생할 수 있는 안전사고 등 다양한 유형의 위험 및 재난이 포함된다.

셋째, 급식 및 이동과 관련되는 위험 및 재난에는 식중독, 등하원시 교통사고 등이 포함된다. 도보나 자전거로 등하원하는 이용자들의 안전한 귀가를 확보하는 것도 포함된다.

넷째, 단체생활 등 일상생활과 관련되는 위험 및 재난에는 감염병, 미세먼지, 환경오염 등이 포함된다. 또한 청소년방과후아카데미 전용공간에서 장시간 공동생활하는 과정에서 또래들 간의 다툼이나 갈등과 이 과정에서 발생하는 폭력과 따돌림과 같은 문제도 대응하여야 하는 위험에 포함된다.

나) 예방, 대비 단계

① 예방

예방단계에서는 개별 기관 차원의 다양한 위험과 재난을 정확히 이해하고 예측하기, 위험 원인 파악 및 사전 제고, 위험 정보의 수집 및 제공으로 구분한다.

첫째, 이해 및 예측하기는 다양한 자연재해 및 사회재해 등에 대한 정보를 수집하여 이해하고,

더 나아가 청소년방과후아카데미의 운영과정에서 당면할 수 있는 위험 및 재난의 종류를 구체적으로 식별하여 인식하고 발생 가능성을 예측한다.

특히 일반적인 자연재난과 사회재난 관련 연구활동에서 다루지 않는 프로그램 운영, 급식 및 이동, 단체생활 등과 관련된 위험과 재난도 유형화하여 사전에 식별하고 발생 가능성을 예측하는 것이 필요하다. 사전에 식별된 위험 및 재난에 대해 발생 가능성이 예측되면 이를 경보를 발령하여 미리 대비하게 해야 한다. .

둘째, 위험 원인 파악 및 제거는 발생 가능성이 예측된 위험 및 재난의 유형별로 지속적인 모니터링과 자료수집을 실시하고 이를 분석하여 사전에 위험요소를 제거하는 활동을 실시한다.

청소년방과후아카데미의 경우 시설환경에 대한 안전점검표를 작성하여 주기적으로 안전성을 점검하고 모니터링한다. 또한 프로그램 운영에서 활용되는 활동공간과 시설물, 활동장비 등의 안전성을 수시로 점검하고 관리한다. 이러한 모니터링 및 관리의 과정에서 안전사고의 위험이 예측되면 이를 제거하거나 위험요인이 없는 다른 시설물로 교체하는 등의 조치를 취하여 사전에 예방하도록 한다.

셋째, 위험 정보의 수집 및 평가에서는 위험 상황에 관련된 정보를 수집·분석하여 결과를 보고하여 의사결정에 필요한 정보를 제공하는 활동이다.

청소년방과후아카데미 종사자들이 시설안전점검표나 활동공간 및 장비 모니터링 과정에서 수집한 위험 및 재난 관련 정보를 보고서로 작성하여 보고하여 기관장을 비롯한 의사결정자들이 사전 대책을 수립할 수 있도록 정보를 제공한다.

② 대비

대비 단계에서는 사전 대책을 수립하고 위험관리 능력을 유지하는 활동이다.

첫째, 사전 대책 수립은 청소년방과후아카데미에서 파악하는 위험 및 재난을 효과적으로 대비할 수 있도록 안전관리계획을 수립하고 이를 전체 직원이 공유하며 실행하는 것이다.

청소년방과후아카데미의 경우 독립된 건물을 갖춘 기관이 아니라 청소년수련관 등 청소년수련시설에 부속되는 사업형태로 운영된다. 따라서 안전관리대책의 수립은 운영기관의 안전관리계획과 연관성을 갖추는 것이 필요하다. 즉, 청소년방과후아카데미의 안전관리계획은 주로 프로그램, 급식 및 이동, 단체생활 등 돌봄서비스에 직접 관련된 분야의 위험과 재난을 중심을 수립하고, 건축물 및 시설관련 안전관리계획은 운영기관인 청소년수련시설 수준에서 수립하는 것이 합리적이다.

둘째, 위험관리 능력 유지는 청소년방과후아카데미 안전관리계획에 따라 이용 청소년 및 운영자들이 위험 및 재난을 대비하고 관리하는 능력을 키우는 활동이다.

청소년방과후아카데미 이용 청소년과 운영자를 대상으로 하는 정기적인 안전교육의 실시, 지

진과 화재 등 재난발생시 대피훈련 실시 등을 통하여 실제 재난 상황에 대응할 수 있는 능력을 키운다.

더불어 청소년방과후아카데미에서 관리하는 공간과 시설설비의 위험요소에 대한 안내표시 부착, 지속적인 안전점검활동 실시 및 기록 관리, 위험 및 재난 상황에서 대응매뉴얼의 작성 및 숙지, 재난상황에서 역할분담 및 보고체계 구축 등을 사전에 완성하고 숙지하여 위험 및 재난을 계속적으로 관리한다.

다) 대응, 복구 단계

① 대응

대응 단계는 위험이 현실로 나타날 경우에 사전 대책을 실제로 수행하고 응급 복구를 실행하는 단계이다.

첫째, 대책의 시행은 재난이 실제로 발생할 경우에 이미 수립된 사전 대책을 실제로 수행하는 단계이다.

청소년방과후아카데미의 경우 운영기관인 청소년수련시설의 안전관리계획과 청소년방과후아카데미 자체의 안전관리계획에 따라 재난에 대응하는 것이다. 이미 작성된 위험 및 재난 상황에서 대응매뉴얼에 따라 비상대피, 구조 및 응급조치, 후송 등을 실시하고 운영기관 및 지자체 등에 보고하는 활동을 진행한다.

둘째, 응급 복구는 재난으로 피해가 발생한 공간이나 시설설비를 임시복구하고 일상적인 운영이 가능한 상황으로 회복하는 것이다.

청소년방과후아카데미의 경우 재난이 발생한 시설이나 공간을 응급 복구하여 정상적인 운영이 가능한 상태로 회복하는 것이다. 재난으로 인한 피해 청소년의 경우에도 응급치료 등을 통하여 정상적인 생활이 가능한 상태에서 복귀하도록 한다.

② 복구

복구 단계는 피해 영역이 정상적으로 돌아올 때까지 중장기적인 복구를 실시하고, 대책 종료 후에 재난 발생 원인 및 대응과정 전반에 대한 평가와 개선조치를 취하는 단계이다.

첫째, 중장기적인 복구는 초기 회복 시기부터 피해 영역이 정상적인 상태로 돌아올 때까지 지속적으로 지원하는 활동이다.

재난으로 인해 청소년방과후아카데미의 피해가 발생한 건축물이나 활동시설의 완전하게 복구하여 정상적인 운영이 가능한 상태로 회복하는 것이다. 더불어 청소년방과후아카데미 이용 청소년 및 운영진, 외부 전문인력 등의 인적피해가 발생한 경우에는 재해로 인한 부상의 치료 뿐만아니라 외상 후 스트레스 장애 등과 같은 후유증에 대한 복구가 이루어져야 한다.

둘째, 평가 및 개선에서는 위험 및 재난의 발생 원인을 과학적으로 분석하고, 재난에 대응하는 활동을 전반적으로 평가하고 학습하여 문제점을 분석하고 개선하는 단계이다.

청소년방과후아카데미에서 발생한 재난에 대해서 그 발생 원인과 대응하는 활동을 면밀하게 분석하여 문제점을 발견하고, 이를 사전 대책 수립에 반영하여 위험관리 능력을 향상시키는데 사용하여야 한다.

2) 지역사회 차원의 재난:

가) 주요 재난 유형 사례

청소년방과후아카데미에서 고려해야 하는 지역사회 재난은 대체로 태풍이나 지진과 같은 자연재해, 화재, 건물붕괴 등과 같은 대형사고, 감염병 확산, 방사능사고, 교통사고, 환경오염, 교통통신의 마비 등과 같은 사회재난이 포함된다. 기관차원의 재난 사례는 〈표-5〉와 같다.

이러한 지역사회에서 발생한 재난이 청소년방과후아카데미의 운영에 직접적으로 큰 영향을 미치거나 직접적인 피해 발생시에는 개발 기관 차원의 재난으로 인지하고, 개별 기관의 안전관리대책에 따라 대응하여야 한다.

지역사회 재난이 발생하면 대부분 시·군·구청 등 지방자치단체가 주도적으로 대응하게 되며, 개별 청소년방과후아카데미 차원에서 별도의 지역사회 재난 대응체계를 구축하기 어렵다. 따라서 지역사회에서 돌봄서비스를 제공하는 청소년방과후아카데미에서의 지역사회 재난의 범위는 재난으로 인해 지역사회 서비스 기능이 중단되는 상황을 중심으로 설정할 필요가 있다.

청소년방과후아카데미는 지역사회 재난에 직접적인 대응과 복구에 참여보다는 재난으로 인하여 발생하는 지역사회의 돌봄서비스 수요에 효과적으로 대응하는데 중점을 두어야 한다.

〈표 6-57〉 청소년방과후아카데미의 지역사회 차원의 재난 사례

구분	재난 유형		사례
자연 재난	풍수해	태풍	- 태풍 발생 시, 풍랑, 해일, 호우, 강풍으로 인하여 홍수, 산사태, 대규모 정전 등의 피해
		호우	- 국지성 집중호우와 게릴라성 집중호우로 산사태 등으로 인한 시설물 시물 붕괴·매몰 위험 및 침수 등의 피해
		대설	- 대설로 인한 시설붕괴, 지역 교통마미, 고립지역이 발생에 따른 청소년의 돌봄이용 차질
	지진		- 지진으로 인한 화재 발생, 전력공급 차질과 방송통신 시설 피해 발생, 수돗물 및 가스공급 중단, 도로 및 철도 등의 파손 - 지진으로 인한 인적·물적 피해 발생, 대규모 정치·경제·사회적 불안 발생

구분	재난 유형	사례
	대형 화산폭발	- 화산분출물 확산 및 화산지진으로 인명 및 재산 피해 발생과 대규모 오염 발생, 화산재 확산으로 호흡기 질환 등 인명피해(보건) 문제 발생 - 화산지진으로 인한 건축물 및 생활필수시설 손실로 돌봄 결손 초래
	황사, 미세먼지	- 황사와 미세먼지가 건강에 위해한 수준으로 상승하는 경우, 해당 지역의 지자체장이 주의보나 경보 발령
사회 재난	방사능 유출	- 원전 방사능 누출은 주변지역 가축·식수 오염, 인근지역주민 방사능 피목 등 인명 및 재산 피해 발생
	사회기반시설마비	- 장기간 교통마비, 전력공급중단, 통신마비, 상하수도 및 가스공급 중단 등 사회기반시설 마비로 인한 정상적인 돌봄운영 불능
	감염병	- 지역사회 감염병으로 인한 지역봉쇄 등으로 정상적인 돌봄운영 불능

나) 예방, 대비 단계

① 지역사회 돌봄서비스 네트워크의 구축과 운영

청소년방과후아카데미에서는 지역별 돌봄서비스협의체와 같은 지역 네트워크 구축에 참여하고 활동하여야 한다. 지역협의체는 평상시에는 돌봄서비스에 대한 정보교류와 협력관계 구축으로 활용되고, 지역사회 재난 발생시에 추가로 발생하는 지역사회 돌봄수요를 분산 수용하는 조정기구 역할을 할 수 있다.

지역사회 돌봄서비스 네트워크를 통하여 지역사회 재난 발생시 피해를 받은 돌봄기관의 아동을 어느 돌봄기관에서 수용할 것인지, 추가 돌봄수요의 파악과 분담, 돌봄서비스의 내용과 방법, 돌봄서비스에 필요한 예산과 인력 등의 자원확보 방법 등을 사전에 논의하여 대비계획을 수립하는 것이 필요하다.

이러한 지역사회 재난시 돌봄서비스 계획을 돌봄서비스 예산을 지원하는 시·군·구청의 계획으로 확정하고 이를 기반으로 재난시 돌봄서비스를 실행하도록 하여 실효성을 확보하여야 한다.

② 지역사회 재난시 지역사회 돌봄서비스 운영계획 수립

청소년방과후아카데미에서는 지역사회 재난 발생시 돌봄서비스 운영에 대한 대응계획을 수립한다. 지역사회 재난으로 인하여 청소년방과후아카데에 직접적인 필해가 발생할 시에는 사전 대책으로 수립된 안전관리계획에 따라 일차적으로 대응한다.

청소년방과후아카데미는 정상 운영이 가능한 상태이나 재난으로 타 돌봄서비스 기관의 피해가 발생하거나 지역사회에 추가 돌봄수요가 발생했을 때를 대비하여 돌봄서비스 운영계획을 수립하여 대비한다.

한편, 청소년방과후아카데미는 운영기관인 청소년수련시설내에 2개 정도의 전용공간을 마련하여 사업형태이므로 운영기관 차원에서 계획을 수립하는 것이 합리적일 것이다. 마찬가지로 사회복지관이나 평생학습시설 등 아동이 이용하는 다양한 공공시설에서도 재난시 아동돌봄서비스 운영계획을 수립한다.

지역사회 재난시 돌봄서비스 운영계획에서는 재난시 추가로 운영하는 돌봄아동의 수와 제공할 돌봄서비스 내용, 이에 소요되는 예산 및 인력 등 자원확보 및 운영계획 등이 포함되어야 한다.

다) 대응, 복구 단계

① 지자체 지침에 따른 재난 대응 조치 시행

지역사회 재난시 시·군·구청이 주도하여 재난에 대응 및 복구 조치를 취한다. 따라서 청소년방과후아카데미의 지역사회 재난 관련 직접적인 대응은 일차적으로 지방단치단체의 대응지침을 충실하게 이행하는 것이다.

② 지역사회 재난시 긴급돌봄 운영

청소년방과후아카데미에서는 지역사회 재난시 돌봄서비스 운영계획에 따라서 돌봄서비스를 실행한다.

청소년방과후아카데미에 피해가 발생하여 정상적인 운영이 불가능한 경우에는 계획에 따라 타 돌봄기관으로 아동을 보내어 돌봄서비스를 지속적으로 이용할 수 있도록 조치한다. 청소년방과후아카데미가 정상적으로 운영이 가능한 경우에는 추가 돌봄수요을 수용하여 돌봄서비스를 운영한다. 재난시 돌봄서비스 운영계획에 따라 관련기관과 협의하여 돌봄운영에 필요한 공간, 사업비, 인력 등을 확보하고, 지역의 아동들을 받아들여 돌봄서비스를 제공한다.

③ 아동의 회복을 위한 지원

청소년방과후아카데미에서는 지역사회 재난으로 인해 피해가 발생하는 아동에 대한 회복서비스를 개발하여 운영한다. 지역사회 재난으로 직접적인 피해가 발생한 아동에 대한 지원과 더불어 간접적인 피해와 이로 인한 외상후 스트레스 장애 등과 같은 심리 및 정서적 문제의 예방과 치유에 개입하고 지원한다.

청소년방과후아카데미는 청소년상담센터 등과 같은 전문기관과 연계하여 돌봄서비스를 이용하는 아동들을 위한 회복지원 서비스를 운영한다.

3) 국가 차원의 재난

가) 주요 재난 유형 사례

국가 차원의 재난은 크게 전쟁과 같은 국가 비상사태나 국가적인 감염병 확산으로 인해 국가 서비스 기능이 장시간 마비되는 상황을 말한다. 국가 차원의 재난으로 국가 서비스 기능이 중단되는 경우에 국민들의 일상생활이 심각하게 지장을 받게 되며, 청소년방과후아카데미에서도 돌봄서비스 운영하는 것에 지장을 받게 된다.

국가 차원의 재난 발생시 중앙재난안전대책본부가 구성되고, 주관부처에 중앙사고수습본부 설치, 시·도 및 시군구 재난안전대책본부를 설치하여 전 국가적으로 대응한다. 따라서 국가 차원의 재난을 청소년방과후아카데미에서 사전에 파악하고 예방, 대비하거나 대응, 복구하는 것은 어렵다.

국가 차원의 재난 발생시 청소년방과후아카데미의 운영은 국가의 중앙재난안전대책본부 및 중앙사고수습본부의 지침과 돌봄서비스 주관부처 및 지자체의 지침에 따라 대응하여야 한다. 청소년방과후아카데미에 직접적인 피해가 발생하는 경우에는 국가 차원의 재난이자 동시에 개별 기관 차원의 재난으로 인지하고 대응하여야 한다.

〈표 6-58〉 청소년방과후아카데미의 국가 차원의 재난 사례

구분	재난 유형	사례
사회 재난	감염병	- 코로나19 등 감염병으로 인한 시설운영폐쇄, 이동제한, 사회적 거리두기 및 집단활동 금지 등과 같은 상황에 따른 돌봄 운영 차질
	국가비상사태	- 전쟁 및 이에 준하는 국가 비상사태로 인한 국가 기능의 마비

나) 예방, 대비 단계

① 재난시 청소년방과후아카데미 돌봄서비스 운영지침 개발

국가 차원의 재난에 청소년방과후아카데미가 효율적으로 대응하기 위해서는 국가의 재난시 돌봄서비스 운영계획 및 지침을 국가 수준에서 수립하여야 한다.

국가 차원의 재난은 국가가 주도하여 상황을 통제하며 대응하기 때문에 청소년방과후아카데미는 국가나 지방자치단체의 지침에 구속되어 운영된다. 그러나 이번 코로나19 대응에서 경험한 바는 국가의 지침은 대부분 재난의 대응과 복구에 초점이 맞추어져 있고, 상대적으로 돌봄서비스 운영에 관한 사항은 지침이 늦게 나오고 구체성이 부족한 가운데 현장의 여건에 맞게 자율적으로 결정하도록 하였다.

청소년방과후아카데미의 경우, 서비스의 주요 내용이 학습지도 및 체험활동 프로그램에 중점을 두고, 급식 및 귀가지도, 개인 생활관리 및 개인 맞춤형 지원 등 종합적인 돌봄서비스를 지향하고 있다. 이번 코로나19 감염병 상황에서는 사회적 거리두기와 집단활동 금지 등으로 인해 체험활동 프로그램 운영이 불가능한 상황이 많아서 최소한 무엇을 어떻게 해야 하는지 지침이 필요하다는 의견이 많았다.

따라서 재난 상황에서 청소년방과후아카데미에서 반드시 제공해야 하는 최소한의 돌봄서비스를 지정하고, 그 이외의 돌봄서비스는 지역 및 현장 여건에 따라서 운영하도록 하는 지침을 마련하는 것이 필요하다.

한편, 국가 차원의 재난도 종류에 따라서 그 피해나 통제 범위가 매우 다양하여 재난의 유형과 종류별로 운영지침을 마련하기는 쉽지 않다. 따라서 재난 상황시 최소한의 돌봄서비스의 지정과 더불어, 현장의 여건에 따른 자율적인 결정에 의한 돌봄서비스 운영에 부수되는 책임의 문제에 대해서는 부담감을 줄여주고 현장의 적극적인 돌봄서비스 운영을 촉진하는 국가의 명확한 지침이 필요할 것이다.

② 재난시 국가 긴급돌봄서비스 운영 매뉴얼 제정

국가의 돌봄서비스는 주관부처마다 돌봄 대상, 서비스 내용과 방법 등에서 차이가 있어서, 돌봄사업별로 관련 지침이 차이가 있는 것이 당연하다.

그러나 전쟁의 발생이나 사회적 거리두기가 시행되는 국가적인 감염병 상황에서 정상적인 돌봄서비스 운영이 어렵고, 기존의 돌봄체계에서 감당하기 어려운 대규모 돌봄수요가 발생하는 경우를 대비해서 국가가 제공하는 최소한의 돌봄서비스 내용을 결정해 놓는 것이 필요하다.

최소한의 돌봄서비스 기준은 교육부, 보건복지부, 여성가족부 등 기존 돌봄서비스를 주관하는 정부 부처간 협의를 통하여 결정하고, 국가 재난시 긴급돌봄서비스 운영매뉴얼로 제작하여 돌봄서비스 현장에 배포한다. 현장에서는 국가 재난 선포시 일상적인 돌봄서비스 운영에서 재난시 긴급돌봄서비스 운영으로 전환하여 대응한다.

③ 청소년방과후아카데미 운영기관 및 종사자 재난 대응 역량 강화

국가에서는 청소년방과후아카데미와 이를 운영하는 청소년수련시설 등에서는 안전관리를 강화하여 청소년활동 안전지원센터의 운영, 청소년수련활동인증제 운영, 청소년수련활동 사전신고제 등을 운영하고 있으며, 청소년수련시설에 대한 정기적인 안전점검, 안전교육 및 안전컨설팅 제공 등 매우 다양하게 안전관리를 추진하고 있다.

지금까지의 청소년분야의 안전관리는 주로 개별 청소년시설의 시설안전 및 청소년활동에서 안

전사고 등에 중점이 맞추어져 있었다. 이번 코로나19와 같은 지역사회 차원 또는 국가 차원의 재난에 대한 대응은 경험이 없었다. 향후에는 개별 기관 차원의 재난에 대비하는 것 뿐만아니라, 지역사회 차원 및 국가 차원의 재난에 대응하는 전략을 개발하여 보완하고, 현장의 대응능력을 키우는 것이 필요하다.

④ 국가 재난 등을 반영한 안전보험 제도의 강화

감염병 등 국가 재난으로 인해 피해가 발생할 경우에 대비한 안전보험 등의 강화가 필요하다.

청소년수련시설과 청소년방과후아카데미 등에서는 건축물과 시설내에서의 화재나 사고, 청소년활동 참여과정에서 발생하는 사고 등에 대한 안전보험 제도를 도입하여 운영하고 있다. 그러나 이번 코로나19와 같은 감염병에 대한 대응이나, 국가적인 재난에 대응하는 과정에서 실수나 사고로 인해 피해가 발생하는 것에 대한 보상체계를 보완할 필요가 있다. 또한 기존 청소년방과후아카데미 보험도 보상 범위, 보상금액, 보상회수 등을 종합적으로 검토하여 보완하고 이를 제도화하여야 한다.

다) 대응, 복구 단계

① 국가 지침에 따른 재난 대응조치 시행

국가 차원의 재난에 청소년방과후아카데미는 국가의 재난 대응 관련 지침에 따라 대응한다. 청소년방과후아카데미는 일차적으로 국가 및 지방자치단체를 통해서 내려오는 재난 대응지침을 충실하게 이행하여야 한다.

② 국가 지침에 따른 돌봄서비스 운영

청소년방과후아카데미는 국가 및 지방자치단체를 통해서 내려오는 돌봄서비스 운영 지침에 따라서 돌봄서비스를 실행한다.

재난으로 청소년방과후아카데미에 피해가 발생하여 정상적인 운영이 불가능한 경우에는 타 돌봄기관으로 아동을 보내어 돌봄서비스를 지속적으로 이용할 수 있도록 조치한다. 청소년방과후아카데미가 정상적으로 운영이 가능한 경우에는 국가 지침에 따라 운영하고, 지역내 추가 돌봄수요가 있을 경우에는 이를 적극 수용하여 돌봄서비스를 운영한다.

③ 청소년과 돌봄서비스 종사자 회복 지원

국가 재난으로 인해 피해가 발생한 청소년들을 대상으로 특별지원 대상으로 지정하여 지원하고 이들을 위한 회복지원 서비스를 개발하여 운영한다.

청소년 특별지원은 청소년의 조화로운 성장과 정상적인 생활에 필요한 기초적인 여건이 미비하여 사회적·경제적 지원이 필요한 청소년 중 다른 제도 및 법에 의한 지원을 받지 못하는 청소년에 대해 필요한 지원을 하는 제도이다.

국가 재난시 피해 청소년에 대해서는 여성가족부 특별지원 청소년으로 지정하여 지정된 청소년에게는 생활지원, 건강지원, 학업지원, 자립지원, 법률지원, 상담지원 등과 같은 다양한 지원을 제공하여 조기에 회복하고 일상으로 복귀할 수 있도록 하여야 한다.

이와 더불어 국가 재난으로 인해 재난 대응과 추가적인 돌봄서비스 운영 등으로 돌봄서비스 종사자들이 겪는 과중한 업무와 이로 인한 과로 등에 대한 대응과 회복지원 대책을 마련한다.

07

위험과 재난 대응을 위한 아동 청소년 돌봄 체제 연계 협력 방안

제1절 연계 협력에 대한 선행연구 고찰

1. 연계 협력을 위한 거버넌스의 중요성

연계 협력[32]과 관련하여 중요하게 고려되는 개념으로 거버넌스(governance)가 있다. 거버넌스는 '조정하다', '지배하다'라는 뜻의 라틴어 'gubernare'에서 유래한 단어이며 광의의 개념으로는 '국가를 통치하거나 회사 또는 조직을 통제하는 활동: 국가가 통치되거나 회사 또는 기관이 통제되는 방식'으로 정의되나 협의의 개념으로는 '정부, 시장, 시민사회가 협력적 네트워크를 이루는 것'으로 정의된다(박경효, 2013; 김희윤, 2021에서 재인용). 최근 일반적으로 거버넌스의 개념은 후자의 개념으로 이해되는 듯 하다. 김희윤(2021)은 정부, 기업, 시민사회 조직이 협력적 거버넌스를 이루어 각 영역에 대한 책임감을 가지고 능동적으로 대응하고 상호보완적 역할을 할 때 회복탄력성이 높아질 뿐 아니라 정신적, 육체적 회복의 시기를 앞당길 수 있다고 강조하고 있다. 효율적이고 성공적인 재난관리를 위해서는 다양한 행위주체자들과 함께 긴밀한 협력·공조체계를 바탕으로 재난관리체계가 갖추어져야 한다는 데 많은 사람들이 의견을 함께 하고 있다(김희윤, 2021). 거버넌스에서 정부 역할의 경중에 대해서는 연구자에 따라 다소 다르게 이해되고 있으나 평상시에 비해 위험 재난시 정부 역할이 보다 확대되어야 한다는 점에 대해서는 일반적으로 의견에 일치를 보고 있는 듯 하다(권향원, 2020; 최상옥, 2020). 그러나 평상시에도 거버넌스가 어려운 만큼 위험 재난시 거버넌스는 더욱 어려우며 그로 인해 다양한 실책을 초래할 수 있다고 지적된다.

32) 재난관리 연구의 주요 논의 중 하나는 중앙집권적인 관리체계에 대한 논의와 거버넌스형 관리체계의 효과성에 대한 논의이다. 중앙집권적 관리체계란 전통행정 이론적 접근으로 명령과 통제를 통한 재난관리를 말한다. 이 패러다임은 경제성, 능률성, 효과성 가치에 기반한 전통적 관료제 모델에 입각한 관리체계이다. 이에 반해 협력적 거버넌스형 관리체계는 조직간 분권화를 강조한다. 즉, 정부 및 전문가만의 대비·대응만으로는 부족하므로 각각의 사회조직들이 네트워크를 통해 위험을 대비하고 재난에 대응하는 것이 중요하다고 강조되고 있다. 즉 협력적 거버넌스 이론에 의한 재난관리방식은 조직들 간의 공식적, 비공식적 상호작용에 의한 복합적 결합과 이에 따른 위험 대응을 강조한다(강호권, 2020).

가. 거버넌스 관련 실책의 예시

보스턴 컨설팅 그룹은 위험 재난 시에 공통적으로 나타나는 다섯 가지 거버넌스 관련 실책을 다음과 같이 들고 있다(Boston Consulting Group, https://www.bcg.com).

- 첫째, **전략적 주안점의 부재** : 명확한 규칙과 우선순위가 없을 경우 리더들은 종종 운영상의 세부사항에 매몰된다. 일상적인 운영상의 결정을 요하는 세부적 사안들은 때로는 포괄적, 전향적 전략 수립에 방해를 가져온다.
- 둘째, **파편화된 협업** : 정부기관 간의 협업은 정상적인 상황에서도 이미 어려운 일이다. 그런데 압박을 받는 상황에서는 더욱 문제가 악화된다. 각 정부의 리더들이 학교와 어린이집을 닫으라면서 부모들이 직장에 나가기를 기대한다면 부모들은 어쩔 수 없이 집에서 자녀를 돌봄 방안을 마련해야 한다고 느낄 수 있다. 이는 감염을 더욱 확산시킬 수 있다. 더 나쁜 것은 부모가 연로한 조부모에게 자녀돌봄을 부탁하는 경우에 질병에 가장 취약한 계층이 전염력이 강한 바이러스에 노출될 수 있다는 것이다.
- 셋째, **우선순위의 상충** : 위기가 발생하면 정해진 반응은 단일 부서가 모든 결정을 담당하도록 하는 것이나 이는 우선순위의 위험한 불균형을 초래할 수 있다. 어떤 정부는 보건의료 측면에서 방역을 중시하는 반면 다른 정부는 경제를 우선시한다. “다른 우선순위들을 희생하면서 한 가지 우선순위에 과도하게 편중하는 것은 위기 후 회복을 더욱 어렵게 만들 수 있다”.
- 넷째, **일상적인 행동에 대한 지침 부족** : 직접적인 지침이 없는 경우 사람들은 바이러스 확산을 강화하는 선택을 할 수도 있다. 사람들은 명확하고 포괄적이며 쉽게 접근할 수 있는 단일 기준(single source of truth)을 필요로 한다. 예를 들어 봉쇄령이 내려질 경우 리더들은 명확한 지침을 발표하여 무엇이 허용하고 무엇이 허용되지 않는지 알리고 사람들을 이해시킬 필요가 있다.
- 다섯째, **일방적 소통** : 정부관료들의 소통은 대체로 일방적이며 주로 예방과 경제적 조치에 초점이 맞춰져 있다. 현 위기 상황에서 사람들은 의료 서비스에 대한 접근성, 고용 안정 등 많은 다른 이슈들에 우려하고 있다. 이러한 문제들에 정면 대응할 필요가 있다.

나. 거버넌스 관련 성공 요인

반면에 몇 가지 조치들은 정부의 효과적인 재난 대응에 긍정적 변화를 가져 올 수 있다고 강조된다. (Boston Consulting Group, https://www.bcg.com).

- **작전실(war room) 설치 :** · 효과적인 조정을 위해 각국 정부는 보건의료, 교육, 재무, 세관 및 출입국관리소 등 모든 주요 부문의 대표자들로 작전실을 구성해야 한다.
- **위기 관리자 파악 :** · 작전실은 특정 정당에 소속되어 있지 않은 위기 관리자가 지휘해야 하며, 이상적으로 이런 종류의 긴급 상황을 관리한 경험이 있는 사람이 맡아야 한다. 이렇게 함으로써 명확한 책임소재가 생길 뿐

아니라 다른 정당 출신의 사람들 간의 의견 조율을 통한 다양한 결정사안들에 대한 합의 도출이 좀 더 원활해 질 수 있다.

- **위기 관리자에 대한 권한 부여 :** · 위기 관리자는 전 부문에 걸쳐 일상적인 운영상의 결정을 내릴 수 있는 권한이 있어야 한다. 위기 관리자는 언제 여행을 제한하고 휴교령 및 음식점 영업중지령을 내리며 대규모 집회를 금지할지에 대한 제안을 할 수 있다. 이렇게 하는 동안 정부 리더들은 전략적으로 생각하고 방향을 제시할 틈을 확보할 수 있다.
- **넘치도록 충분한 소통(overcommunicate) :** · 위기시에 정부에 일어날 수 있는 최악의 상황은 국민의 신뢰를 잃는 것이다. 신뢰 유지를 위해 정부는 다음 사항에 특히 집중해야 한다.

· **- 심리적인 영향에 대한 민감한 고려:** 정부는 공중 보건이나 경제 등 한가지 위기의 측면에만 집중한 나머지 사람들의 마음을 갉아먹고 있는 근본적인 우려 사항들을 무시할 수 있다. 어디에서 진단 테스트를 받을 것인가? 내가 사는 지역이 봉쇄될 것인가? 내 일자리는 안전한가? 소통이 잘 안되면 이미 어려움에 처해 있는 시스템에 훨씬 큰 압박이 가해질 수 있으므로 소통을 통해 심리적 안정감을 가질 수 있도록 세심한 주의가 필요하다.

- 차도록 소통하고 진실을 말하는 것: 정부는 일반적으로 긍정적인 전망을 유지하고 진행 중인 문제나 두려움을 야기할 수 있는 상황들은 보고하지 않으려는 경향이 있다. 그러나 사람들은 거짓을 꿰뚫어 볼 수 있다. 투명성은 불안을 감소시킬 수 있다는 점을 명심해야 한다.

2. 재난 대응 거버넌스에 있어 정부의 역할에 대한 성찰

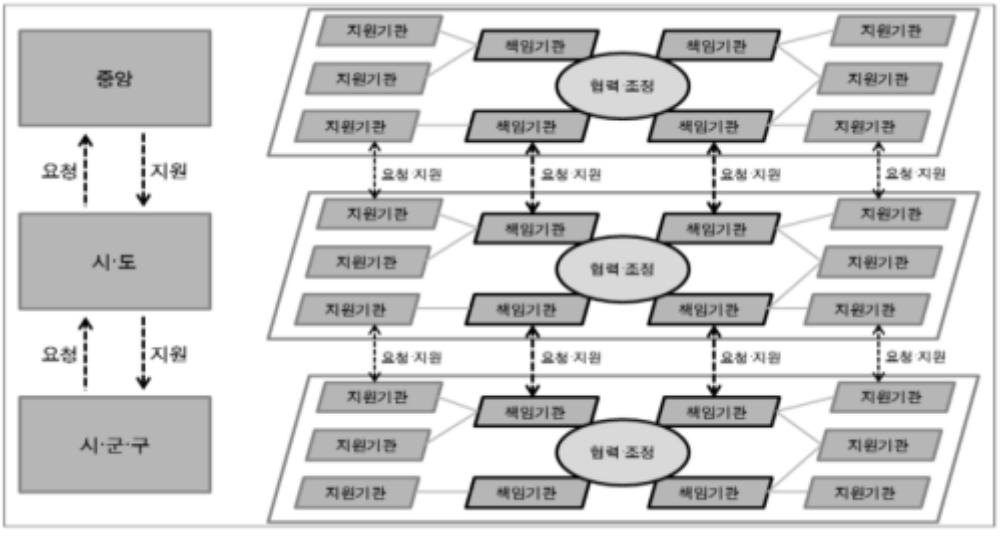
뉴노멀 코로나·제4차 산업혁명시대의 복잡성·불확실성·급변동성과 최근 코로나19 팬데믹에 대한 각국 정부의 부적절한 대응은 위기관리 거버넌스에 대한 적실성과 실천성에 대한 성찰을 요구하고 있으며, 이와 관련하여 정부의 역할, 책임, 규제, 정부운영 원리와 절차, 서비스 제공방식과 시민 역할 등에 대해 '지속가능한 문제해결 역량'을 제고하기 위해 향후 정부의 역할과 거버넌스의 방향성을 재탐색하는 방향으로 종합적이고 근본적인 논의가 필요하다(권향원, 2020; An & Tang, 2020; 최상옥, 2020에서 재인용)는 주장이 설득력을 얻고 있다. 최상옥(2020)은 위험 및 위기관리를 어떻게 관리해야 할 것인가는 국가의 중요한 과제라고 강조하면서 과도한 경쟁과 시장지상주의가 자칫 행정의 효율성과 전문성 소홀로 나타나는 결과를 초래할 수 있다고 우려하였다. 또한 뉴노멀 코로나 위기관리에서 국가와 정부의 역할은 위기관리 서비스의 국가 보장책임의 확대, 신속하고 민첩한 위기관리 서비스 제공, 그리고 공공부문과 민간부문의 윤리적 책임성에 기반한 책임성 공유라고 특징 지우고 있다. 세 가지 특징을 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

- **인본적 보장성 :** 인본적 보장성은 헌법적 가치에 따라 공공서비스의 양과 질이 보장될 수 있도록 정부가 최종적으로 보증하는 것을 말한다. 인본적 보장성은 공공부문과 민간부문의 자원과 역량을 총동원할 때 가능하며 뉴노멀 코로나 시대 위기관리 서비스 전달과 효과에 대한 책임은 여전히 국가와 정부에 있음을 기본 전제로 한다. 위기관리 서비스를 민간에 위탁하고 책임을 면해서는 안되며 정부와 국가가 위기관리 서비스를 보장하고 확증하는 책임을 지고 합당한 역할을 수행해야 한다.
- **민첩성 :** 뉴노멀 코로나·4차 산업혁명 시대에 사회문제의 복잡성·불확실성·급변동성은 기존의 문제해결 방식이나 접근과는 전혀 다른 시각의 문제 진단·해결을 요구하고 있으며 이 과정에서 "민첩성", "속도"의 중요성이 높아졌다.
- **공유된 윤리적 책임성과 규율된 자율규제 :** 그간 작은 정부와 분권화를 강조하는 신공공관리주의는 행정기능의 수직적, 단절적 분화로 복잡한 사회문제에 대한 대응능력을 저하하고 공적 책임성을 약화시키는 결과를 초래하였다고 지적된다. 뉴노멀 코로나 최위험 사회에서 공익 실현을 위한 정부 개입은 공유된 윤리적 책임성을 토대로 민간부문과의 협력을 강조하는 동시에 사회적 약자의 입장을 적극적으로 배려해야 하며 경우에 따라서는 민간 부문에 대해 감시 역할을 수행해야 한다.

권향원(2020) 또한 코로나 사태로 인해 적극적인 정부역할과 행정역량이 확대될 것이라고 예상하는 학자이다. 그는 위기 이후 정부 역할과 거버넌스의 방향성을 재탐색해야 한다는 포스트 코로나 담론과 관련하여 세계화가 초래한 행정(정부)의 약화가 위기 상황에서 국가의 효율적인 결집과 통합을 저해하여 문제에 효과적으로 대응하는 것을 어렵게 한 측면이 있다고 지적하면서(Buchholtz, 2016; 권향원, 2020에서 재인용) 1980년대 이후 정부성을 약화시키는 쪽으로 정책을 지속한 미국, 유럽 등이 코로나 사태에 직면하여 집합적인 계획, 갈등관리, 집행활동 등 측면에서 상대적으로 낮은 문제해결 역량을 드러낸 점(Zitek, 2020; 권향원, 2020)을 예로 들었다. 이 과정에서 그는 무어(Mark H. Moore)의 공공가치(public value) 개념이 중요하게 적용될 수 있다고 보고 이를 소개하고 있다. 무어의 '**공공가치**'란 '공공조직의 지속가능성을 담보하기 위해 한정된 자원의 제약 상황 내에서 조직의 이익(수익)과 공공의 이익(공익) 양자를 모두 충족하고 시너지를 일으키기 위한 **전략적 기획**과 **창의적 경영**을 강조'하는 이론적 접근으로 지역사회에 요청되는 효용과 가치를 발굴하고 현실화하기 위한 방식으로 상호협력적인 **공동생산**(co-production)과 **공동창출**(co-creation)을 강조한다. 관련하여 그는 '**전략적 관리자**'로서 행정의 역할을 제고해야 한다고 하면서 **포스트 코로나 시대 바람직한 정부개혁 담론**은 전략적 경영자로서 행정의 역량강화와 시장 및 시민의 고유한 역량강화 모두를 동시에 함양하되 비상시적인 문제들에 대하여 행정이 이니셔티브를 가지고 관련된 행위자들은 조율하고 연계해 가는 "**메타 거버넌스(meta-governance)**"의 모델을 지향해야 한다고 지적한다. 또한 행정-시민 간에 상호협력은 물론 "공공 문제 해결을 목적으로 하는 정책과 사업의 기획(planning), 설계(design), 전달(delivery), 평가(assessment) 등 각 단계에서 정부가 제한된 문제진단 및 해결 역량의 한계를 극복하기 위해 민간의 전문가, 사회의 활동가, 정책의 이

해관계자 등 참여자들과 적극적으로 협업을 공동수행"하는 "공동생산" 방식을 활용해야 함을 강조한다. 이 과정에서 창의적인 해결방식이나 재량을 저해하는 한국 사회의 고질적 요소인 "**규정주의**", 즉 공공행정과 공공경영의 책임소재를 규정준수 여부를 바탕으로 되묻고 이로 인해 사후적인 책임과 불이익으로부터 자유롭기 어려운 특성, 은 **개선될 필요**가 있다고 강조한다.

재난유형에 따라 사전에 약속된 기관 간의 업무우선순위를 시행하여 절차에 따라 인적·물적 자원 동원의 효율성을 담보하여 기능적 협업(funtional collaboration)을 도출하는 "**협업체계**"와 시·군·구에서부터 시·도·중앙으로 이어지는 수직적 지원 체계와 공공 및 민간 지원기관과의 "**협력체계**"의 중요성 또한 강조된다(한채옥, 2018)[33]. 상호 협력체계는 다음과 같은 다양한 관점에서 제안될 수 있다.



[그림 7-1] 상호협력체계 예시 1

* 출처: 소방방재청(2012); 한채옥(2018)에서 재인용

33) **협력적 공공 거버넌스 모형에서** 행위자 통제 원칙은 '**행위자들 간의 합의(consensual process)**'이다. 재난관리 시 협력적 네트워크(collaborative network) 개념은 재난 대처에 관련된 행위자들이 다양성을 가지며 상호 갈등 또한 불가피함을 인정한다. 따라서 효과적인 협력을 위해서는 다양성에 대한 민감도와 공통의 언어가 필요하다고 강조된다. 협력적 네트워크는 재난을 완벽하게 대처하거나 자원을 사전에 완벽하게 준비할 수 있다는 가정을 부정하며 특정 기관 또는 조직만의 노력으로 재난에 대응할 수 있다는 가정을 배제한다. "중요한 공공정책이 어떤 하나의 단일 행위자의 선택과정에 귀결되지 않으며, 정책형성과 정책집행은 독립된 이해관계, 목표, 전략을 가진 수많은 독립된 행위자들 간 상호작용의 필연적 결과"로써 "재난이 발생했을 경우 다양한 행위자들은 재난으로부터의 피해를 최소화하는 공통적 목표를 위해 협력하게 된다"고 강조된다. 협력적 공공 거버넌스 모형에서 정부는 네트워크의 관리자로 가정되며 이 과정에서 중재자, 촉진자, 프로세스 관리자 등의 역할을 수행한다. 공공 거버넌스 모형은 관리자의 조정역량을 강조하며 이러한 조정역량은 강력한 리더십에 의해 뒷받침된다(Scharp, 1978; Waugh & Gregory, 2006; 강호권, 2020에서 재인용). 미국 FEMA의 사례를 들어 강호권(2020)은 기관 책임자의 지위를 높이는 것이 사기를 높이고 리더십을 발취하는 제도적 대안이 될 수 있다고 강조한다.



[그림 7-2] 상호협력체계 예시 2

* 출처: 김종민, 이영재(2012)

제2절 문제점 및 개선 필요사항

본 절에서는 농어촌 지역에서 (교육부의) 중학교 내 (여성부의) 청소년방과후아카데미를 운영하는 현장전문가와의 1:1 심층면접 결과를 토대로 파악된 사항을 중심으로 코로나19 팬데믹 전후 지역사회 내에서 두 개 부처의 공간, 사업을 활용하여 돌봄 서비스를 제공함에 있어 경험한 문제점 또는 어려움 및 개선 필요사항을 파악해 보고 이를 평상시와 위험과 재난 대응시 아동 청소년 돌봄 체제 연계 협력 방안 제안을 위한 기초자료로 활용하고자 하였다. 심층면접은 2022년 1월 28일 10시부터 12시 30분까지 150분 동안 이루어졌으며 청소년방과후아카데미 운영기관인 청소년상담복지센터 센터장을 대상으로 **① 코로나19 대응과 관련한 경험** : 돌봄 전문가로써 코로나19 대응과 관련하여 어떤 점들이 문제였다고 생각하는지, 코로나19 상황에 대응하는데 있어 가장 힘들었던 점, 코로나19 대응과 관련한 지침 및 가이드라인 활용, 코로나19 대응 지침과 관련하여 좋았거나 도움이 되었던 점, 코로나19 대응 지침과 관련하여 아쉬웠거나 개선이 필요하다고 생각하는 점, 코로나19에 보다 효과적으로 대응하기 위해 국가, 지자체, 지역사회의 역할이 어떻게 변화되었으면 좋겠다고 생각하는지, **② 일반적인 위험 또는 재난에 대한 생각** : 위험 또는 재난하면 생각하는 것과 그 이유, 기관에서 주로 발생할 수 있는 위험 또는 재난의 유형, 기관을 위한 위험 또는 재난 대응 지침을 상황 또는 유형별로 만든다고 할 경우 유형화에 대한 생각, 기관을 위한 위험 또는 재난 대응 지침을 만든다고 할 경우 꼭 포함되어야 한다고 생각하는 세부 내용, 위험이나 재난이 닥쳤을 때 가장 필요하다고 생각하는 국가, 지자체, 지역사회, 기관 차원 등의 도움, 위험이나 재난이 닥쳤을 때 다른 서비스나 기관 등과 연계협력한 경험(성공사례 VS 실패사례), 위험 또는 재난 대응시 연계, 협력이 필요한 기관 또는 서비스, 위험 또는 재난 대응시 연계, 협력을 원활히 하기 위한 방안, 위험 및 재난시 바람직한 국가와 지역사회, 지자체의 업무분담에 관한 생각, 위험 및 재난에 성공적으로 대처하기 위해 가장 중요하다고 생각하는 요소, 돌봄 분야와 관련하여 성공적인 위험 또는 재난 대응을 위한 아이디어 등에 대해 질문하였다. 본 장은 주로 연계, 협력에 있어 문제점과 개선방안을 찾아보는 것을 주된 내용으로 하나 전반적인 돌봄 관련 경험에 대한 이해를 도모하고자 부분적으로 돌봄에 관한 경험과 생각도 함께 분석·제시하였음을 밝히는 바이다.

문제점과 개선방안에 대해 본격적으로 질문하기 이전, '재난'이 무엇이라고 생각하는지 질문한 결과 전문가는 **재난은 "일상이 이상이 되는 상황"**이라고 하면서 긴급돌봄과 최소한의 교육을 제외하고는 일상적으로 하던 활동들이 불가능하게 된 현재 상황, 예를 들어 양치를 하고, 친구들이 손을 잡고 뛰어 다니고, 체험학습을 하고 학교에 등교하고, 수학여행이나 수련활동을 하는 일이 불가능하고 이상한 일이 되어 버린 이 상황이 재난 상황이라고 생각한다고 응답하였다.

> "지금 긴급돌봄이 이 상황이라고 생각하거든요. 고민해 봤을 때 일상이라고 하는 것을 일상이 아닌 이상이 되는 상황, 일상을 유지하지 못하고 그 일상이 이상적인 상황이 될 때. 코로나가 그런 거잖아요. 그 전에는 초등학교 저학년 아이들은 손잡고 다녔어요. 뭐 손잡고 다니면서 서로 안고 이러면서 배우잖아요. 아이들 지금은 양치도 못하게 하잖아요, 학교에서. 초등학생들, 중학생, 고등학생 학교에서 양치 금지예요. 매뉴얼 상 그렇습니다, 코로나 매뉴얼 상. 그리고 이렇게 하면서 확산되니까요. 양치를 못하게 해요. 아이들이 손잡는 경험을 못한다는 얘기는 체온을 느끼고 공동체 감각을 못 느낀다는 거예요. 지금 이게 일상, 예전에는 그건 일상이었는데 지금 뭐 애들 만나 가지고 손잡고 뛰어 봤으면 좋겠다, 이게 이상이 돼 버렸잖아요. 제가 생각하는 재난은 일상이 꿈, 희망, 이상이 되는 상황이라고 생각하거든요. 준비가 없이 왔잖아요, 코로나가. 근데 지금 긴급 돌봄에 대한 부분 자체도 저는 재난이라 생각하는 거죠. 지금 상황이 가장 위험한 재난. 대체할 수 있는 방법 자체를 계속 개선하고 만들어내고 현장의 전문가들이 막 열심히 고민했잖아요. 그냥 있는 게 아니라 체험 학습도 하고 원격 수업도 하고 계속 개선하고 있어요. 그런데 못하게 하잖아요. 애들 소규모의 로컬 텍트라고 해가지고, 소규모들이 만나는 거 그런 것을 저는 해야 된다 생각하거든요. 그런데 다들 비대면만 추구해요. 저는 면대 면만을 추구하는 게 아니라 최소한 청소년들이 그 시기에 성장하려면 같이 하는 방법을 학습해야 되는데 학습 시기를 지금 놓치잖아요. 저희 아이가 고등학교를 다니는데요. 이 아이는 졸업식도 못했구요, 입학식도 못했고 2학년 말에 또 수학여행이나 수련 활동 한 번도 가 본 적이 없어요. 그냥 학교 안에서 아이들 학습만 유지되고 있는 거죠. 그럼에도 불구하고 아이들은 학교를 가고 싶어 하고. 웃긴 건 뭐냐면 예전에 학교 진짜 가기 싫어했던 애들이 학교를 가고 싶어 해요. 코로나 때문에 이상한 현상이 일어났는데 학교를 그만두는 비중이 확 줄었어요. 예전에는 학교 매일 가야 되는데 지금 뭐 어쩌다 한 번씩 가야 되고 (그러니까 굳이 나올 필요가 없는 거죠, 학교를)"

이러한 인식을 토대로 현장에서 돌봄서비스를 제공하고 지역사회, 학교를 연계하면서 겪는 어려움, 문제점, 노하우 등 경험과 이를 통한 함의를 개인/개별 기관 차원, 지역사회 차원, 중앙/지방정부 차원으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 개인/개별 기관 차원의 경험과 이를 통한 함의

지역사회 연계·협력이 원활히 된 계기로 **여성가족부**에 소속된 청소년상담복지센터가 **교육청**이 추진하는 사업인 진로센터를 위탁하여 운영하게 되는 과정에서 기관의 전문성을 활용하여 우수한 프로그램을 운영할 수 있었고, 이 과정에서 교육청의 **인정과 신뢰**를 얻게 되어 **지속적인 연계, 협력**의 계기가 마련되었다고 보고되었다. 이 과정에서 **군청**도 적극적인 협력을 하여 **지자체-교육청-청소년시설 간**에 **네트워크**가 형성되었다. 현장지도자는 **연계·협력의 근간**으로 **상호 신뢰**가 가장 중요함을 강조하고 있었다.

"교육청에서 진로 체험을 하라고 하는데 진로 체험하면은 그냥 기업체에 가 가지고 어떻게 하는가 지켜보고 오는 거잖아요. 그런 게 아니라 그 사람을 만나는 거죠. 그곳에 있는 사람이 어떤 생각을 가지고 있고, 그 분은 청소년기에 어떤 꿈을 꿨었고 그 꿈 자체가 지금 하고 있는 일과 어떻게 연결 되어져 있는 건지, 그리고 이 일 자체가 어떤 의미를 가지고 일을 하고 계시는지, 이렇게 아이들과 할 수 있도록 사람책 도서관을 운영한 거예요." " 왜 그런 사업을 했냐하면 저희 지역에 자원이 없기 때문에. 공장도 없고 아이들이 체험해 볼 수 있는 것들이 너무 없으니까 귀농하셨던 분들, 뭐 대사 하시다가, 덴마크 대사 하시다가 00로 귀농하신 분도 계시고, 그리고 큰 설계 사무소에서 운영하시다가 정년 하셔서 오시는 분도 계시고, 어떻게든 리스트업을 해서 그분들한테 찾아가서 부탁을 드린 거예요. 우리 아이들이 꿈을 좀 가질 수 있도록 어떤 일을 하셨는지, 어떤 꿈을 가지고 계시는지를 좀 연결해 주시면 안 되겠습니까, 해서 사람책 도서관을 저희가 운영하기 시작했어요."

"그 일을 하면서 그 사업이 교육청 사업이고 청소년 문화의 집에서 위탁받아서 운영하다 보니 군청에서 교육청 사업과 연결할 수 있는 연결고리가 생긴 거예요."

"저희가 이제 지역 사회와 자원을 최대한 활용할 수 있는 방식으로 사람책 도서관을 운영하니까 프로그램 자체가 다른 지역에 있는 그런 고민들과는 이제 차원이 달라지는 거고. 저희가 이제 청소년 기관이 이제 청소년 상담 전문 기관이기 때문에 성격 유형 검사로 구분을 해가지고, 사람 책들을 이렇게 성격 유형별로, 직업군별로 구분을 했어요. 외부에서 볼 때 의미를 담아서 사용되는 프로그램과 의미 없이 뭘 하고 있는지 그냥 구경하고 온 것과 너무 차이가 생기게 되잖아요."

"그러면서 교육청에서 저희 청소년 기관을 인정해주기 시작했어요. 청소년 기관에다 맡겨놓으니까 이 일이 일어나네? 그냥 허투루 일을 하진 않네? 이렇게 인제 신뢰하는 마음들이 생기시게 되니까 제안을 할 때 제안을 들으실 수 있게 되는 거예요." " 신뢰 형성이 제일 먼저. 그리고 지금도 신뢰가 가장 중요합니다. 감정이 상하면 사업이 안 되잖아요. 감정이 상하면 아무리 하라고 해도 사업이 진행이 안돼요."

코로나19 팬데믹 기간동안 중학교에 위치한 청소년방과후아카데미를 운영하면서 힘들었던 것은 시설이 위치한 **학교의 요구**(야외활동 금지)와 청소년시설인 **청소년방과후아카데미**의 요구(다양한 체험활동 지향)가 **상충**되는 것이었으며 이 과정에서 적극적인 반대는 아니더라도 학교에서 지양하는 야외활동, 체험활동을 적극적으로 추진하는데 장애가 있었으나, **학교, 청소년시설, 군청**이 **책임**을 함께 **공유**하는 방식으로 사업을 추진하였으며, 이 과정에서 현장전문가의 적극적인 추진의지와 지역사회의 비교적 우호적인 분위기가 주효하였다고 보고되었다.

"뭐가 힘드냐면 아이들은 활동도 하고 나가고 싶잖아요. 근데 학교는 전면 금지잖아요. 교육부는 학교 수업은 해도 되지만 수학 여행, 수련 활동 하나도 못 갔잖아요. 그래서 그 아이들은 나가고 싶어 하는데, 아이들이 욕구가 있어요. 지도자로서는 아이들이 욕구를 해결해줘야 되잖아요. 그래서 아이들 체험 학습을 저희가 계획해서 데려가고 나가야 되잖아요. 방카 데리고 나갔어요."

"그런 상황이 되니까 외부로 나가지 못하게 하는데 왜 나가려고 하느냐, 뭐 이런 상황이었고" "학교 교장 선생님은 책임 자체는 본인이 지신다고 말씀을 하셔요. 그런데 가능하면 아이들 체험 학습 안 갔으면 좋겠습니다, 이런 말씀하시는 거죠. 그런데 이제 저는 그럴 거면 왜 방카를 해야 되지? 아이들을 경험을 늘려주고 싶어서 방카를 했는데, 그래서 계속 요구했어요. 그래서 토요 체험 학습도 가고 일박 이일 캠프도 가고, 예, 코로나 있음에도 그렇게 했습니다."

"저희는 수련활동신고제 다 신고했어요. 그러면서 군청에다가 얘기했어요. 저희가 이런 이유들 때문에 신고를 합니다. 학교에서는 하지 말라고 하는데 해야 되지 않겠습니까? 군에서도 맞다, 아이들은 경험을 늘려줘야지. 그러니까 이게 다 맞아떨어진 거예요. 분위기가, 지역의 분위기가 바뀌어야 하는 곳에 이렇게 보수적으로 가지 않고 진보적인 방식으로, 진보된 거예요. 그래서 그걸 수용해줬어요." "저희가 신고를 한 이유는 책임을 나눠집시다, 이거였어요. 책임질 테니까 시청도 알고 있어라. 교육부에서 하지 말라고 했으면 하지 마셔야죠, 이렇게 할 수 있는 거라 미리 신고하고 신고하는 이유에 대해서도 설명하고 "

지역사회에서 활발한 연계·협력이 이루어지게 된 원인으로는 **"지역사회 연계·협력을 권장하는 국가차원의 사업 참여+이를 통해 마련된 공론화의 장+지역사회의 요구+학부모들의 관심과 의지+군청 등 행정기관의 관심과 지지+연계 협력을 위한 행정기관의 전략적 노력+대상 시설인 학교의 요구와 타이밍+신뢰 관계를 바탕으로 한 운영 주체 선정+운영 주체의 적극적 참여"** 등이 모두 결합된 것임을 알 수 있다.

> "'저희가 여가부에서 하고 있는 성장지원사업에 참여하면서 학부모들이 네트워크 안에서 말할 수 있는 기회가 생긴 거예요. 행정에다 요구했는데 행정에서는 여러 가지 이유로 안 된다고 하더라, 그럼 아이들은 어떻게 하냐, 이런 의견들이 막 나오기 시작했고 그 자리에서 여러 가지 의견들 중에 그러면 중학교가 있으니까 중학교에서 운영하면 어떻겠냐, 라는 의견이 좀 있었어요. 그 얘기를 듣고 행정에서 그걸 받아들인 거예요." "군에서 학교에 들어가기 위해서 전략을 하나 세운 것이 중학교가 공모제 교장 선생님이셨거든요. 그래서 공모제 계속 연장하고 공모제 교장 선생님이 계속 오실 수 있도록 도교육청하고 협의하고 그래서 공모제 교장 선생님 면접할 때 방카에 호의적인 교장선생님인지 물어보고,." "00중학교에서도 기존의 방과후학교 예산이 없어져 버리고 해서 방법을 찾았어야 되는 상황이거든요. 그래서 그 00 교육 지원청하고 00 군청이 협의를 잘해서 00중학교 안에 방카 자체를 운영하자, 이렇게 안이 나왔고 운영 주체가 없어서 상담복지센터에서 좀 해주시면, 안 되겠냐 하고 요구하셔서 하게 된 겁니다. 저희 상담복지센터도 방카가 활동 영역에 속해 있지만 공급자 중심으로 하지 말고 수요자 중심으로 해보자. 그러니까 우리는 하겠다, 그래서 저희 상담복지센터에서 운영하고 있는 중입니다."

그럼에도 불구하고 **서로 다른 조직(교육, 청소년활동) 간의 이해 부족으로 인한 상호 존중 관계 미형성**, 이로 인한 **사기 저하**, **다수의 관리 감독 주체의 요구를 따라야 하는 점**, **연계 협력을 위한 적절한 롤모델의 부재**, 이로 인해 발생된 **복합적 스트레스**는 돌봄기관 종사자의 잦은 이직을 초래하는 결과를 초래함을 알 수 있었다.

> "00 방과후 아카데미 직원이 벌써 몇 명 바뀌었어요. 2년 사이에. 구성원들이 안 해봤던 일이잖아요. 그리고 학교 선생님들이 볼 때는 이 모델이 없는 모델이었다 보니까 본인들의 경험을 통해 가지고 가장 가까운 조직하고 그 같이 그 이퀄라이징(equalizing) 하게 되잖아요. 그 가장 가까운 조직이 뭐냐, 라고 하면 방과후 교사로 보이는 거예요. 그런데 방과후 교사를 학교 교사가 관리 감독해야 되는 그런 입장이잖아요. 그러니까 이제 우리 선생님들한테도 우위에 서려고 자꾸 하시니까. 방과후 학교가 일용으로 오시는 강사들이 많이 계시잖아요. 교사들이 저희들을 바라보는 관점이 진짜 저희, 그러니까 가장 가까운 조직인 방과후 교사처럼 보이니 기존에 방과후 교사들과 해왔던 방식으로 저희를 대하는 거예요. 그러니까 선생님들 자존심이 상하죠."

"관리 감독자가 두 명이 되는 거죠. 지금 가장 큰 어려움은 사실은 그런 거죠. 근무하는 사람들의 가장 원트(want)는 한 관리자에게 어떤 그런 것들을 하고 싶은데 협력을 하려면 어쩔 수 없이 다수의 의견에 귀 기울여야 되고 다수의 의견 자체에 누구의 의견에 먼저 우선적으로 해야 되는가, 라고 하는 것에 대한 선생님들이 감이 없죠. 그러다 보니까 스트레스를 많이 받게 되고 어려움을 겪게 됩니다. 그래서 작년에 그만두겠다고 두 분이, 세 분 중에서 두 분이 그러셔 가지구 연말에…"

또한 연계·협력의 취지와 과정을 이해하는 **중요한 중간관리자**가 이직 등으로 **변경**되는 경우 **새로운 중간관리자의 이해, 인식 부족**으로 사업 운영에 어려움을 겪게 되는 사례도 나타났다. 학교에 위치한 청소년방과후아카데미의 경우 이러한 지지적인 중간관리자의 변경으로 인해 사업의 지속이 어려울 수 있는 부분도 있으므로 사업 지속을 위해 학교의 중요한 관리자의 연계·협력에 대한 이해 확대와 서비스 필요성에 대한 공감대 형성이 이루어질 수 있는 교육, 정책적 홍보, 상호간 의사소통이 중요할 것으로 보인다.

"처음에 학생부장 선생님이 담당하셨는데 그 선생님이 다른 학교로 가시고 새로운 분이 오시면서 인제 그게 안 되는 거예요. 기존에는 그 히스토리를 다 알고 있기 때문에 그 또 학교 선생님이 이런 말씀하시면 학생부장 선생님이 학교 구성원들이 다양하고 교사들이 다양하고 나이가 많으신 분들은 저희들도 알면서도 교무회의 같은 거 할 때, 어려움이 좀 있습니다, 그러니까 그런 부분은 조금 이해를 좀 해주십시오, 이런 식으로 이제 얘기가 좀 있고 그러면서 조금 수용이 되는 부분이 있었다면 그분이 인제 다른 학교로 가시고 기간이 지나서 새로운 그 자리에 오신 선생님은 히스토리가 없는 거예요. 다른 사람한테 듣는 거죠. 다른 사람한테 들었던 이야기만 있지 본인의 경험이 없는 거예요. 그러니까 저희를 어떻게든 내보내고 싶어 하세요. 이번에 오신 그 교무부장 선생님은 (왜 여가부 사업이 들어와 있냐 이렇게 생각하시는 거죠) 예, 그런거죠. 지역사회가 들어간다는 것에 대해서 학교는 선생님의 경험이 지금까지 누적이 안 돼 있는 거죠. 지역사회와 같이 좋았던 경험이 없는 거죠. 그러니까 그런 경험이 없으시니까 당연히 그 불편한 감정들만 올라오시는 거죠. 그래서 그 분이 8월 1일 날 오셨는데 4개월 지났잖아요. 4개월 동안 선생님들이 되게 어려움을 많이 겪으셨어요."

2. 지역사회 차원의 경험과 이를 통한 함의

해당 지역에서 원활한 연계, 협력이 이루어지게 된 계기로 현장전문가는 보건복지부의 통합 전달체계 구축 사업을 통해 설립한 재단을 통해 실제 시너지 효과가 있었음을 지역사회의 다양한 주체가 학습하였으며, 이러한 학습을 토대로 한 공감대를 바탕으로 **다양한 복지업무를 추진하는 공무원, 센터 등을 물리적으로 건물 한 곳에 모두 모으는 일종의 통합전달전달센터가 설립**되어 사회복지 기획, 추진, 개입을 위한 **지역 중심의 컨트롤타워의 기능을 수행할 수 있었기 때문**이라고 분석하고 있었다.

> "2020년도에 00이 또 하나 복지부 사업으로 보건복지 전달체계 구축 사업 시범 사업에 선정이 됐어요. 여덟 곳 중에 한 군데로. 청소년 상담 지원 사업과 비슷한 겁니다. 복지부에서 하는데 페이퍼워크(paperwork)는 행정에서 하고 사례 관리나 이런 것들은 뭐 돌봄이나 이런 것들은 다 서비스 기관에서 하더라도 페이퍼워크는 한 공간에서 하자. 그래서 지역에 맞는 특징을 살려보자. 이게 보건복지 전달 체계 구축 사업 자체를 같이 했었었는데 저희 00이 작년에 그 이 사업 자체가 2년간 사업이었는데 이 사업을 가지고 수많은 표창을 받고 수많은 포상금을 받았어요. 그게 됐던 이유가 뭐였냐면 다림돌 센터라는 걸 만들었어요. 다함께드림돌봄 공동체. 이렇게 해서 그 공간 안에 예전에는 각기 움직이고 있었던 희망복지팀에서 운영하고 있었던 긴급복지, 그때는 복지와 관련된 모든 것들을 한 군데가 다 모았어요. 통합센터처럼." "그것을 왜 하게 됐냐면 20년도에 그 수해를 겪고 나서 보니 복지과에서는 심지어 개입하는 것도 힘들고 하나의 힘으로는 안 된다고 하는 것들을 경험한 거거든요. 그래서 그 재단이 먼저 설립이 됐었거든요, 한 번 한 공간에 다 모으자. 그래 가지고 건물 하나에다가 다 모아버렸습니다. 공무원들, 대부분 공무원들이 복지 관련된 공무원들이 싹 그 쪽에 다 붙은 거예요. 자원봉사센터도 거기에 붙어 있고 긴급복지도 거기에 붙어 있고 그 다음에 뭐 어르신들 그 자활, 재활 사업도 거기에 다 붙어 있고 복지관련 사업들 다 붙인 거예요. 그 있었던 미래교육재단이 이렇게 같이 협력해서 하다 보니 시너지가 났다고 하는 것들에 대한 학습이 한번 일어났었고 그러니까 한번 같이 붙여보자, 그걸 통해서 지금의 이 컨트롤타워가 생긴 거죠. 00에 한 번 어려움이 생기고 나서 보니 이 전달체계가 지역 중심으로 아예 딱 만들어진 거예요."

이 과정에서 **평가체계나 법률 등을 통한 약간의 강제성 부여가 연계·협력체계 구축에 도움**이 될 수 있다고 강조 하였다.

> "청소년 안전망은 잘 운영되고 있잖아요. 그나마 활동 쪽에 있는. 그래서 청소년 안전망 자체가

> 잘 운영되는 이유는 좀 강제하는 게 있기 때문에 그런 것도 있거든요. 평가에 강요하고 (계속 얘기하고 계속 하라고 하고) 그러니까 평상시에 자주 모이게 되고 지자체나 이런 유관 기관들이 계속 모여야지만이 되는 상황이 자꾸 그 평가 때문에 나오게 되고 이러면서"

또한 **재난시에** 다양한 네트워크 간의 연계·협력이 이루어지기 위해서는 **평상시부터 상시협의체가 구성되어 그 기능을 지속**하고 있어야 있어야 하며 이 과정에서 해당 협의체가 재난시에는 물론 평상시에도 재난시에 준하는 **권한**을 가지도록 하는 것이 협의체를 결집하고 운영을 지속하는 데 도움이 될 수 있다고 지적하였다.

> "00에 수많은 네트워크가, 그 회의체가 있어요, 어떤 지역이든 마찬가지거든요. 그런데 회의가 많이 안 만들어지니까 나중에 그 회의체가 진짜 필요할 때 그 회의체가 기능을 못하는 겁니다."

> "재난이 왔을 때 가장 크게 배운 거는 뭐냐면 상시회의 구조가 있어야 된다. 재난이 없을 때에도 그걸 할 수 있는, 그에 준해서 권한이 있는, 권한이 충분한 그런 협의체가 있어야 된다."

연계·협력의 중심이 되는 재단을 설립, 운영함에 있어 **관리감독권**을 지자체에 둘 경우 시장 등 행정기관장 또는 담당자의 의지에 따라 사업이 변경되거나 중단될 위험성도 배제할 수 없으므로 관리감독권을 **교육부** 등 **정부부처**에 두어 **지속적으로 운영될 수 있도록 하는 체계**를 갖추는 것이 중요하다고도 강조되었다. 또한 이렇게 관리감독권을 교육부에 둠으로써 **학교와의 연계, 협력이 보다 용이해진 측면**도 있음이 지적되었다.

> "미래교육재단이 다른 그 지역이나 이런 데와 다른 점은 뭐냐면요, 등록 업체가 교육부입니다. 다른 데는 여성가족부가 등록했을 거예요. 청소년 기관이나 이런 식으로. 그런데 거의 그 00은 재단법인이, 예 그 주무가 교육청이에요. 선택할 때도 다른 데 하고 다른 이유가 뭐냐 하면 다른 데는 어떻게든 뭐하러 그렇게까지 해, 이런 입장 자체를 취하고 있었구요. 관리 감독권이 교육부니까요, 재단이. 저희는 청소년 기관과 군과 교육청이 함께하는 이 조직이 관리감독권 자체를 교육부에다 넣은 거예요. 그래서 행정이 일방으로 가지 않도록 한 거죠. 보통 오산같은 경우에는 그 관리자가, 그러니까 시장님이 누구냐에 따라 사업이 왔다 갔다 할 가능성이 높아지는 거예요. 왜냐하면 그 주무가 그 행정 안에 있으니까요. 그런데 저희는 교육부에다 뒀던 거예요. 이게 지금 다른 지역과 다른 차별성이다. 그러니까 더 학교와 협력하기가 더 쉬워지는 거구요. "

해당 지역의 경우 공급자의 측면이 아닌 **수요자의 측면** 즉, '청소년'의 입장에서 가장 도움이 되는 방식에 대해 **지역사회가 오랫동안 고민**하였으며, 이를 토대로 청소년 대상 **서비스 공간을 학교로 설정**하였을 뿐 아니라 **컨트롤타워의 역할을 하는 재단을 설립**하여 관리감독기관인 교육부와 관련된 **교육청 장학사** 뿐 아니라 지자체인 **군청** 과장급 **공무원**, 이외 공무원, **청소년기관 전문가** 등이 같은 공간에 파견되어 일함으로써 청소년 성장에 도움이 되는 **교육, 청소년정책과 서비스**를 연계·협력하여 지원할 수 있게 되었다.

> "학교에 입성 자체를, 학교가 참 밖에서 볼 때는 너무 경직되어 있어, 이렇게 볼 수 있지만 이런 조직으로 가면 어떤 사람이 그 공간을 열어주려고 하고 그런 관점에서 협력하겠습니까. 그래서 관점을 바꾼 거예요. 문제, 이런 식으로 저희들이 협력하는 게 아니고 우리 아이들에게 필요한 건 뭐지? 아이들한테는 어떤 걸 해주면 우리 아이들이 성장하는 데 도움이 되지? 이런 고민들을 계속 해왔던 겁니다. 그런 고민들이 이제 이 조직을 만들 때도 포함이 된 거구요. 그래서 지금은 재단이 돼서 교육청에서 장학사가 파견 나와서 근무하고 있고, 군에서도 과장님급으로 한 명은 파견 나오시고 공무원들 일곱 분이 파견 나와 계시고 또 재단 직원을 청소년기관에서도 파견 보내고 그 다음에 직원도 채용해서 이렇게 이제 그 재단 안에, 보통 다른 지역 같은 경우는 교육청, 이런 교육 지원에는 지원 조직에 청소년 기관이 빠져 있잖아요. 그런데 저희는 청소년 기관이 포함돼 있어요. 그래서 네 개 팀이 있는데, 네 팀 중 하나가 청소년 지원팀입니다, 재단 안에."

전문가는 시와 교육청이 별도의 장소에서 사업을 추진하는 타 지역의 사례로 예를 듦으로써 **물리적 공간의 분리가 상호이해와 공동사업 추진을 저해하는 요소**임을 반증하고 있으며, 해당 지역에서 군, 교육청, 청소년기관이 동일한 물리적 공간에서 업무를 추진함으로써 이러한 문제점을 해소할 수 있음을 강조하였다.

> "그 모델의 좀 시작하면서 좋은 점도 있지만 속도를 내기 위해서 좀 좋지 않았는 그 과정들도 있더라고요. 예를 들면 오산 예를 들어보면 교육청에서는 그냥 교육청은 서브로 접촉하는 곳이고 주관을 여기 이 시에서 주관하잖아요. 시 행정에서요. 예산 지급부터 시작해서… 그리고 같은 공간에서 근무하지 않고 그걸 하는 전담기구만 있을 뿐이다 보니 계속해서 서로 간의 사업하는 시점도 다르고, 그 행정의, 동일한 행정이어도 군에서의 행정, 그 일반 행정과 교육행정이 그 시기가 다른, 다른 거예요. 시기가 다르니까 사업을 언제 해야겠다, 라고 머릿속에 들어 있지만 시기가 같지 않았기 때문에 그 사업 자체를 시기를 놓쳐 가지고 같이 하는 것들을 못하게 된다거나 또는 오해를 하게 되죠. 왜냐하면 참견한다고 생각하잖아요. 내가 하고자 해요. 제대로 이해를 못하는 상태에서 누군가 조언해주면 저 사람은 왜? 그래서 오해가 쌓이는 거죠."

지역에서 청소년 성장을 위한 다양한 주체들이 연계, 협력하게 된 계기로 **연계 협력의 필요성이 확대되는 방식으로의 교육정책의 변화**, **학부모이자 지역사회 주민으로써 현장전문가가 지역사회의 고민과 해결책 모색을 위한 협의의 장에 자연스럽게 참여할 수 있었던 점**, **연계 협력의 결과에 대한 방송 매체의 관심과 홍보**, **이를 통해 우연히 연계 협력에 참여했던 전문가가 연계 협력에 대한 가능성을 스스로 깨닫고 타지역에 확대 재생산하는 역할을 하게 된 점**, **지자체와 교육청의 관심과 협조** 등이 함께 어우러져 **변화의 역동**이 나타났다고 전문가는 분석하였다.

"운이 좋았다, 고 말씀드리는 것이 20년 동안에 이런 일들이 없었던 거예요. 제가 00에 온 지가 20년 됐잖아요. 처음엔 이런 움직임이 없다가 최근 5, 6년 전부터 교육이라고 하는 것들을 테마로 잡고 같이 모이기 시작했던 거에요. 자유학년제, 자유학기제 생기고 그 시범사업 하면서 학부모로서 자유학기제 중학교에서 시범학교로 등록이 됐는데 학교에서는 선생님들 준비도 안되어져 있고 지역사회 함께 하라고 하는데 모르고 이런 것들을 있었을 때 그걸 담당했던 진로 선생님하고 같이 밤에 같이 모여 가지고 어떻게 하면 좋을까요, 서로 뭐 아이디어도 내고 이렇게 하는 그럼 모임을 하다 보니까 자연스럽게. 처음에는 그 초대했었어요, 진로 선생님을. 그런데 학부모가 필요하니까 이건 민원으로 생각하고 오셨다가 나중에 시간이 지나고 나서 같이 작업을 하다 보니 이게 민원이 아니고 이렇게 해야 되겠구나, 라고 하는 그림을 이제 진로 선생님이 그리게 되고, 그 그림대로 이제 그림을 그려서 같이 그 진로 사업을 하다 보니 이 사업 모델이 이제 그 고민 없는 다른 지역하고는 차별이 날 거 아니에요. 그래서 EBS에서 하는 '자유학기제를 말하다' 뭐 이런 프로 같은 경우가 있었어요, 이벤트성으로 하는. 거기에 이제 그 00의 사례가 소개가 되어지고 이러니까 이제 진로 선생님은 사업을 잘했다, 라고 자꾸 칭찬받는 일이 자꾸 늘어나잖아요. 그래서 지역 사회와 같이도 괜찮겠구나. 이제 그분이, 진로 선생님이 다른 지역으로 가셔 가지고도 이제 마을에 가서 계속 여러, 이렇게 해주세요, 요구를 하게 되고 마을에다 열게 시작하는 거예요. 그분도 이전에는 그런 경험이 없었다가 마을과 같이 해보니까, 지역사회랑 해보니까 해볼 만하더라, 라고 하는 경험이 생기고 나니 다른 지역에 가서도 하더라는 거예요. 사실 그 지역 학부모들의 움직임이 그때 당시에 좀 있었고, 군수도 관심이 있었고, 교육장님이 또 움직임이 있었고... 이러한 움직임들이 각자 다 맞아떨어져서 그런 움직임의 역동이 일어난 겁니다."

3. 중앙정부 및 지방정부 차원의 경험과 이를 통한 함의

일선 학교에서 청소년사업을 추진할 경우 **교육부 차원의 학교 매뉴얼과 여성가족부 차원의 청소년사업 매뉴얼을 모두 고려해야 하는 어려움**이 있으며 이 경우 겹치거나 상이한 부분이 있어 업무 추진에 혼란이 초래될 가능성이 예측되었다. 추후 중앙정부 차원의 평상시, 재난시 매뉴얼을 구성함에 있어 돌봄 관련 부처간의 사전 협의 및 조율 과정을 통해 유사한 내용은 통일하고 차별화된 내용은 부각하며 연계·협력 사업을 추진하는 기관이 손쉽게 따라할 수 있는 융합된 형태의 운영매뉴얼이 개발되거나 보급될 필요는 없는지 검토가 필요할 것으로 보인다.

> "그리고 그게 평상시 매뉴얼하고, 저희 같은 경우는 학교 매뉴얼하고 두 개가 겹치는 거죠. 그런 상황이었습니다. 그게 가장 큰 어려움 중의 하나였던 거 같습니다. 저는 학교 가이드라인 자체의 가장 영향력이 컸던 것 같고… 왜냐하면 정상 수업을 했었기 때문에."

전문가는 **개인정보 보호법**이 부처간 칸막이를 보다 견고히 하는 요소로 작용한 측면이 있음을 지적하면서 청소년에게 보다 통합적 시각에서 양질의 서비스를 제공하기 위해 서로 다른 부처의 사업을 연계하여 추진할 경우 더욱 문제가 될 수 있는 **사례공유 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색해야 함**을 강조하였다. 이를 위한 해결 방안으로 일정 네트워크 내에서 사례에 대한 정보를 공유할 수 있는 청소년복지 지원법 상의 청소년 안전망 사례를 들어 청소년 최선의 이익의 원칙에 부합하고 개인정보를 보호한다는 가정하에 법률 상에 규정함으로써 사례공유를 가능하게 하는 방안을 제시하였다.

> "예전에는 쉽게 다른 기관과 함께 사례회의를 할 수 있었습니다. 한 아이의 사례에 대한 이야기를. 같이 하게 되면, 무슨 근거로 정보를 공유하냐. 그래서 개인정보 보호법 때문에 부처간에 칸막이가 좀 견고해졌습니다. 데이터들이 넘어가는 데 어려움이 생겼어요, 못 넘어가게. 그런데 그걸 넘어가게 하는 조직이 사실은 청소년 안전망이잖아요. 우선 안전망은 그걸 넘어갈 수 있도록 법에, 청소년복지지원법에 딱 규정을 해 놔버리니까 그거 때문에 그걸 넘어설 수 있습니다. 그리고 청소년 안전망이 다른 네트워크에 비해서 잘 운영되는 것은 이 법률에 규정되어져 있기 때문에. (아이들 상담 기록 같은 경우) 그냥은 못 넘어가죠. 그냥은 못 넘어가는데 안전망에서 다룰 때는 넘어갑니다, 안전망 회의에서 연계될 때는. 최소한의 정보이긴 하지만. 그 나머지 정보는 다 전화 통화를 해서 취득하면 되니까요."

재난 발생시 뚜렷한 매뉴얼이나 지침이 없이 **운영자의 판단에 재난 조치의 책임을 전가할 경우 운영자들이 느끼는 부담감은 상당한 것으로 나타났다**. 특히 지역사회의 규모가 작은 중소도시, 농어촌의 경우 책임 소지에 대한 부담감은 더욱 컸다. 위험과 재난 발생시 이러한 책임을 시설 또는 사업 운영자에게 전가해서는 안될 것이다. 국가 차원에서 명확한 지침을 사전에 마련, 제공하고 책임을 짐으로써 위기시 국가의 제 역할을 수행해야 하며 이를 통해 책임 소지에 대한 부담 등으로 인해 돌봄 기능이 중단되는 사례가 없도록 해야 할 것이다. 특히 대상 기관과 같이 지차체의 적극적인 협조로 학교에서 청소년방과후아카데미를 운영하는 경우 학교장과 지자체, 청소년방과후아카데미 운영자에게 모두 부담이 될 수 있을 뿐 아니라 어떠한 부처의 지침, 재난대응 프로토콜을 따라야 할지 혼란이 가중될 소지가 있는 만큼 사전에 해당 부처들 간에 조율을 통해 혼란이 최소화될 수 있도록 사전에 협의하는 것이 필요할 것으로 보인다. 위험과 재난 대응 프로토콜 또한 사전에 협의되어 배포하고 부처간에 상이한 부분은 사전에 조율하여 의사결정함으로써 위험 재난시 연계, 협력을 통해 우수한 서비스를 제공했던 기관이 보다 혼란을 경험하는 일은 없도록 해야 할 것으로 보인다.

"코로나에 가장 영향을 받았던 것은 저는 개인적으로 그런 거였죠. 이 시스템적으로 매뉴얼이 없다 보니까, 방카 매뉴얼이 없었잖아요. 아이들을 책임을 져야 되는 것들이 운영자 대표한테 책임이 너무 많이 극도로 가 있다 보니 자연스럽게 운영자가 압력을 받는데 누가 운영자 하고 싶겠습니까?" "그게 가장 큰 어려움이었어요. 책임의 문제가 걸리기 때문에. 지역에서는 코로나가 걸리면 누가 걸렸는지 금방 알아요. 작으니까. 제가 지역에서 저를 한 3분의 2는 아실 거예요. 저희 00의 군민들이. 그 이유는 제가 뭔가를 많이 해서가 아니라 작으니까 그래요. 작다는 얘기는 이번에 그 코로나19가 생기니까 책임으로 엄청 다가오는 거예요."

"예를 들면 00의 상황으로 좀 설명을 드릴게요. 위기 상황에 대한 프로토콜이 각자 있습니다. 분과별로, 부처별로 있잖아요, 프로토콜이. 0000부는 0000부대로, 0000부 안에서도 활동 프로토콜 다르고 상담 달라요, 다르죠. 그러니까 이 수요자의 입장이 아니라 공급자 중심인 거예요. 그래서 협력이 잘 안 됩니다. 작년에 00에 섬진강 수해가 일어났잖아요. 작년에 섬진강 댐이 터져 가지고 다 잠겼잖아요. 그리고 뉴스에서 보셨는지 모르겠지만 산사태가 일어나가지고 사람도 일곱 분 돌아가시고, 한 마을에. 그게 00이거든요. 이게 2020년 여름에. 홍수로 비 많이 내려 가지고. 그때 저희 직원의 집도 바로 옆에 있어 가지고 그랬거든요, 그 산사태 바로 옆에. 한 개 마을이, 한 마을이 완전히 그 우르르쾅쾅 해가지고, 그냥 떠내려 갔던 거예요. 그 곳에 내 이모도 계시고, 다 연결돼 있었던 거예요. 트라우마가 생길 수 밖에 없는 상황에 놓인 거죠. 그런 상황이어서 그 인근에 있는 초등학교의 그 강당을 빌려 가지고 긴급 구호를 했습니다. 정서 지원 자체를 해야 되잖아요. 정신 지원해줘야 되는 것들이, 회복을

시켜줘야 되는데 정신적인 회복도 필요하고 물질적인, 그러니까 재산의 회복도 필요한 상황이잖아요. 그런데 이 재산을 회복하는 매뉴얼도 있어야 되고 정신을 회복하는 매뉴얼이 있어야 되는데 이 매뉴얼 자체를 운영하는 운영기관이 부처별로 다 다른 거예요. 그래서 산사태가 일어나니까 뭐 도지사도 왔고 구청도 막 나와서 하고 간 거예요. 그런데 교장 선생님께서 그 자리에 있었는데 우리가 뭐 할 게 없을까요? 라고 하는 얘기를 하신 거예요. 그래서 제가 심리적인 개입을 하자. 그래서 전 정서 개입을, 정신건강복지센터가 저희 지역에 있어서 복지 센터를 저희가 모으고 저 상담복지센터에서 불러서 모으고 이 센터가 불러서 모으고 또 군청의 담당과도 불러서 모으고 해서 회의를 했어요. 솔루션 회의를 했습니다. 솔루션 회의를 해가지고, 서로 세 개 기관이 위(wee) 센터, 상담복지센터, 정신건강복지센터가 트라우마 개입 자체를 하자, 그래서 심리 지원 자체 사업을 하자, 라고 해서 진행하는 도중에 나중에서야 그 매뉴얼이 내려온 거예요, 가이드라인이. (보건복지부에서) 정신건강복지센터를 통해서 해라, 이렇게 내려온 거에요. 그러니까 저희가 처음에 하도 기다리다가 안 내려오니까 저희가 움직인 거거든요. 매뉴얼 자체가 있어도 그 매뉴얼을 동작시키는 데 서로 눈치 보는 거예요, 부처 간에. 중앙 부처 간에 눈치 보고, 또 지자체의 실과별로도 눈치를 봐요. 그다음에 그 일 자칫 우리가 우리 복지과에서 시작하면, 왜냐면 복지과에서는 상담이나 상담 센터라든지 이런 걸 관리할 수 있지만 정신건강복지센터는 그 보건과에 있거든요. 다른 부처의 권한 자체를 책임, 그 흔들리는 것처럼 느껴지니까."

"그래서 작년에 국가 재해 프로토콜은 정상 동작 됐다고 그렇게 얘기하지만 제가 현장에서 봤을 때는 아니라고 생각하구요. 그래서 저희가 그렇게 막 움직였어요. 움직이고."

제3절 위험과 재난 대응을 위한 아동 청소년 돌봄 체제 연계 협력 방안

현장경험을 토대로 위험과 재난 대응을 위한 아동 청소년 돌봄 체제 연계 협력 방안을 제시하면 다음과 같다.

가. 연계·협력을 위한 협의체에 평상시, 재난시 적절한 권한 및 혜택 부여

평상시 또는 재난시 연계·협력을 위한 협의체를 구성함에 있어 중요한 사항은 이러한 **협의체**가 실질적인 **권한**을 가져야 한다는 점, 그리고 협의체를 통해 **상호간**에 실질적인 **혜택**이 있어야 한다는 점이다. 현재 돌봄협의체가 있음에도 많은 지역에서 제기능을 다하지 못하는 것은 돌봄협의체가 협의의 의무만 있고 실질적인 권한이나 상호간 win-win 혜택이 명확하지 않기 때문이라고 전문가는 분석하고 있다. 평상시, 재난시 돌봄 주체 간의 연계·협력을 지속하기 위해 협의체의 권한을 가능하고 연계·협력을 통해 **실질적인 개선 또는 혜택이 체감**될 수 있도록 하는 것이 중요할 것으로 보인다.

> "안전망도, 제가 아무래도 안전망 운영하는 사람이니까. 00에 안전망이 잘 운영되는 이유가 뭐냐, 라고 하면 사실 00의 상황 자체를 고려해서 **권한**을 많이 쓰기 때문에 그렇거든요. 권한을 많이 쓰는데 권한을 많이 쓴다는 얘기는 자주 불러요. 대상자를 부르고 대신에 그 부르기 위해서 그쪽에서 뭔가 원하는 게 없으면 안오잖아요. 뭔가 관계가 있어야지만 오시는 거니까요. 오시는 분에게 뭔가를 줄 수 있는 것이 뭘까를 계속 고민하는 거고요."

> "네트워크를 만들기 위해서 저희가 되게 많은 일들을 했어요. 저도 교육청에, 아까 말씀하신 것처럼 교육청에 학폭위 또 다루는, 심의하는 심의위원장으로 제가 활동하고 있고, 그러니까 저도 개인적으로는 교육청에서 하는 각종 위원회에, 열 몇 개의 위원회에 이름이 들어가 있는 거예요."

> "또 그곳이 부각될 수 있는 게 뭐가 있지, 교육청에서 이 사업을 이렇게 진행하면 뭐가 부각될 수 있겠지? 라고 하는 걸 자꾸 떠올려요. 확실히 하려면요, 내가 운영하는 운영기관이 빛나잖아요, 그러면 네트워크는 절대 안 움직입니다. 경험적으로 배운 거예요. 네트워크는 하는

일이 없어야 돼, 그러니까 없어져 보여야 돼요. 교육청에서 이렇게 해줬기 때문에 이 일이 진행되고 있어요, 라고 말해줘야 돼요. 군청에서는 이렇게 일을 진행하니까 이렇게 일이 진행되고 있어요, 라고 말해줘야 돼요." "그렇지 않으면 네트워크는 안 만들어집니다. 사람은 다 중심에 서고 싶은 욕구가 있는 거고."

"그러니까 지금 그 전달체계 중에서 가장 잘 운영되고 있는 게 전국적으로 다 비슷한, 그 네트워크가 지역사회보장협의체라고 하는 것에는 이견이 없거든요. 지역사회보장협의체라고 하는 보건복지부에서 운영하고 있는 그 협의체는 어떤 조직에서도 그 협의체는 잘 운영된다, 라고 인정해요. 다른 지역도 다. 그게 뭐냐 하면 복지부에 있는 민관합 네트워크입니다. 복지 관련되어 있는 전문가들로 구성되어져 있는 네트워크라고 보시면 돼요. 거기서 뭘 할 수 있냐 하면, 권한이 있습니다. 지역 복지나 예산 자체를 주는 곳 자체를 심의해서 할 수 있는 권한도 있어요. 그리고 기초생활수급자를 선정할 수 있는 권한이 거기에 있습니다. 그러니까 복지 대상자를 선정하고 거기에 대한 계획을 수립하고 이런 권한이 지역사회보장협의체 있다 보니 지역사회보장협의체의 민간에 있는 민간 위원들이 회의를 잘 안 빠집니다. 권한이 있으니까요. 정책을 연계하는 그런 실험 자체를 해도 사실은 권한이 없으면 제한이 걸리거든요."

나. 연계·협력을 위한 네트워크의 상시화

평상시 또는 재난시 연계·협력이 원활히 이루어지기 위해서는 **네트워크**가 **상시화** 되어야 한다. 지자체-교육관련 전문가-복지관련 전문가-청소년활동 전문가 간의 네트워크를 상시화하고 이러한 네트워크에서 **협력과 연계 방안이 지속적으로 협의**되어야만 **재난시에도 이러한 협의체가 제기능을 지속**할 수 있을 뿐 아니라 돌봄 주체간의 연계·협력을 위한 정보가 공유되고 개선방안에 대한 아이디어가 공유되고 현실화될 수 있다. 이러한 네트워크를 통해 한 돌봄 기관이 일시적으로 제기능을 할 수 없을 경우 기능을 대신 제공할 수 있도록 하는 방안도 강구가 가능할 것으로 보인다. 모두가 **위험, 재난** 상황인 경우 **돌봄 체제**가 어떻게 **기능**할 것인가에 대한 고민과 더불어 **특정 기관**이 **일시적으로 혹은 항구적으로 돌봄기능을 수행하기 어려울 경우 대책**도 강구될 필요가 있기 때문이다.

"운이 좋았던 게 군수님이 교육에 대해 관심이 많으셨고 교육장님께서 그 지금 이제 이 전 교육장님, 금년 정년하셨지만 교육장님께서 000도 혁신 학교를 총괄하셨던 장학관이셨어요. 그러니까 인제 그런 이해관계들이 지역 사회를 바라보는 관점이 열려 계시는 교육장님이시고, 군수님은 꼭 이분이 같이 이렇게 인문학적으로 굉장히 되게 좋으신 분이시거든요, 군수님께서. 그래서 이 군수님이 한 달에 한 번씩 계속 만나시니까. 그 군수님하고 교육장님은 한 달에

> 한 번씩 정기 미팅 있어요. 같이 식사 모임에서 계속 대화를 하시면서 교육에 대한 위에서부터 그런 것들을 그 발맞춰가고 있는 거예요."

다. 연계·협력에 대한 인식의 공유, 이를 위한 교육 및 소통의 지속

연계·협력을 위한 노력은 지자체나 교육청, 학교의 장 한 사람만의 힘으로는 불가능하다. 또한 관리자의 변경으로 인해 연계·협력에 대한 노력이 중단되어서도 안된다. 연계·협력에 대한 인식이 공유되고 이를 통해 연계·협력이 지속되기 위해서는 다양한 **이해관계자**를 대상으로 하는 **교육**이 무엇보다 중요하다. 아직 완벽하지는 않으나 부처간의 칸막이를 낮추고 돌봄 관련 부처가 합동으로 정책을 협의하고 발표하는 노력도 이러한 인식 공유에 긍정적 영향으로 작용할 것이다.

> "2019년도에는 교육장님만 오픈 마인드였어요. 나머지는 다 리저브드 마인드, 그냥 그런 상태였고 교육장님은 만나면 같이 모인 자리에서 막 저희 변호인을 해주고 지역사회가 필요한 이야기를 계속 장학사나 이렇게 해야, 통역해주는 사람처럼 중간 역할을 해주셨어요. 지금은 많이 의식이 올라오셔 가지고, 장학사님들도 같이 하는 것에 대해서 불편해하는 것들이 좀 적어졌습니다. 예전보다는. 그러나 여전히... 그렇지요."

> "교장 선생님이나 교육장님, 교육감님은 이 모델에 대해서 굉장히 주시하고 계시고 이렇게 가야 된다, 라고 입장을 취하고 계세요. 관리자들은 현 정부 들어와서 이런 부처 간의 이런 칸막이를 낮추는 작업을 계속하고 있잖아요."

라. 돌봄 서비스 제공 주체간의 상호 이해 증대, 공존을 위한 협력 또는 역할 분담

돌봄 서비스 제공 주체 간의 공존과 돌봄 기능의 시너지 효과를 위해 상호 간에 **협력 또는 역할 분담** 또는 이를 위한 방안 모색이 필요할 것으로 보인다. 학교를 중심으로 한 초등돌봄교실은 공간상의 차별성으로 인해 상대적으로 덜할 수 있겠으나 지역사회를 기반으로 하는 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 다함께돌봄센터는 비록 지역아동센터는 초등 중심, 청소년방과후아카데미는 중등 중심, 다함께돌봄센터는 지역아동센터와 청소년방과후아카데미와 달리 보편적 복지를 지향하고 있다는 차별성을 가지나 실제 현장에서는 이러한 차별성이 희석되어 보이는 측면도 없지 않다 하겠다. 이러한 측면으로 인해 갈등의 소지도 완전히 배제하기는 어려우며, 자칫 상호 간의 이해 부족으로 **협력이나 역할 분담 자체를 시도하지 않을 위험성**도 존재한다. **공존을 위한 협력 또는 역할 분담은 상호 간의 이해를 토대**로 한다. 부처 간의 칸막이를 낮추는 노력처럼 돌봄 제공 주

체 간의 정체성은 지키되 칸막이를 낮추기 위한 노력이 필요하다. 이를 통해 공존을 위한 협력과 네트워킹, 역할 분담을 위한 노력이 가능하게 될 것이며 이 과정에서 고질적인 돌봄체계의 문제로 지적되는 사각지대의 문제 또한 개선방안을 찾을 수 있을 것으로 보인다.

"지역아동센터 센터장님 입장에서 봤을 때는 이거 되게 이제 반대하죠. 처음에 들어갈 때부터 반대했습니다. 왜냐하면 그 대상자가 얼마 안 되는데…"

"그래서 제가 반발 자체에 본질적인 질문을 드린 거예요. 센터장님께서 하고 계시는 일이 밥벌이로 하신다고 한다면 어떤 아동센터 센터장님들이 이걸 이해를 하겠습니까? 거의 최저시급도 되지 않는 급여인데. 소명감을 가지고 하시지 않습니까? 00 방과후 아카데미 자체도 지역아동센터에서 나중에 운영하십시오, 나중에 운영 주체를 상담복지센터에서 운영하고 있는 것처럼 방과후 아카데미를 그러면은 교급을 낮춰 가지고 초등 아이들은 아동센터에서 돌보고 중등 아이들은 방과후 아카데미에서 사업을 진행하시면 사업의 연속성도 있지 않겠습니까? 그걸 하시려면 준비하십시오."

"처음에 약간 반발들이 있을 거라는 걸 뻔히 알고 있었기 때문에 행정에다 가서 요구를 했어요. 우선 상담복지센터에다가 위탁 주시기 전에 그 00 지역아동센터에다가 위탁을 맡기시는 건 어떻겠느냐, 운영을. 그래서 방과후 아카데미, 00 지역아동센터에서도 빈말만 하시지 마시고 방과후 아카데미 운영할 수 있는 기관으로 하셔서 직원 세 명을 해서 그 운영하시면 얼마나 좋겠냐. 초등, 그 우리가 발달 단계가 너무 달라서 초등 하고 따로 그렇게 교원도 양성하지 않냐. 교원 양성할 때 초등 따로 하고 중등 따로하는 이유도 아이들이 그 시기에 필요한 것들이 다르고 그걸 채우기 위한 방식이 다르기 때문에 아동센타에서 전 연령으로 해가지고 아이들의 성장을 지원해준다는 것은 제한이 많지 않냐. 그러니까 지금 지역아동센터를 초등 중심으로 맞추고 중등은 방과후 아카데미로 모으셨다가 사후에 자격 요건을 맞추신 이후에 방과후 아카데미도 직접 운영하셔라, 내가 그렇게 말씀을 드렸어요."

"그래서 어떻게 될진 잘 모르겠지만 알겠다, 라고 인제. 왜냐하면 제가 논리적으로 공익이 되는 부분 자체를 짚고 넘어갔기 때문에 그 자리에 또 방과후 아카데미에 그 지역아동센터 센터장님들은 싹 모시고 왔어요, 혼자 오신 게 아니고. 오히려 그렇게 해주셨기 때문에, 그 자리에서 그렇게 얘기했기 때문에 다른 분들도 그 얘기를 들으셨을 수도 있으니까. 그 이후에도 제가 수많은 지금 오해의 핵심에 들어가 있어요. 왜냐면 그 그런 일들의 이해 관계가 달라지니까. 저는 방과후 아카데미를 00 지역아동센터가 잘 운영되는 곳이기 때문에 이 센터에서 방과후 아카데미 중등 과정을 운영하시겠다고 한다면 그 쪽으로 운영권 자체를 넘기는 것도 적극적으로 검토하고 있어요."

마. 뛰어난 한 사람에 의한 것이 아닌 보통의 다수에 의한 연계 협력 지향 : 연계·협력의 시스템화와 철학의 공유, 확산

최근까지 복지 현장은 자원의 희소성, 공급인력 부족, 연계 협력에 대한 노하우 공유 부족 등으로 제도나 시스템보다는 **개인의 역량과 희생에 의존**해 온 측면이 없지 않다. 그러나 이러한 개인을 기반으로 한 노력은 지속성을 담보하기 어렵다. 담당자의 변경, 정책추진 주체의 변경으로 인해 서비스의 질이 변화하거나 서비스가 중단되는 것은 바람직하지 않다. 연계 협력이 시도되고 지속되고 발전하기 위해서는 일부 개인이 아닌 다수의 사람에 대한 지속적 사업 추진이 필수적이다. 이를 위해 연계·협력이 가지는 효과에 대한 **공감대를 토대로 연계·협력이 제도화되고 시스템화**될 수 있도록 돌봄에 대한 철학의 공유와 돌봄 연계 협력을 위한 체계화된 노하우의 공유, 연계 협력이 지속될 수 있는 제도 마련이 시급하다.

> "그래서 이제 중요한 건 한 사람이 하는, 탁월한 한 사람이 아니라 보통인 우리가 하는 사업. 예를 들면 교육장님이 아주 탁월하신 분이셨거든요. 탁월한 분이신데 교육장님 계실 때는 이 사업이 진행되지만 교육장님이 그만두시게 되면 사업을 못하게 되잖아요. 그러지 않도록 하기 위한 방법이 무엇이냐, 라고 계속 고민했었어요." "그래서 결국은 사람 자체를 계속 양성하는 과정 자체가 계속 반복돼야 되는 거고... 그래서 작년에 저희가 청소년 지도자 역량 강화 교육을 집어넣었던 거예요." "네트워커로서 어떤 것들이 필요한가. 사업을 하는 사람이 어떤 생각을 하고 하느냐, 가 중요하잖아요. 그런 고민들을 좀 담기 시작했구요. 다 다른 생각을 가지고 있지만 공통점은 있더라는 거예요. 아이들에게 성장할 수 있도록 기회를 줘야 하고 그 성장에 대한 개념은 경험을 통해서 새로운 것들을 배울 수 있도록 만들어주자, 이런 것에 저희가 의견을, 저희 선생님들이랑 전체가, 의견이 모아졌어요. 공통의 철학이 생긴 것이죠."

바. 재난발생시 부처 내 뿐 아니라 부처 간 프로토콜의 필요

재난은 배타적인 한 부처, 한 공간, 한 제도에 해당하여 일어나지 않는다. 또한 재난에 대응하기 위한 대처나 제공하는 서비스 또한 단일한 한 부처, 한 서비스, 사업에 국한되지 않는다. 각 공급주체, 공간, 서비스별로 재난에 대응하는 프로토콜이 있는 경우일지라도, 재난이 다양한 부처, 다양한 공간, 다양한 서비스와 관련하여 일어나는 만큼 **사전에 적절히 조율되고 계획되지 않을 경우 재난 발생과 더불어 상당한 혼란을 야기할 가능성을 내포**한다. 따라서 **재난발생시 부처내 프로토콜**이 마련되어야 함은 물론이며, **부처간 프로토콜에 대한 사전 조율, 우선순위, 상호 불일치하는 부분이 있는 경우 어떠한 프로토콜을 따를 것인지에 대한 협의와 조정**이 이루어져 해당 내용이 사전

에 공유되어야 한다. 미국 사례에서와 같이 적어도 돌봄 분야에 관해서만이라도 **통합 프로토콜 마련**의 필요성은 없는지 검토해 볼 필요도 있다. 평상시 뿐 아니라 재난시 연계 협력이 원활히 이루어질 수 있도록, 또한 상호 상충되는 프로토콜로 인한 현장의 혼란과 그로 인한 재난대응의 지체를 예방하기 위해 재난 발생시 부처간 프로토콜의 조정과 사전협의가 필수적이다. 현장의 역량이 아무리 뛰어나다고 해도 위험과 재난시 적절한 부처내, 부처간 프로토콜의 부재는 대응에 있어 심각한 혼란과 차질을 가져올 수 있다. **중앙부처 차원의 프로토콜 없이 지방정부, 지역사회, 현장의 프로토콜이 스스로 작동하기를 기대하는 것 또한 무리**이다.

"상담 센터의 모든 그 트라우마 관련된 그 과정을 이수하신 전문가들이 진도로 다 개입하러 가셨어요, 저도 거기에 가서 2주간 있었었는데, 있으면서 그때 경험했던 것이 딱 그거거든요. 책임 있는 말을 하는 사람은 아무도 없어요. 거기 있는 분들은 어떻게 뭘 하는지 그게 알고 싶은데 그걸 정확하게 알려주는 사람이 아무도 없었어요. 거기서 배웠던 게 아, 컨트롤타워가 없으니까 이렇게 어려움을 겪는구나, 사람들이. 그런데 나중에 보니까 컨트롤타워 자체는 없었지만 매뉴얼은 다 있었던 거예요. 예, 다 있어요. 그러니까 프로토콜이 있는데, 저는 뭔 생각을 했었냐면, 분명히 있어야 된다, 부처 간에 프로토콜이 있어야 된다. 부처 간에 서로 간에 일이 생겼을 때는 어떻게 할 것인가, 라고 하는 것에 대한. 지금은 우리 부서만 여성가족부가 할 수 있는 일들만 딱 정리해놨지만 교육부가 해야 될 일, 복지부가 해야 될 일, 우리가 해야 되면 그 담당하는 그런 사람을 한 명 자체를 딱 모아가지고 그 매뉴얼 자체가 동작될 수 있도록 하자. 이게 중앙정부 차원에 없으면 지자체는 더 못합니다." "지자체에서는 내부 안에서 경쟁하거든요. 숨은 경쟁을 하세요. 과하고 팀별로 승진 경쟁을 하기 때문에 그래서 어떤 가이드라인이 없으면 지자체에서는 직원들이 안 움직이려고 할 겁니다. 그래서 부처 간에 프로토콜을 만들어 주시라. 서로 간에 약정서를 만들어서 최소한 이런 일이 벌어졌을 때는 우리가 컨트롤 타워를 해놓은 거에서 만들어 두면 거기에 들어가서 그 프로세스 안에다 갖다 집어넣어서해야 된다. 이것을 저는 좀 요청을 하고 싶었고."

"코로나 이런 부분들이었을 때 뭐 갈등이 자꾸 일어나는 것들을 이 책임에 대한 부분들을 좀 짊어져 줄 수 있도록 할 수 있는 방식이 좀 있었으면 좋겠다. 그리고 이것도 다 프로토콜이 없으니까 그런 거죠. 이 안에서 부처 간에 협력을 안 했는데, 뭐. 프로토콜이 있을리가 없고."

사. 부처내 부처간 연계·협력을 지향하는 방식으로의 평가체계 등 개선

평상시는 물론 재난시에 한정된 자원으로 최적의 돌봄 서비스를 제공하기 위해 **연계·협력**이 필수적임에도 여전히 부처간 차이, 또는 동일 부처내 부서간 차이로 인해 **평가체계 등에서 불이익**을 받는 경우가 있다고 보고되었다. 연계·협력을 지향하면서 평가체계 등에서 상호간 협의의 부재로 연계·협력 노력 또는 다양한 부처의 사업과의 협업이 부정적 평가를 받는 경우 연계·협력의 지속을 보장하기 어렵다. 돌봄 분야 연계·협력을 위한 조정과 소통은 물론 이를 지속시킬 수 있는 **관련 제도** 예를 들면 평가제도, 교육훈련 제도 등과 관련하여 **연계·협력과 다양한 네트워킹을 강화하는 방식으로의 고려**가 필요할 것으로 보인다.

> "저희 상담복지센터 있잖아요. 작년, 재작년 평가받았을 때 성장지원사업 한다고 감점 많이 받았습니다. 연계협력 했다구요. 웃기잖아요. 왜냐하면 상담복지센터 평가하는 기관이 여성가족부 안에 청소년 자활 자립과고. 성장지원사업을 하는 곳은 정책과란 말이에요. 그러니까 과가 다르니까 그 안에서 서로 협력이 안 되는 거예요."

아. 정부부처, 지방자치단체, 지역사회 각각의 차원에 평상시, 재난시 연계·협력을 위한 네트워크 전문가, 조정자, 네트워크 조직 양성

재난발생시 원활한 연계·협력이 이루어지기 위해서는 **평상시부터 네트워크 조직, 네트워크 전문가, 네트워크 조정자가 양성, 활성화 되어 있어야** 한다. 또한 이러한 네트워크 주체들은 정부부처 또는 지역사회 한 군데에만 필요한 것이 아니라 정책추진의 각 단계별로 모두 존재하여 역할을 수행해야 한다. 따라서 **중앙부처** 차원에서는 중앙정부간의 네트워크를 주로 하는 전문인력, 조정자, 조직이 존재하여야 하며 **지방자치단체**에서도, **지역사회**에서도, 심지어 **읍, 면** 단위에서도 각 단계에 맞는 네트워크 주체가 그 역할을 수행할 수 있어야 한다. 그들은 해당 단위에서의 **수평적 네트워크**와 함께 서로 다른 정책 추진 단계별 **수직적 네트워크**도 담당해야 한다. 이를 위해 연계, 협력을 전담하는 네트워크 전문 인력, 조직이 발굴, 배치, 교육되어야 함은 물론이다.

> "저희가 이 사업 자체를 진행하는 거에 넘어야 할 것들이 되게 많았던 것은 연계라고 하는 것이 단순하지 않고 서로 간에 중첩되는 영역을 다루는 일이잖아요. 또는 서로 간에 다루지 않는 영역 자체를 다루는 일이잖아요. 그러면 다루지 않는 영역이거나 같이 다루는 영역을 다루다 보니 이해관계가 발생할 수밖에 없게 되고, 이해관계를 조정하려면 조정자 역할 자체가 있어야 되고, 그런데 그런 걸 할 수 있는 훈련된 네트워커가 없으니까 그냥 그것은 연결돼서 사업이

진행되기보다는 내가 소속되어 있는 기관, 부처 중심으로 사업이 계속 진행이 되는 거죠. 그래서 제가 아까도 설명드렸던 것처럼 각 부처별로 연계 전문가를, 연계를 전문으로 하는 전문가들을 체계로 두어서 연계를 활성화 시켜줘라. 계속 연계하라, 연계하라, 라고 해놓고 나서 평가는 거기에 반영되지 않으면 누가 연계하려고 하겠냐."

"부처 안에 네트워커를 한 명씩을 둬라. 연계 정책관들을, 연계전문 정책관들을 한 명씩을 뒀으면 좋겠다. 여성가족부에도, 교육부에도 연계만을 담당하는 정보관 자체를, 그것처럼 정책관 한 명을 두고, 정책관들끼리 정기적으로 만나셔 가지고, 이 네트워크단 자체를 넘어서는 이슈가 무엇이 있는지를 계속 논의하고 그 단에서 고민을 하셔서 중간 고리를 해줬으면 좋겠다는 거죠."

"현장에 있으면서 진짜 바라는 건 위험, 재난 특히 이런 상황이라고 한다면 연계 전문가를 한 명씩 둬야 돼요."

"또 하나는 이제 지자체 단위에서도 전문 네트워커를 한 명을 두었으면 좋겠다. 네트워커를 한 명을 두고, 평상시의 위기 담당하는 네트워크 자체를 계속 담당자가 계속 만나고 사람들을 만나서 정기적으로 그 일을 할 수 있도록 정보도 모으고 관계도 개선하고 이런 일을 했으면 좋겠다." "비슷한 모델이 뭐가 있을까 생각해보니까, 경찰서 안에 있는 정보관 제도라는 게 있거든요. 경찰서에 정보관이라고 하는 직책이 있어요. 이분은 지역에 있는 모든 정보를 모으는 일을 해요. 그러니까 이제 범죄 사실부터 시작해서 사소한 일이라도 다 정보를 모아요. 그래서 정보를 모아 놔야 나중에 어떤 일이 벌어졌을 때 연관성 자체를 찾아낼 수가 있거든요. 이 일이 왜 일어났는지를 정보관들이 취합해 놓은 정보를 통해 가지고 조합해 나가는 거예요. 정보관의 하는 역할은 저도 한 2~3개월에 한 번씩 밥 같이 먹거든요. 정부가 아닌 저희한테 와서 요즘 청소년 쪽에서는 어떤 일을 하고 계세요? 고민 있어요, 뭔가 권할 내용은 뭐가 있으세요? 처음부터 끝까지 다 물어봐요. 그러면 그 정보관한테 이야기를 하죠. 그러면 정보관은 그런 모든 지역에서 움직이는 그런 내용들을 머릿속에 두고 이게 어떤 위기 상황이 왔을 때 대응하기 위한 기본 전략을 만드는 거예요."

"저는 개인적으로는 가능하면 네트워커가 면 단위에서 하나씩 있었으면 좋겠다." "그런데 네트워커는 누가 돼야 되냐면, 면장님이 네트워커가 돼야 되거든요. 이 말씀을 드리는 이유는 권한이 있어야 되거든요. 경찰에서 정보관이 위치가 거의 과장님, 계장님 그 정도예요. 그래야 권한도 있는 거죠, 그분에게. 그래서 전 그러니까 정보를 모아도 그 정보가 가치가 있어지고 이럴 수 있는 상황이 되는 거예요.

자. 재난 대응을 위한 솔루션, 모의 실험의 상시 지속

재난 대응을 위한 완벽한 솔루션, 프로토콜이 존재한다고 하더라도 이에 대한 **지속적인** 협의, **가상훈련** 등이 없이는 재난 발생시 효과적으로 대응할 수 없다. 재난발생시 효과적이고 성공적인 대응을 위해 **모의 실험**이 지속될 수 있도록 돌봄 주체 각 단위별로 지속적인 교육, 훈련, 시뮬레이션이 이루어지도록 **지침**에 포함하거나 해당사항을 **제도화**할 필요가 있다.

> "사실 모의동작 실험 자체가 이루어지지 않으면 재난에 대한 것들을 대응할 수 있는 방법은 없다고 생각해요. 위험, 재난에 대한 부분은 사실 솔루션이나 모의 실험을 계속하셔야 되거든요." "저희 도가 잘 하고 있는 이유가 아까 말씀드린 것처럼 한 번 그런 경험(세월호)을 하고 나서 매 년마다 솔루션 회의를 가상으로 계속해요. 이런 일이 벌어졌을 때 그 상황을 두고 거기에 대한 회의를 여는 거예요. 그래서 계속해서 그것을 학습할 수 있도록, 상황이 됐을 때 개입하는 방법들을 익숙해지도록 하게 하는 거거든요. 소방 훈련처럼 최소한 네트워크가 계속 반복돼서 운영될 수 있도록 하지 않으면 못하니까요...

08

돌봄과 위험, 재난 대응을 위한 법적 근거와 법적 개선 방안

제1절 「재난 및 안전관리기본법」에서의 돌봄, 위험, 재난 대응을 위한 법적 근거

1. 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 돌봄과 위험, 재난대응

가. 「재난 및 안전관리 기본법」의 제정 배경

과거 국가에서 재난이 발생한 경우 태풍, 홍수 등 자연재난이나 화재 등과 같은 사회재난에 국한되어 있어, 관련부처나 관련기관의 대응 노력만으로 문제를 해결할 수 있는 경우가 대부분이었다. 그러나 2014년 이후 허베이스트리트호 기름유출사건, 세월호 침몰사고, 가습기살균제 사건 등 예상치 못한 경로로 발생하는 재난 및 대형사고, 코로나19를 비롯한 재난의 문제는 한 부처나 관계기관의 노력만으로 해결하기 어려운 복합적인 요소를 가지고 있어서 법을 통한 체계적인 관리 필요성이 강조되었다. 국가가 단순히 발생한 재난의 복구뿐만 아니라 사전 예방-대응-사후처리에 관하여 관리·개입할 필요성이 대두하였고, 이러한 재난관리를 어떻게 할 것인가 국민의 안전과 국가의 존립을 결정짓는 중요한 요소가 되었다. 현대사회로 접어들면서 각종 재난으로부터 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위해서는 재해 및 재난 등으로 다원화되어 있는 「자연재해대책법」 등과 같은 재난관련 법령의 주요내용을 통일할 필요성이 있었고, 각 부처에 분산되어 있는 안전관리 업무에 대한 총괄조정기능을 수행하도록 하는 등 재난의 예방, 수습, 복구 및 긴급구조에 관한 필요한 사항을 정리하기 위해 2004년 3월 11일에 「재난 및 안전관리 기본법」(법률 제7188호, 2004년 6월 1일 시행)이 제정되었다.

당시 법률에서는 재난의 개념을 '자연재해'와 '인적재난'으로 이원화하여 사용되어 왔던 개념을 통합하고, 에너지·통신·교통·금융 등 국가기반시설 마비 등으로 인한 피해를 포함하여 정의하여 새로운 유형의 재난 발생시에도 대응이 가능하도록 하였다(제3조 제1호). 또한 국가재난관리체계를 일원화하여 국무총리 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회를 두고 안전관리에 관한 중요정책을 심의 및 총괄·조정하도록 하였다(제9조, 제10조). 이 법률의 제정으로 재난의 예방·대응·복구 등에 관한 사항의 총괄·조정 업무를 수행하기 위해 종전 주무부처에 설치되던 중앙사고대책본부를 '중앙재난안전대책본부'로 명칭을 변경하여 행정자치부에 설치하도록 하고 주무부처에는 중앙사고수습본부를 설치하도록 하는 등 국가재난관리체계를 개편하였

다는 특징을 갖고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」의 제정 이후 본격적으로 재난관리체계가 정부 중심으로 체계화되고 구동할 시스템을 갖추어 가기 시작하였다.

「재난 및 안전관리 기본법」은 우리나라 재난대응의 대표적인 법률로서 통합적인 국가관리체계를 형성하는 모델이라고 할 수 있다. 그러나 「재난 및 안전관리 기본법」하에서의 재난안전관리체계 운영에 있어서 재난 유형별로 무수히 많은 법률이 존재하고 있고, 각 부처별 소관법률도 복잡하게 존재하고 있기 때문에, 상호 이질적인 안전관리 및 재난관리 내용이 혼합·편성되어 있어 일관성과 통일성이 떨어지고 있다고 평가되고 있다(나채준 외, 2018).

나. 「재난 및 안전관리 기본법」의 '재난'의 범위

일반적으로 사전적 의미에 따르면 재해란 "자연현상의 변화 또는 천재지변, 인위적인 사고로 인한 재산적 피해"를 말하는 반면에, 재난이란 "사람의 실수 또는 부주의나 고의로 일어난 사고"라고 보고 있고, 개념정의상 재해와 재난을 명확하게 구분하지 않고 혼용하기도 한다.[34] 우리 헌법에서는 "국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다."는 것을 규정하고 있어, 재난보다는 '재해'라는 개념으로 강조되고 있다(제34조). 지금까지 안전관리와 관련한 대부분 법률에서 재난보다는 '재해'라는 개념을 더 많이 사용해왔다. 〈경찰학사전〉에 따른 재난의 개념은 "국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우·폭풍·폭설·가뭄·지진·황사 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·환경오염사고 등 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해"를 말하는 것으로,[35] 그 의미가 보다 구체화되어 있다.

현행 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 재난의 개념을 "국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것"으로 보고, '자연재난'과 '사회재난'으로 분류하여 규정하고 있다. 일반적으로 ① 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 소행성 · 유성체 등 자연 우주물체의 추락 · 충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 자연재해뿐만 아니라, ② 화재 · 붕괴 · 폭발 · 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다) · 화생방사고 · 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가 핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병

34) 위키백과의 '재난'의 정의로는 https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9E%AC%EB%82%9C, 2021년 11월 1일 최종검색.

35) 경찰학사전의 '재난'의 정의로는 https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1962399&cid=42149&categoryId=42149, 2021년 11월 1일 최종검색.

또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해라는 사회재난까지 모두 포괄하고 있다.

> 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> 1. "재난"이란 국민의 생명 · 신체 · 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
> 가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성 · 유성체 등 자연우주물체의 추락 · 충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
> 나. 사회재난: 화재 · 붕괴 · 폭발 · 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다) · 화생방사고 · 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

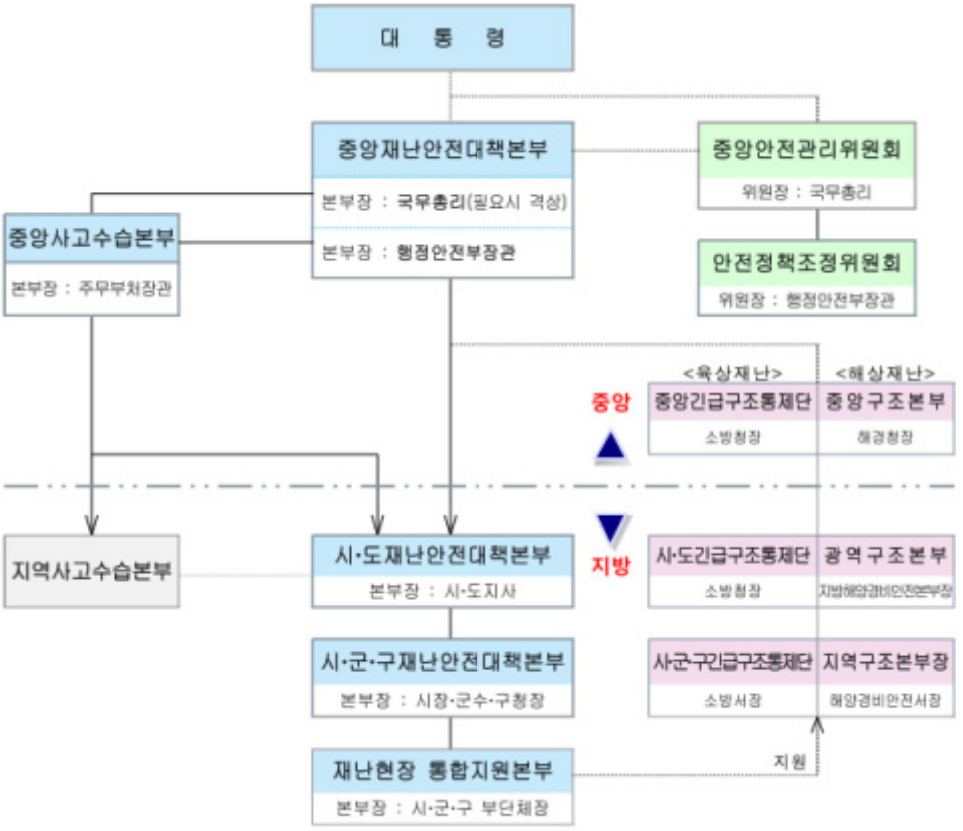
재난의 개념이 과거에 비해 광범위해지고 국민의 생활안전과 직결되는 것이므로 국민의 생명·신체의 안전 보호를 위해 국민 개개인의 자유를 제한할 가능성 또는 안전에 취약한 계층에 대한 고려가 더 강조되어지기도 한다. 따라서 국가는 헌법상 보장된 국민의 재해로부터의 안전 보장을 위해 적극적인 대응을 할 의무를 지고 있고, 이를 위한 특별한 조치를 하여야 하며, 개개인의 안전이 다른 개인이나 집단의 행위로 침해되지 않도록 적극적으로 배려하고 대응할 의무도 지고 있다.[36]

다. 「재난 및 안전관리 기본법」의 안전관리체계

「재난 및 안전관리 기본법」에서의 안전관리체계는 예방-대비-대응-복구라는 단계에 따라 이루어지고 있다. 안전관리 조직체계는 중앙안전관리위원회(제9조 내지 제13조), 중앙재난안전대책본부(제14조 내지 제17조), 재난안전상황실 등(제18조 내지 제21조) 운영에 관한 사항을 담고 있다.

재난관리의 상시조직으로 중앙에서는 행정안전부와 소방청, 해양경찰청이 존재하고, 지방단위로는 시·도 단위의 재난안전 당당 부서와 시·군·구 단위 재난안전부서가 그 역할을 담당하고 있다.

36) 전광석, "국민의 안전권과 국가의 보호의무", 법과인권교육연구 제8권 제3호, 2015, 147면.



[그림 8-1] 국가재난관리체계도

자료: 중앙안전관리위원회, 제4차 국가안전관리기본계획(2020-2024), 2019, 395면.

재난 및 안전관리에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속 중앙안전관리위원회를 두고, 재난 및 안전에 관한 중요정책 사항, 국가안전관리 기본계획에 관한 사항, 중앙행정기관의 장이 수립·수행하는 계획 등의 업무조정사항과 안전기준 관리에 관한 사항, 등을 심의하고 있다. 안전정책조정위원회의 경우 중앙안전관리위원회에 상정될 안건을 사전에 검토하고 사무를 수행하기 위해 중앙안전관리위원회에 안전정책조정위원회를 두고 있다. 안전정책조정위원회에서는 중앙안전관리위원회의 심의사항 외에도 국가기반시설 지정에 관한 사항, 재난 및 안전기술 종합계획의 심의 등도 함께 하고 있다. 대규모 재난 대응의 복구에 관한 사항을 총괄하여 조정하고 필요한 조치를 하기 위해 행정안전부 내에 중앙재난안전대책본부를 설치하여 행정안전부 장관이 본부장이 되어, 중앙대책본부의 업무 총괄과 필요시 중앙대책본부 회의를 소집한다.

제9조(중앙안전관리위원회)
① 재난 및 안전관리에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙안전관리위원회(이하 "중앙위원회"라 한다)를 둔다.
1. 재난 및 안전관리에 관한 중요 정책에 관한 사항
2. 제22조에 따른 국가안전관리기본계획에 관한 사항
2의2. 제10조의2에 따른 재난 및 안전관리 사업 관련 중기사업계획서, 투자우선순위 의견 및 예산요구서에 관한 사항
3. 중앙행정기관의 장이 수립 · 시행하는 계획, 점검 · 검사, 교육 · 훈련, 평가 등 재난 및 안전관리업무의 조정에 관한 사항
3의2. 안전기준관리에 관한 사항
4. 제36조에 따른 재난사태의 선포에 관한 사항
5. 제60조에 따른 특별재난지역의 선포에 관한 사항
6. 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 중요 사항
6의2. 재난안전의무보험의 관리 · 운용 등에 관한 사항
7. 중앙행정기관의 장이 시행하는 대통령령으로 정하는 재난 및 사고의 예방사업 추진에 관한 사항
8. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

안전관리 조직에 관한 규정은 범정부적 차원에서 재난 및 안전관리에 대한 정책을 심의하고 조정하는 역할을 하는 위원회 설치에 관한 사항, 중앙재난안전대책본부의 설치 및 그 권한을 규정하고 있어 기본법적 성격을 갖고 있다(나채준 외, 2018).

라. 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 위기관리 매뉴얼

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 재난에 신속하고 효율적으로 대응하기 위해 재난 유형별로 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응매뉴얼, 현장조치 대응매뉴얼을 작성하여 재난 발생시 각각의 매뉴얼이 신속하게 연계되어 운영될 수 있도록 하였다.

제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성 · 운용)
① 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음 각 호의 위기관리 매뉴얼을 작성 · 운용하여야 한다. 이 경우 재난대응활동계획과 위기관리 매뉴얼이 서로 연계되도록 하여야 한다.
1. 위기관리 표준매뉴얼: 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성한다. 다만, 다수의 재난관리주관기관이 관련되는 재난에 대해서는 관계 재난관리주관기관의 장과 협의하여 행정안전부장관이 위기관리 표준매뉴얼을 작성할 수 있다.
2. 위기대응 실무매뉴얼: 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성한다. 이 경우 재난관리주관기관의 장은 위기대응 실무매뉴얼과 제1호에 따른 위기관리 표준매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다.
3. 현장조치 행동매뉴얼: 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성하되, 시장 · 군수 · 구청장은 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다. 다만, 현장조치 행동매뉴얼 작성 기관의 장이 다른 법령에 따

라 작성한 계획 · 매뉴얼 등에 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼에 포함될 사항이 모두 포함되어 있는 경우 해당 재난유형에 대해서는 현장조치 행동매뉴얼이 작성된 것으로 본다.

② 행정안전부장관은 재난유형별 위기관리 매뉴얼의 작성 및 운용기준을 정하여 재난관리책임기관의 장에게 통보할 수 있다.

③ 재난관리주관기관의 장이 작성한 위기관리 표준매뉴얼은 행정안전부장관의 승인을 받아 이를 확정하고, 위기대응 실무매뉴얼과 연계하여 운용하여야 한다.

④ 재난관리주관기관의 장은 위기관리 표준매뉴얼 및 위기대응 실무매뉴얼을 정기적으로 점검하여야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 재난유형별 위기관리 매뉴얼의 표준화 및 실효성 제고를 위하여 대통령령으로 정하는 위기관리 매뉴얼협의회를 구성 · 운영할 수 있다.

⑥ 재난관리주관기관의 장은 소관 분야 재난유형의 위기대응 실무매뉴얼 및 현장조치 행동매뉴얼을 조정 · 승인하고 지도 · 관리를 하여야 하며, 소관분야 위기관리 매뉴얼을 새로이 작성하거나 변경한 때에는 이를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

⑦ 시장 · 군수 · 구청장이 작성한 현장조치 행동매뉴얼에 대하여는 시 · 도지사의 승인을 받아야 한다. 시 · 도지사는 현장조치 행동매뉴얼을 승인하는 때에는 재난관리주관기관의 장이 작성한 위기대응 실무매뉴얼과 연계되도록 하여야 하며, 승인 결과를 재난관리주관기관의 장 및 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

⑧ 행정안전부장관은 위기관리 매뉴얼의 체계적인 운용을 위하여 관리시스템을 구축 · 운영할 수 있으며, 제3항부터 제7항까지의 규정에 따른 위기관리 매뉴얼의 작성 · 운용 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑨ 행정안전부장관은 재난관리업무를 효율적으로 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기관리에 필요한 매뉴얼 표준안을 연구 · 개발하여 보급할 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 재난유형에 따른 국민행동요령의 표준화
2. 재난유형에 따른 예방 · 대비 · 대응 · 복구 단계별 조치사항에 관한 연구 및 표준화
3. 재난현장에서의 대응과 상호협력 절차에 관한 연구 및 표준화
4. 안전취약계층의 특성을 반영한 연구 · 개발
5. 그 밖에 위기관리에 관한 매뉴얼의 개선 · 보완에 필요한 사항

⑩ 행정안전부장관은 위기관리 매뉴얼의 작성 · 운용 실태를 정기적으로 점검하여야 하며, 필요한 경우 이를 시정 또는 보완하기 위하여 위기관리 매뉴얼을 작성 · 운용하는 기관의 장에게 필요한 조치를 하도록 권고할 수 있다. 이 경우 권고를 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

2. 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 '안전취약계층'에 대한 고려

가. '안전취약계층'의 고려

안전취약계층의 재난 및 사고 발생이 잦아짐에 따라 그들에 대한 특별한 고려의 필요성이 강조되었고, 이에 2020년 12월 22일에 개정된 「재난 및 안전관리 기본법」(법률 제176980호, 2021년 6월 23일 시행)에서는 '안전취약계층'의 재난 및 사고에 대한 국가의 적극적인 관리와 역할을 부여하기 시작하였다. 국가는 안전취약계층의 재난 및 사고발생 통계를 관리하여 각종 재난관리 업무에 효율적으로 활용하도록 하고, 전국적인 규모의 재난에 대해서도 재난백서를 작성하여 취약한 계층에 대한 법적 보호를 강화하고 사각지대를 해소하고자 하는 노력을 기울이고 있다.

나. '안전취약계층'의 개념

2020년 12월 33일에 일부개정된 「재난 및 안전관리 기본법」(법률 제17698호, 2021년 6월 23일 시행)에서는 '안전취약계층'의 범위를 "어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적 · 사회적 · 경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람"이라고 규정하여(제3조 제9호의3), 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 재난에 취약한 계층까지 확대하여 법적 보호를 강화하고자 하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」에 따르면, 안전취약계층은 '13세 미만의 어린이', '65세 이상 노인', '장애인복지법 제2조에 따른 장애인', '그밖에 각종사고에 취약하다고 인정되는 사람'에 한정되어 있다(시행령 제39조의2).

재난 및 안전관리 기본법 시행령
제39조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원)
① 중앙행정기관의 장이 법 제31조의2제1항에 따라 안전취약계층으로 지원하는 대상은 다음 각 호와 같다.
1. 13세 미만의 어린이
2. 65세 이상의 노인
3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인
4. 그 밖에 재난이나 그 밖의 각종 사고에 취약하다고 인정되는 사람

이 법률에서의 안전취약계층은 '13세 미만 어린이'로 한정되어 있으나, 일반적으로 돌봄체계를 구축하고 있는 기관의 구성원은 아동·청소년이다. 이에 따르면, 안전 취약계층에 '청소년'이 포함되지 못하고, 청소년 돌봄시설에 대하여 안전환경지원이 불가능한 것으로 예측된다.

다. '안전취약계층'에 대한 안전환경지원

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 안전취약계층에 대하여 안전환경을 지원하기 위한 노력을 하고 있는데, 안전관리용품의 제공 및 시설 개선 등 재난이나 그밖의 사고부터 안전을 확보할 수 있는 생활환경을 조성하기 위해 필요한 사항을 점검하고 지원한다.

제31조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원)
① 제3조 제5호가목에 따른 재난관리책임기관의 장은 안전취약계층이 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 안전을 확보할 수 있는 생활환경을 조성하기 위하여 안전용품의 제공 및 시설 개선 등 필요한 사항을 지원하기 위하여 노력하여야 한다.
② 제1항에 따른 지원의 대상, 범위, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
③ 행정안전부장관은 제3조제5호가목에 따른 재난관리책임기관의 장에게 제1항에 따른 지원이 원활히 수행되는

데 필요한 사항을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
④ 행정안전부장관은 제1항에 따른 지원과 관련하여 지방자치단체에 필요한 지원 및 지도를 할 수 있다.

라. 안전지원계층에 대한 지원범위

「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제39조의2에서는 중앙행정기관의 장이 안전취약계층에 대하여 ① 안전관리를 위하여 필요한 소방·가스·전기 등의 안전점검 및 시설 개선, ② 어린이 보호구역 등 취약지역의 안전 확보를 위한 환경 개선, ③ 재난 및 사고 예방을 위한 필요한 안전장비 및 용품의 제공, ④ 그밖의 안전취약계층의 안전한 생활환경을 조성하기 위해 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 구체적으로 지원을 할 수 있도록 근거 규정을 마련해두고 있다(제39조의2). 이러한 환경 지원 규정에 착안하여 돌봄 공백이 있는 취약계층에 대한 돌봄지원서비스도 해당 지원사항에 포함하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

재난 및 안전관리 기본법 시행령
제39조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원)
② 중앙행정기관의 장은 제1항 각 호에 따른 안전취약계층에게 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.
1. 안전관리를 위하여 필요한 소방 · 가스 · 전기 등의 안전점검 및 시설 개선
2. 어린이 보호구역 등 취약지역의 안전 확보를 위한 환경 개선
3. 재난 및 사고 예방을 위하여 필요한 안전장비 및 용품의 제공
4. 그 밖에 안전취약계층의 안전한 생활환경을 조성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항
③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 안전취약계층에 대한 안전 환경 지원에 필요한 사항은 중앙행정기관의 장이 정한다.

마. 국가안전관리기본계획 수립시 안전취약계층에 관한 고려

국가는 국가의 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획을 5년 단위로 설계하도록 하고 있고, 국가안전기본계획에는 재난에 대한 대책, 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전, 안전취약계층 안전 및 그 밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책들이 모두 포함되어 있다.

제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등)
① 국무총리는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가의 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획(이하 "국가안전관리기본계획"이라 한다)의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
② 제1항에 따른 수립지침에는 부처별로 중점적으로 추진할 안전관리기본계획의 수립에 관한 사항과 국가재난관리체계의 기본방향이 포함되어야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 수립지침에 따라 그 소관에 속하는 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획을 작성한 후 국무총리에게 제출하여야 한다.
④ 국무총리는 제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 제출한 기본계획을 종합하여 국가안전관리기본계획을 작성하여 중앙위원회의 심의를 거쳐 확정한 후 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
⑤ 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 확정된 국가안전관리기본계획 중 그 소관 사항을 관계 재난관리책임기관(중앙행정기관과 지방자치단체는 제외한다)의 장에게 통보하여야 한다.
⑥ 국가안전관리기본계획을 변경하는 경우에는 제1항부터 제5항까지를 준용한다.
⑦ 국가안전관리기본계획과 제23조의 집행계획, 제24조의 시 · 도안전관리계획 및 제25조의 시 · 군 · 구안전관리계획은 「민방위기본법」에 따른 민방위계획 중 재난관리분야의 계획으로 본다.
⑧ 국가안전관리기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 재난에 관한 대책
2. 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전, 안전취약계층 안전 및 그 밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책

국가안전관리기본계획 수립시 안전취약계층인 13세 미만 아동의 안전관리와 지원에 관한 대책도 담고 있다. 이에 따라 제4차 국가안전관리기본계획에서는 안전취약계층에 대한 안전용품 제공 및 시설개선을 위한 지원근거를 마련하기 위해 「재난 및 안전관리기본법」을 개정하고, 안전체험시설이 없는 지자체 대상 어린이, 교사, 학부모가 함께 참여하는 '찾아가는 어린이 안전체험교실'을 확대 운영하는 등 안전취약계층에 대한 맞춤형 안전교육을 강화하는 대책도 마련하였다(중앙안전관리위원회, 2019).

바. 안전정보 구축을 위한 안전취약계층 통계수집·관리

안전취약계층의 재난 상황을 모니터링 하기 위해 행정안전부장관이 재난 및 각종사고에 관한 안전정보를 수집·관리하도록 규정하고 있다. 안전정보를 구축함에 있어서 안전취약계층의 재난 및 사고피해에 관한 통계도 포함하도록 하고 있다. 코로나19로 인한 사회재난 상황이 발생했을 때 실제로 각 돌봄영역에서 얼마만큼의 재난피해가 발생하였고 긴급돌봄의 필요성이 있는지에 대하여 파악할 수 없었다. 평상시 안전취약계층에 대한 통계자료를 수집·축적하여 재난 상황 발생시 수요를 즉각적으로 파악하는 것은 대단히 중요한 일이다.

제66조의9(안전정보의 구축 · 활용) ① 행정안전부장관은 재난 및 각종 사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위하여 다음 각 호의 정보(이하 "안전정보"라 한다)를 수집하여 체계적으로 관리하여야 한다.
1. 재난이나 그 밖의 각종 사고에 관한 통계, 지리정보 및 안전정책에 관한 정보
1의2. 안전취약계층의 재난 및 각종 사고 피해에 관한 통계
2. 제32조제1항에 따른 안전 점검 결과
3. 제32조제4항에 따른 조치 결과
4. 제33조의2제1항부터 제3항까지에 따른 재난관리체계 등에 대한 평가 결과
5. 제55조의2제2항에 따른 긴급구조지원기관의 능력 평가 결과
6. 제69조제1항 및 제2항에 따른 재난원인조사 결과
7. 제69조제5항 후단에 따른 개선권고 등의 조치결과에 관한 정보
8. 그 밖에 재난이나 각종 사고에 관한 정보로서 행정안전부장관이 수집 · 관리가 필요하다고 인정하는 정보

3. 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 돌봄대응의 문제점

재난과 관련한 문제 발생시 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해서 국가재난관리시스템이 작동하고 있고, 이 법률에 따라 국가의 재난관리에 있어서 안전취약계층인 아동을 특별히 고려하고 있다. 그러나 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난과 안전관리에 초점을 맞추어 만들어진 법이기 때문에 재난 상황 발생시 돌봄이 필요한 각 영역에 대한 고려를 담고 있지 않다. 「재난 및 안전관리 기본법」과 그 시행령의 내용은 다음과 같은 점에서 돌봄체계 대응에 있어서 한계를 보이고 있다.

가. 지나치게 포괄적인 안전의 개념과 범위

「재난 및 안전관리 기본법」에서 안전에 대하여 명확한 개념 규정을 가지고 있지 않고, 안전의 범위가 예상되는 재난 등으로 사람의 생명·신체, 재산의 안전에 영향을 미치거나 미칠 수 있는 것까지 포괄하고 있어 개념과 범위가 매우 포괄적이다(황승흠 외, 2014). 또한 「재난 및 안전관리 기본법」에서 안전취약계층으로 '13세 미만 어린이'를 설정하고 있긴 하지만, 안전취약계층인 어린이에 대한 고려방식을 어떻게 할 것인지, 취합된 자료를 통해 어떠한 대응정책을 살필 것인지에 대한 구체적인 내용이 담겨있지 않다.

「재난 및 안전관리 기본법」에서 안전의 영역이 광범위해질수록 기본법에서 특히 보호해야 할 안전취약계층의 안전관리의 내용이 모호해질 수 있고, 사각지대가 발생할 수밖에 없다. 특히, 아동·청소년의 경우 재난 상황 발생시 이러한 대응을 위한 긴급돌봄의 체계가 필요한 대상이다. 그

럼에도 불구하고 법에서 안전취약계층인 아동에 대한 구체적인 재난돌봄 대응이 무엇인지가 제시되어 않아 재난 발생시 긴급돌봄체계의 실질적 구동을 어렵게 하고 있다.

나. 안전취약계층의 적용범위 제한

안전취약계층의 범위에 '13세 미만 어린이'만을 포함하도록 하고 있는데, 이는 다른 법률에서의 지원 또는 보호하고 있는 아동·청소년의 범위와 불일치하는 결과가 나타나고 있고, 안전취약계층을 협소하게 해석하는 결과를 초래하게 된다. 예를 들어 「아동복지법」에 근거하여 다함께돌봄센터와 지역아동센터를 이용하고 있는 '13세 이상 18세 미만 아동', 「청소년기본법」에 근거한 청소년방과후지원센터를 이용하고 있는 '13세 이상 24세 이하 청소년'의 경우 '안전취약계층'에서 제외되는 결과에 이르게 된다.

다. 돌봄 유형별 대응에 관한 구체적 사항 부재

재난 상황 발생시 대응은 중앙재해재난본부를 중심으로 한 컨트롤타워를 통해 현장에까지 매뉴얼 적용이 이루어지고 있으나, 실제 현장에서는 각각의 돌봄 유형에 따라서 적용방식이 달라지는 문제가 발생하고 있다. 가령 다함께돌봄센터의 경우 「아동복지법」에 근거하여 설치된 시설이긴 하나, 실제 운영은 「사회복지사업법」에 근거하여 관련된 법인의 운영방식에 따라 재난대응이 이루어지고 있다. 초등돌봄교실의 경우 법적 근거 자체가 없고, 초등학교에서 외부 위탁에 의해 운영되고 있긴 하나 재난발생시 초등학교 학교운영규정에 근거하여 재난대응이 이루어지고 있다. 따라서 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해 재난에 대한 기본적인 대응체계가 마련되어 있다고 하나, 실제 현장에서는 돌봄의 유형에 따라 법적 근거를 달리 가지고 다르게 재난대응이 이루어지고 있는데, 이러한 사항을 기본법에서 담지 못하고 있다.

제2절 지역아동센터 관련 재난대응의 법적 근거

1. 「아동복지법」에서의 지역아동센터의 법적 근거

가. 지역아동센터의 설치 근거

「아동복지법」에 근거하여 국가와 지방자치단체는 아동복지시설을 설치할 수 있다. 「아동복지법」에서는 아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 공동생활가정, 자립지원시설, 아동상담소, 아동전용시설, 지역아동센터, 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터, 아동권리보장원 등 다양한 아동복지시설의 설치와 운영에 관한 사항을 다루고 있다.

방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전한 육성을 위해 보호와 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 지역사회와의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공하기 위해, 2004년 「아동복지법」이 개정되면서 아동복지시설의 한 종류로 '지역아동센터'가 법제화되었다. 「아동복지법」 제52조 제1항 제8호에서는 지역아동센터를 "지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전한 육성을 위해 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설"로 규정하고 있다.

> 아동복지법 제52조(아동복지시설의 종류)
> ① 아동복지시설의 종류는 다음과 같다.
> 8. 지역아동센터: 지역사회 아동의 보호 · 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설

나. 지역아동센터의 이용연령기준

지역아동센터 이용연령기준은 「아동복지법」에서의 아동연령기준에 따라 아동복지시설 이용이 허가되고 있다. 구체적으로 보면 지역아동센터 이용아동 선정시 소득 기준이나 가구 특성 기준 등이 고려되긴 하나, 연령 기준으로 봤을 때 '18세 미만 아동으로 초·중학교에 재학 중인 아동'이 중심이 된다. 지역아동센터는 18세 미만 아동이 기준이나, ① 지역아동센터 이용 중 아동이 고등학

교로 진학하는 경우 고등학생, ② 18세 이상이나 계속해서 지역아동센터를 이용하는 고등학생, ③ 지역아동센터를 이용하는 아동의 형제·자매로 그 형제자매가 미취학아동이거나 고등학생인 경우와 형제·자매가 지역아동센터를 모두 이용하는 경우로 그 중 1명 초등학생 또는 다른 1명은 미취학아동 또는 고등학생인 경우, ④「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」제2조 제2호에 따른 학교 밖 청소년으로서 18세 미만 아동인 경우, ⑤ 지역적 특성 등으로 어린이집·유치원 등을 이용할 수 없는 미취학 아동, ⑥ 기타 지역 특성이나 가구 특성에 따라 지역아동센터에서 돌봄이 필요하다고 시장·구청장이 인정한 경우에도 포함하고 있다(보건복지부a, 2021).

다. 지역아동센터에서의 아동안전교육

지역아동센터에서의 아동안전교육은「아동복지법」제31조에 따라 매년 아동안전교육계획을 수립하여 실시해야 하는데 이 교육내용에 '재난대비 안전'교육이 포함되어 있다.

> 아동복지법 제31조(아동의 안전에 대한 교육)
> ① 아동복지시설의 장,「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장,「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및「초 · 중등교육법」에 따른 학교의 장은 교육대상 아동의 연령을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 다음 각 호의 사항에 관한 교육계획을 수립하여 교육을 실시하여야 한다. 이 경우 그 대상이「영유아보육법」제2조제1호에 따른 영유아인 경우 아동복지시설의 장, 같은 법에 따른 어린이집의 원장 및「유아교육법」에 따른 유치원의 원장은 보건복지부령으로 정하는 자격을 갖춘 외부전문가로 하여금 제1호의2에 따른 아동학대 예방교육을 하게 할 수 있다.
> 1. 성폭력 예방
> 1의2. 아동학대 예방
> 2. 실종 · 유괴의 예방과 방지
> 3. 감염병 및 약물의 오남용 예방 등 보건위생관리
> 4. 재난대비 안전
> 5. 교통안전
> ② 아동복지시설의 장,「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장은 제1항에 따른 교육계획 및 교육실시 결과를 관할 시장 · 군수 · 구청장에게 매년 1회 보고하여야 한다.
> ③「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및「초 · 중등교육법」에 따른 학교의 장은 제1항에 따른 교육계획 및 교육실시 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 교육감에게 매년 1회 보고하여야 한다.

「아동복지법 시행령」제28조에 따라 아동안전에 대한 교육을 실시할 때 교육기준을 준수해야 하고, 각 아동복지시설 장은 교육계획 및 실시 결과를 매년 3월 31일까지 시군구청장에게 보고해야 한다.

아동복지법 시행령 제28조(아동의 안전에 대한 교육)

① 아동복지시설의 장, 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장, 「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 장은 법 제31조제1항에 따라 교육계획을 수립하여 교육을 실시할 때에는 별표 6의 교육기준에 따라야 한다. 〈개정 2018. 3. 6.〉

② 법 제31조제2항 및 제3항에 따라 아동복지시설의 장 및 「영유아보육법」에 따른 어린이집의 원장은 시장·군수·구청장에게, 「유아교육법」에 따른 유치원의 원장 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 교육감에게, 각각 교육계획 및 교육실시 결과를 매년 3월 31일까지 보고하여야 한다. 〈개정 2014. 9. 26.〉

③ 아동복지시설의 장은 그 아동복지시설에 입소한 아동 중 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 또는 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 실시하는 법 제31조제1항 각 호의 사항에 관한 교육을 받은 아동에 대해서는 법 제31조제1항에 따른 교육을 실시하지 아니할 수 있다.

아동복지법 시행령 제28조 별표 6에서 말하는 재난대비 안전교육은 다음과 같다. 재난대비 안전교육은 6개월에 1회 이상 실시하도록 하고 있고, 화재의 원인과 예방, 화재대처, 소방기구 사용법 등에 대한 사항을 교육내용으로 삼고 있다.

〈표 8-1〉 아동복지법상 재난대비 안전교육 (별표 6)

구분		재난 대비 안전교육
실시 주기(총시간)		6개월에 1회 이상(연간 6시간 이상)
교육내용	초등교	1. 화재의 원인과 예방법 2. 화재시 대처법 3. 화재시 신고요령 4. 화상대처법 5. 소화기사용법 6. 자연재난의 개념과 안전한 행동 알기
	중·고등학교	1. 화재의 원인과 예방법 2. 화재시 대처법 3. 소방기구 사용법 4. 자연재난, 인적재난 발생시 행동방법 5. 재난안내시스템 활용법
교육방법		전문가 또는 담당자 강의 시청각 교육 실습교육 또는 현장학습 사례분석

출처: 아동복지법 시행령 제28조 별표6.

그러나 아동복지법상에서 말하는 재난 대비 안전교육이란 주로 화재교육에 집중되어 있고, 다양한 재난에 대한 대비가 부족하고, 코로나19와 같은 장기간의 사회재난 발생을 대비한 안전교육은 전혀 실시되지 않고 있다.

라. 지역아동센터 종사자 기준

지역아동센터의 종사자 및 시설장의 기준과 의무에 관한 사항은 「아동복지법」 제54조 이하에서 내용을 담고 있다. 「아동복지법」에서는 지역아동센터를 포함하여 아동복지시설의 종사자 배치(제54조), 시설장의 결격사유(제54조의2), 종사자의 교육훈련(제55조), 시설의 개선, 사업 정지, 시설 폐쇄 등(제56조), 아동복지시설의 장의 의무(제57조) 등에 관한 전반적인 사항을 다루고 있다.

그러나 「아동복지법 시행령」 제52조 별표14를 보면 지역아동센터에는 30명 이상인 경우 시설장 1인, 생활복지사 2인, 아동이 50명 이상인 경우 영양사 1인을 두도록 배치기준을 갖고 있다. 그러나 종사자의 자격기준에 있어서는 아동복지시설 전반의 종사자 자격기준을 두고 있을뿐 지역아동센터에 특화된 종사자 자격기준은 없다.

2. 「사회복지사업법」에서의 지역아동센터의 법적 근거

「아동복지법」제52조 이하에서 별도로 규정되어 있는 경우를 제외하고, 지역아동센터의 운영에 관한 대부분의 사항은 「사회복지사업법」 제3조 이하에 따라 운영되고 있다. 「사회복지사업법」에서 규율되는 안전점검에 관한 사항이 제34조의4의 규정에서 일부 담겨져 있다. 지역아동센터장은 연 2회 시설에 대한 정기안전검검을 실시하고 그 결과를 시군구청장에게 제출해야 하고(제34조의4 제2항), 시설은 정기안전점검 결과 해당시설의 구조·설비의 안전도가 취약하여 위해의 우려가 있는 경우 안전점검기관에 수시안전점검을 의뢰한 그 결과를 시군구청장에게 제출해야 한다. 이를 위반시 「사회복지사업법」 제58조 제2항에 따라 300만원 이하 과태료를 부과할 수 있다.

사회복지사업법 제34조의4(시설의 안전점검 등)
① 시설의 장은 시설에 대하여 정기 및 수시 안전점검을 실시하여야 한다.
② 시설의 장은 제1항에 따라 정기 또는 수시 안전점검을 한 후 그 결과를 시장 · 군수 · 구청장에게 제출하여야 한다.
③ 시장 · 군수 · 구청장은 제2항에 따른 결과를 받은 후 필요한 경우에는 시설의 운영자에게 시설의 보완 또는 개수(改修) · 보수를 요구할 수 있으며, 이 경우 시설의 운영자는 요구에 따라야 한다.
④ 국가나 지방자치단체는 예산의 범위에서 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 안전점검, 시설의 보완 및 개수 · 보수에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.
⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 정기 또는 수시 안전점검을 받아야 하는 시설의 범위, 안전점검 시기, 안전점검기관 및 그 절차는 대통령령으로 정한다.

하지만 「사회복지사업법」에서는 사회복지사업 전반을 다루기 때문에, 돌봄을 주된 영역으로 하는 지역아동센터에 관하여 특별하게 규율하는 규정을 두고 있지 않다.

3. 지역아동센터 관련법에서의 재난대응의 문제점

가. 「아동복지법」에 의한 재난대응의 근거규정 필요

「아동복지법」은 많은 아동복지시설을 규율하는 법이고 지역아동센터 역시 이 법률에 의해 시설 설치 기준, 종사자 배치 기준, 시설장 의무사항 등을 적용받고 있음에도 불구하고 안전과 관련된 사항은 「사회복지사업법」에 관계된 기관에 따라 적용을 받고 있는 것으로 보인다. 각 지역단위 지역아동센터의 운영방식이 관련 사회복지사업 기관의 형태에 따라 상이함에 따라 「아동복지법」에 의해서는 실질적인 규율이 이루어지지 않고 있다. 특히, 재난상황에서 아동의 돌봄에 관한 사항은 「아동복지법」 안에서 그 내용을 찾아보기 어렵다.

나. 종사자의 자격기준에 재난대응관리자 부재

지역아동센터는 「아동복지법 시행령」 제52조 별표14에 따라 아동 30명 이상인 경우 시설장 1인, 생활복지사 2인, 영양사 1인을 둘 수 있고, 아동 10명 이상 30명 미만인 경우 시설장 1인, 생활복지사 1인을 둘 수 있다. 종사자의 자격기준은 「아동복지법 시행령」 제52조 별표 15에 따른다.

〈표 8-2〉「아동복지법 시행령」상 종사자 자격기준(별표 15)

구분	자격기준
지역아동센터의 장	1.「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 2급 이상의 자격 취득 후 아동과 관련된 사회복지사업에 3년 이상 또는 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 2. 학대아동보호사업과 관련된 기관에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 사람 3. 7급 이상 공무원으로서 국가나 지방자치단체에서 사회복지사업에 관한 행정업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 4.「의료법」에 따른 의사·한의사 또는 치과의사 면허 취득 후 3년 이상 진료 경력이 있는 사람 5.「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」에 따른 정신건강전문요원 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 6.「영유아보육법」에 따른 보육교사 1급 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 7. 유치원, 초등학교 또는 중등학교 교사 자격증 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 8. 직업훈련교사, 간호사, 영양사 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람
생활복지사	1.「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 2급 이상 자격이 있는 사람 2. 유치원, 초등학교 또는 중등학교 교사 자격이 있는 사람 3.「영유아보육법」에 따른 보육교사 1급 자격이 있는 사람

출처: 아동복지법 시행령 제52조 별표15.

「아동복지법 시행령」 제52조에 따른 지역아동센터 종사자의 자격기준을 보면, 사회복지업무, 학대아동보호사업, 보육교사 자격 등 다양한 자격기준을 요구하고 있으나, 재난과 관련하여 종사자의 자격기준을 요하고 있지는 않다. 해당분야 전문인력이 배치되어 상시적인 대응이 가능하려면 지역아동센터 시설장이나 생활복지사 자격기준에 재난관련 대응업무를 한 경력도 자격기준에 포함할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다. 아동안전교육 내용에 재난대응 관련사항 부재

시설장은 교육대상 아동의 연령을 고려하여 매년 아동의 안전교육계획을 수립하여 교육을 실시해야 하고 안전교육계획과 실시 결과를 시군구청장에게 매년 보고해야 하고, 지자체는 시설 점검시 교육계획의 수립 및 실시 여부를 확인해야 할 의무를 지고 있다. 다만,「아동복지법 시행령」 제28조 제3항에 따라 이용아동 중 어린이집, 유치원, 초중등학교 등에서 이미 안전교육을 받은 아동에게는 교육을 실시하지 않을 수 있다. 특히「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제8조에 따라 유치원, 초중고등학교 및 특수학교 등에서 학교안전교육이 실시되므로 학생에 대한 안전교육을 하지 않을 수 있다는 예외 조항이 있다. 결구 학생의 경우 지역아동센터에서 별도의 재난

대응교육을 하지 않아도 된다는 결과가 된다.

특히, 아동안전교육의 내용을 보면, 화재예방이나 자연재난에 대비한 교육과 훈련 내용이 전부여서 지금과 같은 장기적 사회재난 상황이 발생시 아동이 즉각적으로 인지하고 대응할 수 있는 교육체계가 갖추어져 있지 않다.

라. 「사회복지사업법」상 시설장 등의 의무에서 재난관련 의무사항 부재

「사회복지사업법」 제34조의4에서는 시설의 장에게 안전점검을 실시해야 하는 의무를 지우고 있으나, 재난상황 발생을 대비한 안전교육 등에 관한 사항은 의무로 하고 있지 않다. 재난상황에서도 돌봄은 지속되어야 하는바, 재난상황 발생시 즉각적으로 돌봄체계가 구축될 수 있도록 지역아동센터 적용을 위해서는 「사회복지사업법」 제34조의4에서 재난상황에 대한 대비교육 등의 내용도 담는 것이 필요하다.

제3절 다함께돌봄센터 관련 재난대응의 법적근거

1. 「아동복지법」에서의 다함께돌봄센터의 법적 근거

가. 다함께돌봄센터의 설치 근거

양육환경의 변화와 돌봄에 대한 사회적 요구가 증가하고 초등학생의 방과후 심각한 돌봄 공백의 문제를 해결하기 위해, 2019년 1월 15일 「아동복지법」이 개정되어 다함께돌봄센터 등 방과 후 돌봄서비스 지원에 관한 사항이 추가되었다. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 ① 초등학교 정규교육 이외의 시간동안 아동의 안전보호, ② 안전하고 균형 있는 급식 및 간식의 제공, ③ 등·하교 전후, 야간 또는 긴급상황 발생 시 돌봄서비스 제공, ④ 체험활동 등 교육·문화·예술·체육 프로그램의 연계·제공, ⑤ 돌봄 상담, 관련 정보의 제공 및 서비스의 연계, ⑥ 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 방과 후 돌봄서비스의 제공을 위해 다함께돌봄센터를 설치할 수 있다. 국가는 방과 후 지원사업 운영과 관련하여 필요한 경우 다함께돌봄센터의 설치와 운영에 필요한 비용의 일부를 지방자치단체에서 지원할 수 있도록 하고 있다.

> 아동복지법 제44조의2(다함께돌봄센터)
> 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.
> 1. 아동의 안전한 보호
> 2. 안전하고 균형 있는 급식 및 간식의 제공
> 3. 등·하교 전후, 야간 또는 긴급상황 발생 시 돌봄서비스 제공
> 4. 체험활동 등 교육·문화·예술·체육 프로그램의 연계·제공
> 5. 돌봄 상담, 관련 정보의 제공 및 서비스의 연계
> 6. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 방과 후 돌봄서비스의 제공
> ② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다함께돌봄센터의 설치·운영을 보건복지부장관이 정하는 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.
> ③ 국가는 다함께돌봄센터의 설치·운영에 필요한 비용의 일부를 지방자치단체에 지원할 수 있다.
> ④ 다함께돌봄센터의 장은 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 정하는 바에 따라 아동의 보호자에게 제1항 각 호의 방과 후 돌봄서비스 제공에 필요한 비용의 일부를 부담하게 할 수 있다.
> ⑤ 다함께돌봄센터의 설치기준과 운영, 종사자의 자격 등에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

그러나 「아동복지법」에서 규정하고 있는 사항 외에는 「사회복지사업법」 제3조 이하의 규정에

따라 운영된다. 사회복지사업법에서의 규정 내용은 앞에서 살펴본 지역아동센터의 내용과 동일하므로 여기에서는 생략한다.

나. 다함께돌봄센터의 설치·운영기준

다함께돌봄센터의 설치 및 운영주체는 지방자치단체이므로 직영방식으로 운영되나, 예외적으로 돌봄서비스에 관한 전문성을 활용하고 지역사회의 참여를 활성화하기 위해 위착운영하는 방식도 가능하다(보건복지부, 2021). 「아동복지법」 제21조의 2에서는 다함께돌봄센터의 설치 및 운영기준 및 종사자의 자격기준의 자세한 사항은 「아동복지법 시행규칙」 별표1의2에 따라 실시되고 있다. 그러나 다함께돌봄센터의 실제 프로그램 운영은 외부의 위탁된 기관들이 운영하고 있다. 이런 상황에서 재난대응에 있어 문제가 발생한 경우 위탁기관이 책임을 지어야 할지, 지방자치단체의 책임 여하에 있게 될지가 모호해지는 경우가 발생하기도 한다.

아동복지법 시행규칙 별표1의2 [다함께돌봄센터 설치·운영기준 및 종사자의 자격기준]
1. 설치기준
가. 전용면적이 최소 66제곱미터 이상일 것
나. 놀이 공간 또는 활동실, 사무 공간, 화장실 및 조리 공간을 각각 갖출 것
2. 운영기준
가. 지방자치단체의 장은 다함께돌봄센터의 운영을 위탁하는 경우에는 이를 공고하여 일반경쟁입찰에 부칠 것. 이 경우 보건복지부장관은 지방자치단체의 장이 다함께돌봄센터의 운영을 위탁·관리할 때 고려할 수 있는 세부적인 사항을 정할 수 있다.
나. 가목에도 불구하고 다함께돌봄센터의 설치·운영에 필요한 부지 또는 건물을 기부채납하거나 무상으로 사용하게 한 자로서 보건복지부장관이 정하는 자격을 갖춘 자에게 위탁하는 경우에는 수의계약을 할 수 있다.

다. 다함께돌봄센터 종사자기준

다함께돌봄센터의 종사자들은 아동복지법 시행규칙 별표1의2와 같이 개별법률에 따른 사회복지사, 보육교사, 청소년지도사, 간호 면허 취득자 등 다양한 경력을 가진 자들로 구성되어 있다.

아동복지법 시행규칙 별표1의2 [다함께돌봄센터 설치·운영기준 및 종사자의 자격기준]
3. 종사자의 자격기준
가. 다함께돌봄센터의 장은 다음의 어느 하나에 해당할 것
1) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 후 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
2) 「영유아보육법」에 따른 보육교사로서 1급 자격증을 발급받은 후 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
3) 「유아교육법」에 따른 유치원교사, 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 교사·중등학교 교사 자격증을 발급받

은 후 「교육기본법」 제9조에 따른 학교, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원에서 3년 이상 근무하거나 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
4) 「청소년 기본법」에 따른 청소년지도사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 후 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
5) 「의료법」에 따라 간호사 면허를 취득한 후 사회복지사업에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
나. 다함께돌봄센터의 돌봄선생님은 다음의 어느 하나에 해당할 것
1) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 사람
2) 「영유아보육법」에 따른 보육교사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 사람
3) 「유아교육법」에 따른 유치원교사, 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 교사·중등학교 교사 자격증을 발급받은 사람
4) 「청소년 기본법」에 따른 청소년지도사로서 1급 또는 2급 자격증을 발급받은 사람
5) 그 밖에 지방자치단체의 장이 관할 지역에서 일정기간 이상 법 제44조의2제1항 각 호의 돌봄서비스에 해당하는 활동을 수행했다고 인정한 사람

다함께돌봄센터 종사자는 주로 사회복지업무나 보육업무에 전문성을 가진 자이기 때문에 재난 및 안전사고 발생시 신속하고 전문적인 대응이 어렵다. 다함께돌봄센터 종사자는 보육 또는 돌봄 전문가이기 때문에 「재난 및 안전관리 기본법」에서 말하는 재난 및 안전관련 전문교육을 받는 대상에도 포함되지 않는 문제점이 있다.

라. 다함께돌봄센터 아동에 대한 안전교육

다함께돌봄센터 아동은 연간2회 재난대비 훈련을 실시하고 있다. 다함께돌봄센터 이용아동은 그 연령을 고려하여 「아동복지법」상 안전교육 기준에 따라 5대 안전교육을 실시하고 있고, 돌봄 프로그램 내에서 안전교육을 포함한 예방교육과 대처교육을 실시하고 있다. 그 중 대표적인 재난대비 안전교육의 경우 화재예방이나 자연재난에 대비한 교육과 훈련 내용이 전부여서 지금과 같은 사회재난 상황이 발생시 아동이 즉각적으로 인지하고 대응할 수 있는 교육체계가 갖추어져 있지 않다.

〈표 8-3〉 다함께돌봄센터 재난대비 안전교육

구분		재난 대비 안전교육
실시 주기(총시간)		6개월에 1회 이상(연간 6시간 이상)
교육내용	초등학교	1. 화재의 원인과 예방법 2. 화재시 대처법 3. 화재시 신고요령 4. 화상대처법 5. 소화기사용법 6. 자연재난의 개념과 안전한 행동 알기
	중·고등학교	1. 화재의 원인과 예방법

구분		재난 대비 안전교육
		2. 화재시 대처법 3. 소방기구 사용법 4. 자연재난, 인적재난 발생시 행동방법 5. 재난안내시스템 활용법
교육방법		1. 전문가 또는 담당자 강의 2. 시청각 교육 3. 실습교육 또는 현장학습 4. 사례분석

출처: 아동복지법 시행령 제28조 별표6.

2. 다함께돌봄센터의 재난대응의 법적 문제점

가. 재난안전담당자 미지정

다함께돌봄센터 내에 종사자 가운데는 재난상황에서 재난 및 안전관리업무 담당자가 지정되어 있지 않다. 그때그때 재난의 상황에 따라 대응하고 있기 때문에 재난 및 안전관리업무 담당자가 누구라고 확정할 수 없을 뿐만 아니라, 「재난 및 안전관리 기본법」 제6조의2에 따라 재난안전분야 업무 담당자가 받아야 하는 재난 및 안전관리 전문교육을 제대로 실시할 수 없는 문제점을 안고 있다.

나. 제한적인 종사자 재난안전교육

다함께돌봄센터 종사자 신입교육이나 보수교육의 내용을 보면, 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규율하고 있는 자연재난과 사회재난 모두를 포괄하고 있는 것이 아니라, 재난 중 화재, 지진 등에 한정하여 종사자 교육이 이루어지고 있고, 사회재난과 같이 국가적 차원에서 대응이 필요한 사안에 대하여 대응할 수 있는 교육 내용이 담겨 있지 않다.

다. 아동에 대한 재난안전교육의 협소

다함께돌봄센터 이용아동은 아동복지법의 규정에 따라 연간 2회 5대 안전교육을 받게 된다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 「아동복지법」에서 규율하고 있는 재난 안전교육의 내용에는 화재예방에 관한 안전교육이 주를 이루고 있고, 자연재난에 관한 것도 제한적으로 이루어지고 있어 「재

난 및 안전관리 기본법」에서 말하는 재난의 범위에 속하는 사회재난과 화재 이외 재난을 포괄적으로 교육하지 못하는 한계를 드러내고 있다.

제4절 청소년방과후아카데미 관련 재난대응 법적 근거

1. 「청소년기본법」에서의 청소년방과후아카데미 법적 근거

가. 청소년방과후 활동지원사업의 근거

청소년방과후아카데미의 활동에 관한 사항은 「청소년기본법」에 그 근거를 두고 있다. 국가 및 지방자치단체가 학교 정규교육으로 보호할 수 없는 시간동안 청소년의 전인적 성장·발달을 지원하기 위해 다양한 교육과 활동프로그램을 지원할 수 있도록 하였다(제48조의2).

> 청소년기본법 제48조의2(청소년 방과 후 활동의 지원)
> ① 국가 및 지방자치단체는 학교의 정규교육으로 보호할 수 없는 시간 동안 청소년의 전인적(全人的) 성장 · 발달을 지원하기 위하여 다양한 교육 및 활동 프로그램 등을 제공하는 종합적인 지원 방안을 마련하여야 한다.
> ② 제1항의 종합적인 지원 방안 마련에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

여성가족부 장관 등은 청소년방과후 활동을 종합 지원하기 위한 방과후사업을 실시할 수 있고, 필요한 경우 장애청소년과 다문화청소년을 위한 특별교육도 실시할 수 있다. 방과후 지원사업에는 ① 청소년의 역량 개발 지원, ② 청소년의 기본학습 및 보충학습 지원, ③ 청소년의 안전하고 건강한 방과 후 활동을 위한 급식, 시설 지원 및 상담, ④ 청소년의 안전하고 건강한 방과 후 활동을 위한 학부모 교육, 청소년의 방과 후 활동을 지원하는 기관 및 단체 등의 개발 및 연계, ⑤ 그 밖에 청소년의 방과 후 활동을 지원하기 위해 필요한 활동 등에 관한 사항이 포함되어 있다(시행령 제33조의4).

청소년기본법 시행령 제33조의4(방과 후 활동 종합지원사업 실시)
① 여성가족부장관과 시 · 도지사 및 시장 · 군수 · 구청장은 청소년의 방과 후 활동을 지원하는 청소년 방과 후 활동 종합지원사업(이하 이 장에서 "방과후사업"이라 한다)을 실시할 수 있다. 이 경우 방과후사업은 장애청소년과 다문화청소년 등 특별한 교육 및 활동이 필요한 청소년을 대상으로 할 수 있다.
② 방과후사업은 다음 각 호의 활동을 포함한다.
1. 청소년의 역량 개발 지원
2. 청소년의 기본학습 및 보충학습 지원
3. 청소년의 안전하고 건강한 방과 후 활동을 위한 급식, 시설 지원 및 상담
4. 청소년의 안전하고 건강한 방과 후 활동을 위한 학부모 교육, 청소년의 방과 후 활동을 지원하는 기관 및 단체 등의 개발 및 연계
5. 그 밖에 청소년의 방과 후 활동을 지원하기 위해 필요한 활동

나. 청소년방과후활동의 종합지원계획

여성가족부 장관과 시도지사는 매년 청소년 방과후 활동 종합지원계획을 수립· 수행해야만 한다. 방과후 종합지원계획에는 ① 방과 후 활동의 수요 및 현황 조사, ② 방과 후 교육 및 활동 프로그램의 개발 및 보급, ③ 방과 후 활동에 필요한 시설의 확보, ④ 전문인력의 선발 및 배치, 제33조의4에 따른 방과 후 활동 종합지원사업의 운영 및 평가, ⑤ 그 밖에 관할 구역의 학교와 청소년의 방과 후 활동을 지원하는 기관 및 단체 등과의 연계 등에 관한 사항 등이 담겨 있다.

청소년기본법 시행령 제33조의3(청소년 방과 후 활동 종합지원계획의 수립)
① 법 제48조의2에 따라 여성가족부장관과 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사(이하 "시 · 도지사"라 한다)는 매년 청소년 방과 후 활동 종합지원계획(이하 이 장에서 "방과후종합지원계획"이라 한다)을 수립 · 시행하여야 한다.
② 방과후종합지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 방과 후 활동의 수요 및 현황 조사
2. 방과 후 교육 및 활동 프로그램의 개발 및 보급
3. 방과 후 활동에 필요한 시설의 확보, 전문인력의 선발 및 배치
4. 제33조의4에 따른 방과 후 활동 종합지원사업의 운영 및 평가
5. 그 밖에 관할 구역의 학교와 청소년의 방과 후 활동을 지원하는 기관 및 단체 등과의 연계 등에 관한 사항

다. 청소년방과후활동센터 설치·운영근거

청소년의 방과후 활동을 구체적으로 지원하기 위해 여성가족부장관과 시도지사는 청소년 방과후 활동지원센터를 설치·운영할 수 있고, 지원센터를 전문 법인 또는 단체에 위탁할 수도 있다. 청소년방과후지원센터에서는 ① 방과후종합지원계획의 수립 · 시행, ② 방과후사업의 운영 관리, 컨설팅 및 평가, ③ 청소년의 방과 후 활동 지원을 위한 국내외 자료조사, ④ 방과후사업의 업무

종사자를 위한 교육 · 연수(여성가족부장관이 설치하는 지원센터만 해당한다), ⑤ 방과후사업의 운영모형 개발(여성가족부장관이 설치하는 지원센터만 해당한다), ⑥ 그 밖에 청소년의 방과 후 활동을 종합적으로 지원하기 위하여 필요한 사업을 실시할 수 있다(청소년기본법 시행령 제33조의5 제3항).

청소년기본법 시행령 제33조의5(청소년 방과 후 활동 지원센터의 설치 · 운영)
① 여성가족부장관과 시 · 도지사는 청소년의 방과 후 활동을 종합적으로 지원하기 위하여 청소년 방과 후 활동 지원센터(이하 이 조에서 "지원센터"라 한다)를 설치 · 운영할 수 있다.
② 여성가족부장관과 시 · 도지사는 지원센터를 방과 후 사업운영에 관한 전문성이 있는 법인 또는 단체에 위탁하여 운영할 수 있다.
③ 지원센터는 다음 각 호의 사업을 수행한다.
1. 방과후종합지원계획의 수립 · 시행
2. 방과후사업의 운영 관리, 컨설팅 및 평가
3. 청소년의 방과 후 활동 지원을 위한 국내외 자료조사
4. 방과후사업의 업무 종사자를 위한 교육 · 연수(여성가족부장관이 설치하는 지원센터만 해당한다)
5. 방과후사업의 운영모형 개발(여성가족부장관이 설치하는 지원센터만 해당한다)
6. 그 밖에 청소년의 방과 후 활동을 종합적으로 지원하기 위하여 필요한 사업

2. 청소년방과후아카데미 재난대응의 법적 문제점

청소년방과후아카데미는 「청소년기본법」에 의거하여 방과후아카데미의 설치 및 운영에 관한 계획을 수립할 수 있으나, 방과후 아카데미 내에서의 재난대응에 관한 사항은 전혀 언급이 없다. 운영매뉴얼을 보면 청소년방과후아카데미 자체적으로 안전관리계획을 수립하고 이용자 및 종사자를 대상으로 한 안전교육을 실시하고 있다고 하고 있으나, 「아동복지법」 제31조와 같이 법률상 안전관리교육에 관한 법적 근거를 갖추고 있지 않다.

제5절 초등돌봄교실 관련 재난대응 법적 근거

1. 초등돌봄교실 운영의 법적 근거

2004년 초등저학년을 대상으로 한 '방과후교실'이 시범 운영된 이후, 2010년 초등보육교실을 '초등돌봄교실'로 명칭을 변경하여 시범 운영한 이후 현재까지 확대 운영되고 있다. 그러나 현행 법상 초등돌봄교실의 법적 근거가 존재하지 않는다. 초등돌봄교실을 확대하자는 논의가 있으나 확대를 위한 법적 근거가 없고 강제력이 없어서 지역별이나 학교급별로 편차가 발생하고 있으므로[37], 초등돌봄교실을 통합할 수 있는 법적 근거를 마련하는 일은 쉽지 않아 보인다.

초등돌봄교실의 경우 법적 근거는 없지만 학교 공간을 활용하게 되므로, 현재 초등돌봄교실은 대부분 「초중등교육법」의 학교운영 규정에 따라 운영되고 있다. 특히, 초등돌봄교실의 안전관리에 관한 구체적인 내용은 「학교 현장 재난 및 사고대응 매뉴얼」에 따라 관리되고 있고, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제8조에 따라 학교장은 학교안전사고 예방을 위해 필요한 안전교육을 실시하고 있다. 이 안전교육에는 「아동복지법」 제31조에 따른 감영병 예방 등 보건위생관리교육과 재난대비 안전교육이 포함되어 있다.

학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 제8조(학교안전교육의 실시)
①학교장은 학교안전사고를 예방하기 위하여 교육부령으로 정하는 바에 따라 학생 · 교직원 및 교육활동참여자에게 학교안전사고 예방 등에 관한 다음 각 호의 교육(이하 "안전교육"이라 한다)을 실시하고 그 결과를 학기별로 교육감에게 보고하여야 한다.
1. 「아동복지법」 제31조에 따른 교통안전교육, 감염병 및 약물의 오남용 예방 등 보건위생관리교육 및 재난대비 안전교육
2. 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 제15조에 따른 학교폭력 예방교육
3. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조에 따른 성폭력 예방에 필요한 교육
4. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제5조에 따른 성매매 예방교육
5. 「초 · 중등교육법」 제23조에 따른 교육과정이 체험중심 교육활동으로 운영되는 경우 이에 관한 안전사고 예방교육
6. 그 밖에 안전사고 관련 법률에 따른 안전교육
② 삭제 〈2015.1.20〉
③ 교육부장관 및 교육감은 다음 각 호의 사항이 포함된 안전교육에 필요한 교재와 프로그램을 개발 · 보급하고,

37) 뉴시스, "'돌봄교실 확대' 법적근거·강제력 없어...교육계, 지역별·학교별 편차 우려", 2021년 8월 4일자 (https://newsis.com/view/?id=NISX20210804_0001537403, 2021년11월 1일 최종검색).

학교장의 요청이 있는 경우 교육부령으로 정하는 안전교육을 담당할 강사를 알선하는 등 안전교육에 필요한 지원을 하여야 한다.

1. 안전사고 예방 및 대책에 관한 사항
2. 재난대비 훈련 및 안전에 관한 사항
3. 그 밖에 교육부장관이 필요하다고 인정하는 사항

④ 학교장은 필요에 따라 안전교육을 이론교육과 실습교육으로 병행하여 실시하되, 안전교육을 효율적으로 실시하기 위하여 교원 또는 교육활동참여자로 하여금 담당하게 하거나 교육부령으로 정하는 바에 따라 전문교육기관·단체 또는 전문가에 위탁하여 실시할 수 있다

2. 초등돌봄교실 재난대응의 법적 문제점

초등돌봄교실의 재난대응은 안전사고에 관해서는 주로 「학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」에 그 기반을 두고 모두 준용되고 있고, 설치 근거와 종사자 기준에 사항은 법적 근거를 가지고 있지 않다. 따라서 초등돌봄교실에서 재난사고 발생시 대부분 학교의 운영규정에 준하여 학교 운영매뉴얼에 따라 제각각 운영되고 있다. 재난 발생시 중앙 차원의 컨트롤타워를 중심으로 한 대응이 가능하도록 법적 체계가 마련된 필요가 있다.

코로나19와 같은 장기간 사회재난 발생시 학교를 중심으로 한 긴급돌봄의 필요성은 더욱 커진다. 학교교육이 온라인으로 전환되었을 때 맞벌이 등 돌봄공백이 생기는 영역에서 즉각적인 긴급돌봄이 실시되어야 하지만, 재난상황에서 긴급돌봄에 대한 개념과 역할에 대한 혼란으로 인해 즉각적인 대응이 어려운 문제점이 있다.

제6절 돌봄과 위험, 재난 대응을 위한 법적 개선방안

1. 서설

현행 「재난 및 안전관리기본법」에서는 재난에 대한 기본체계가 마련되어 있으나 돌봄에 관한 사항이 전혀 언급되어 있지 않아 재난 상황에서 돌봄서비스 제공의 근거가 없다. 현행 돌봄 관련 각각의 법률(초등돌봄교실 제외)에서는 돌봄의 설치 근거만 제시되어 있어 재난시 어떠한 대응을 할 수 있을지에 대한 언급이 없고, 초등돌봄교실의 경우 법적 근거도 갖추고 있지 않다.

지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미, 초등돌봄센터는 돌봄을 위한 시설이라는 공통점 외에 적용되는 법률과 재난대응 방식이 상이하다. 현재 돌봄관련 법률에서는 재난 중에 화재, 지진 등 일부재난에만 한정하여 안전교육을 실시하고 있을 뿐 재난에 유형에 상세화되어 대응하지 못하고 있고, 코로나19와 같은 국가적 재난에 대해서는 시설 내부 운영매뉴얼에 따라 즉각적인 조치를 취하고 있을 뿐이다.

그러나 돌봄의 유형 그리고 재난의 형태에 따라 적용되는 다양한 법제가 있으므로 어떠한 법률체계를 중심으로 할 것이냐에 따라 법적 개선방안이 달라질 것으로 보인다. 돌봄체계에서 재난대응의 법적 근거를 확보하기 위한 방안으로는 크게 3가지 방안으로 고려해볼 수 있다. 첫째, 재난대응의 대표적인 법률인 「재난 및 안전관리기본법」에서 재난시 돌봄서비스를 실시하는 근거규정을 마련하는 방안, 둘째, 돌봄관련 개별법에서 재난대응에 필요한 규정을 마련하는 방안, 셋째, 개별 돌봄영역을 통합하여 돌봄 전체를 통합하여 관할할 수 있는 별도의 법률 제정을 통해 대응방식을 구체화하는 방안이 있다.

이하에서는 돌봄 체계에서 재난대응을 보다 확고히 하기 위해 필요한 법적 개선방안 세 가지를 중심으로 그 형태가 어떠한지, 어떠한 내용이 담겨져야 하는지, 이러한 법률방식으로 인한 장단점은 무엇인지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 「재난 및 안전관리 기본법」을 통한 법적 개선방안

가. 형태: 「재난 및 안전관리기본법」에 재난발생시 긴급돌봄체계 구축 규정 삽입(안)

돌봄시설에서 재난 대응을 보다 강화하는 방안으로 첫 번째로 고려해볼 수 있는 것이 「재난 및 안전관리 기본법」에 긴급돌봄에 관한 규정을 보강하는 형태이다. 현재 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 재난 대응에 대한 국가기본계획과 중앙에서 지방에 이르기까지 대응체계를 두고 있다. 이는 기존의 재난대응 체계를 흔들지 않으면서 간단한 한두 규정의 삽입을 통해 돌봄관련 영역에 적용되도록 하는 안이다.

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 이미 '안전취약계층'으로 아동을 설정하고 있고 이들 아동에 대한 특별조치와 안전관련 통계시스템 구축을 규율내용을 삼고 있기 때문에 아동을 대상으로 한 돌봄에 관한 사항도 담기에 용이할 수 있다.

나. 주요내용

1) 재난 발생시 긴급돌봄체계 운영근거 명시

「재난 및 안전관리 기본법」은 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리 체제를 구축하고, 재난발생에 대비하여 예방-대비-대응-복구 4단계에 걸쳐 대응체계를 상세히 규정하고 있다는 점이 특징이다. 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 초등돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등 아동·청소년 돌봄시설이 국가 및 지방자치단체가 직접 운영하거나 위탁운영하는 방식을 취하고 있지만, 재난상황이 되어 긴급돌봄체계로 전환되었을 때에는 공적 영역에서의 개입과 운영체계가 필요하다.

현재 돌봄시설에 관한 법률이 아동복지법을 비롯하여 제각각으로 규정되어 있으므로, 통일적으로 긴급돌봄 체계를 구동할 수 있는 법적 근거가 없다. 따라서 재난관리체계의 핵심법인 「재난 및 안전관리 기본법」에서 재난상황 발생시 필요한 경우 긴급돌봄체계를 운영할 수 있도록 근거규정을 마련하는 것이 필요하다.

현행	개정안
제39조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원) ② 중앙행정기관의 장은 제1항 각 호에 따른 안전취약계층에게 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다. 1. 안전관리를 위하여 필요한 소방 · 가스 · 전기 등의 안전점검 및 시설 개선 2. 어린이 보호구역 등 취약지역의 안전 확보를 위한 환경 개선 3. 재난 및 사고 예방을 위하여 필요한 안전장비 및 용품의 제공 4. 그 밖에 안전취약계층의 안전한 생활환경을 조성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항	제39조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원) ② ----------. 1. (상동) 2. (상동) 3. (상동) **4. 재난 발생시 긴급돌봄체계 운영 (신설)** 5. 그 밖에 안전취약계층의 안전한 생활환경을 조성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

그러나 돌봄체계의 관련 부처가 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등으로 다양화되어 있으므로 행정안전부장관이 중심이 되어 어느 범위에까지 내용을 구체화할 수 있을지에 대하여는 부처간 협의와 논의과정이 필요할 것으로 본다.

2) '안전취약계층'에서 청소년 포함하는 방안

「재난 및 안전관리 기본법」에서는 '안전취약계층'에 대한 안전계획과 대책을 마련할 것을 규정하고 있다. 평상시에 안전취약계층이 재난이나 각종사고로부터 안전을 확보할 수 있는 생활환경 조성을 위해 안전용품의 제공 및 시설개선 노력을 하도록 하고, 위기관리 매뉴얼 연구 개발시 안전취약계층의 특성을 반영하여 개발하도록 하고 있다(제34조의5).

현재 「재난 및 안전관리 기본법」에서 말하는 '안전취약계층'은 "어린이, 노인, 장애인 , 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람"으로 정의되고 있고(제3조 제9의3호), 동법 시행령 제39조의2에서는 '13세 미만의 어린이'를 안전취약계층이라고 한정하고 있다. 돌봄시설인 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 방과후아카데미, 초등돌봄교실 등에는 초등학생 등 13세 미만 어린이가 속한 돌봄시설도 있지만, 그렇지 않은 13세 이상 청소년이 속한 돌봄시설도 있다. 이처럼 13세 이상 청소년의 경우 재난 및 안전관리에 있어서 안전취약계층에 지원하는 시설지원 등을 받을 수 없는 문제가 발생할 수 있다. 이는 돌봄이 필요한 대상 중 청소년 일부에게 연령기준을 이유로 하여 제외함으로써 안전관리 공백이 발생할 가능성이 생기는 바, 안전취약계층의 범위를 확장할 필요가 있다.

따라서 아동복지법과 청소년기본법에서 말하는 아동·청소년이 모두 안전취약계층으로 포함할 수 있도록 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제39조의2의 지원대상을 '13세 미만 어린이'에서

‘「아동복지법」 제3조 제1호의 아동 및 「청소년기본법」 제3조 제1호의 청소년’으로 변경하는 것이 바람직하다.

현행	개정안
제39조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원) ① 중앙행정기관의 장이 법 제31조의2제1항에 따라 안전취약계층으로 지원하는 대상은 다음 각 호와 같다. 1. 13세 미만의 어린이 2. 65세 이상의 노인 3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 4. 그 밖에 재난이나 그 밖의 각종 사고에 취약하다고 인정되는 사람	제39조의2(안전취약계층에 대한 안전 환경 지원) ① ----------. 1. **「아동복지법」 제3조 제1호의 아동 및 「청소년기본법」 제3조 제1호의 청소년** 2. 65세 이상의 노인 3. 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 4. 그 밖에 재난이나 그 밖의 각종 사고에 취약하다고 인정되는 사람

다. 소결

「재난 및 안전관리기본법」에 재난발생시 긴급돌봄체계 구축할 수 있도록 규정을 마련하고, 안전취약계층의 ‘어린이’의 범위를 확장하여 돌봄체계의 아동·청소년이 모두 포섭될 수 있도록 하는 안은 현재 국가와 지방자치단체를 중심으로 설정된 재난대응체계를 그대로 유지하면서 돌봄이 필요한 영역의 중요내용을 담을 수 있다는 점에서 장점이 있다.

그러나 「재난 및 안전관리기본법」에 일부 돌봄 관련 규정만 담는 안은 선언적 규정을 제시하는 것이 불과할 수 있다. 「재난 및 안전관리기본법」 은 재난관리에 관한 그야말로 기본법에 불과하고, 돌봄체계의 운영에 관한 구체적인 사항은 아동복지법, 청소년기본법 등에 의해 규율을 받기 때문에 「재난 및 안전관리 기본법」이 중심이 되었을 때 개별 돌봄체계에서 재난대응 내용이 존재하지 않는 결과가 된다. 「재난 및 안전관리기본법」 은 돌봄에 관한 사항을 다루는 법률이 아니므로 이 법에서의 규정은 선언적인 것에 불과하고, 개별 돌봄과 관련된 법률에서 내용의 변화가 없기 때문에 구체적인 지침과 운영매뉴얼을 제시하기 어렵기도 하다. 그리고 돌봄의 영역별로 규율대상이 다르고 돌봄 형태와 방식도 달라지는데 이에 대하여 유연하게 대응하지 못하는 한계가 있다.

3. 돌봄관련 개별법을 통한 재난대응의 법적 근거 확보방안

가. 형태: 「아동복지법」 등 개별법에서 재난대응 법적근거 마련

돌봄과 관련하여 재난대응의 법적근거를 강화하는 또다른 방안으로 아동복지법, 청소년기본

법, 학교운영관련 규정에서 재난대응에 관한 법적 근거를 마련하는 방안을 고려할 수 있다. 가령 「아동복지법」에서 다함께돌봄센터 및 지역아동센터의 종사자 자격기준이나 훈련교육 내용에 재난대응에 관한 전문교육을 추가하고, 대상 아동에 대한 안전교육의 범위에 화재 등 자연재난 뿐만 아니라 사회재난에 관한 내용을 포함하여 재난의 다양한 유형에 유연하게 대응할 수 있도록 하는 방안에 관한 내용을 추가하는 방안이다. 이는 돌봄시설에 관한 법률이 서로 다르기 때문에 돌봄시설을 규율하는 개별 법률에 따라 유연하게 적용할 수 있는 방식이라 할 것이다.

나. 주요내용

1) 각 돌봄영역의 문제점을 돌봄 관련 개별법률에서 반영

지역아동센터, 다함께돌봄센터, 초등돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등 돌봄 각 영역별로 규율하는 법률이 상이하므로 돌봄에 있어 재난대응의 문제점을 분석하여 개별법률의 내용을 개정하는 방식으로 변경하는 안이다. 이 안에 따를 경우 보건복지부, 여성가족부, 교육부 중심의 개별 돌봄 체계를 통합하지 않고 개별 돌봄영역의 상황에 따라 대응체계를 유연하게 마련할 수 있다. 이러한 방식에 따를 경우 해당 부처별로 돌봄시설의 규율방식이 통일화되고 일관된 매뉴얼을 제시하고 이에 따라 시도단위 운영체계를 마련할 수 있다.

2) 아동안전관리 교육에 재난대응관련 교육 내용 추가

지역아동센터와 다함께돌봄센터 이용아동은 「아동복지법 시행령」 제28조 별표6에 따라 5대 안전교육을 받게 되고 특히 재난대비 안전교육도 6개월에 1회 이상 받도록 규율되고 있다. 그러나 동법에서 규정하고 있는 재난대비 안전교육의 경우 “화재의 원인과 예방법, 화재시 대처법, 소화기사용법 등” 화재를 대표로 하는 사회재난 교육에 국한되어 있다.

따라서 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하고 있는 자연재난과 사회재난의 내용을 모두 포괄하지 못하는 문제점이 발생하고 있다. 최근에 발생한 코로나19와 같은 사회재난에 대하여는 평소 안전관리 교육의 내용에 포함될 수 없는 한계점을 드러내게 되므로, 「아동복지법 시행령」 등에서 개별 돌봄센터를 재난대비 안전교육의 내용에 화재 외에도 다양한 자연재난과 사회재난의 유형도 교육내용에 포함되도록 교육내용을 개선할 필요가 있다.

3) 돌봄영역별 재난대응 인력 보강

지역아동센터, 다함께돌봄센터에서는 종사자의 자격기준과 배치기준이 「아동복지법」과 「청소년기본법」 등에서 사회복지사, 보육교사, 청소년지도사 등 다양한 경력을 가진 자들로 구성될 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 돌봄 관련 개별 법률에서 종사자 배치 기준이나 자격기준에서 재난 발생시 긴급하게 가동가능한 재난대응 전문가의 인력배치나 활용에 관한 규정을 찾아보기 어렵다. 재난대응 전문인력이 법률 규정에 마련되어 있지 않을 경우 재난 발생시 인력보강이 이루어질 때까지 재난 대응을 신속하게 하지 못하는 문제점이 발생한다.

따라서 상시적으로 재난 발생에 대비하고 재난 발생시 즉각 활동이 가능하도록 재난대응 전문인력을 배치하는 규정을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 지역아동센터 등에서 종사자 배치기준에 재난관리 전문인력을 포함하도록 하는 방법을 취할 수도 있다.

그러나 현재 돌봄시설의 여건상 종사자 배치기준에 바로 재난대응 인력을 별도로 두는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 이럴 경우 재난상황 발생시 누가 재난대응 주요업무를 누가 담당하게 되는지를 명시하는 방법으로 재난대응 전문인력을 보강하는 방안을 둘 수 있다.

4) 재난대응을 위한 시설장의 의무 강화(안전관리처럼)

돌봄관련 개별 법률을 살펴보면 개별 시설장에게 시설 운영에 대한 책임과 의무가 부과되어 있다. 예를 들어 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 「아동복지법」의 규율을 받고 있으나, 관련기관에 위탁되어 운영되는 경우가 대부분이므로 「사회복지사업법」 제34조의4에 따라 시설장에게 안전점검을 실시할 의무가 부과되어 있다. 그러나 시설장의 안전점검 의무에 재난상황 발생시를 대비한 안전교육에 관한 사항은 의무로 되어 있지 않다.

재난이 발생한 경우 즉각적으로 돌봄 체계가 지속될 필요성이 있는바 각 돌봄체계 단위별로 재난상황에 대비한 안전교육이 실시될 수 있도록 시설장에게 재난 안전교육의 계획수립과 실시를 의무화하는 규정을 내용으로 담는 것이 필요하다.

5) 종사자에 대한 재난안전 전문교육 강화

「재난 및 안전관리 기본법」 제29조의2에서는 재난안전분야 종사자에 대한 교육을 실시할 것을 규정하고 있다. 재난관리책임기관에서 재난 및 안전관리 업무를 담당하는 공무원이나 직원은 행정안전부장관이 실시하는 전문교육을 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 또는 수시로 받도록 하고 있다. 정당한 사유 없이 교육을 받지 아니하는 경우 행정안전부장관이 소속 재난관리책임기관의 장에게 징계할 것을 요구할 수도 있다.

그러나 돌봄과 관련한 개별법률에서는 돌봄관련 종사자의 배치기준이나 자격기준에 관한 사항은 규정되어 있으나, 평상시 재난안전교육에 대한 사항이 전혀 명시되어 있지 않다. 「아동복지법」 등에서는 아동학대 예방교육 등에 관한 전문교육을 종사자가 받도록 하는 규정은 있으나, 재난안전관련 전문교육에 대한 사항이 법률규정에 명시되어 있지 않다. 따라서 재난안전에 대한 종사자의 상시적인 인식과 대응이 원활할 수 있도록 「아동복지법」 등 돌봄과 관련된 개별법률에서 종사자의 재난안전교육을 의무화하는 규정을 삽입하는 것이 바람직하다.

다. 소결

지역아동센터와 다함께돌봄센터는 「아동복지법」과 「사회복지사업법」으로, 청소년방과후아카데미는 「청소년기본법」으로, 초등돌봄교실은 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」과 학교운영규정에 따라 각각 운영되고 있다. 돌봄의 형태에 따라 규율하는 법률이 다르므로 돌봄관련 개별법률을 통해 각각 규율이 가능하도록 하는 이 방식은 개별법률에서 직접 재난대응이 필요한 규정이 바로 적용되게 되므로 신속하게 법률개정을 통해 개선을 할 수 있다는 장점이 있다. 돌봄유형별로 주무부처가 보건복지부, 여성가족부, 교육부로 나뉘어 있기 때문에 개별 부처의 특성을 반영하여 입법이 가능한 것도 장점이라 할 수 있다.

그러나 돌봄 유형별로 개별 법률에서 재난대응 법적 근거를 마련할 경우 부처별 대응체계를 반영할 수는 있으나, 주관부처별로 재난대응 형태가 제각각으로 설정되므로 돌봄형식이 어떤 법률에 규율을 받느냐에 따라 재난대응의 방식과 체계도 달라질 수 있다. 각 지역의 여건에 따라 돌봄의 대응형태도 달라지므로 법률의 규율과 실제 운영이 달라지기도 한다. 따라서 「재난 및 안전관리 기본법」에서와 같이 국가와 지방자치단체를 중심으로 한 중앙-시도-시군구 단위로 이어지는 지역사회내 체계성을 갖추기 어렵다.

4. 재난대비 돌봄 대응체계의 확립을 위한 특별법 제정방안

가. 형태

현재 돌봄체계는 어느 법률에 근거하고 있느냐, 어느 부처의 소속 돌봄 형태이냐에 따라 법률의 적용을 달리 하고 있다. 앞에서 각 돌봄체계의 내용과 문제점에서 살펴본 바와 같이 돌봄의 유형과 운영방식이 유사함에도 불구하고 근거법률이 다름을 이유로 또는 해당부처가 다름을 이유로 유사하지만 다른 재난대응 방식을 갖추고 있다.

재난 및 안전관리가 국가와 공적 단위에서 체계적으로 실시되기 위해서는 「재난 및 안전관리기본법」 에서와 같이 전체를 통합하여 관리·운영하는 대응체계 모델이 필요하다. 「재난 및 안전관리기본법」에서 보면 중앙재난안전대책본부를 중심으로 시군구 단위에게까지 대응체계도가 마련되고 예방에서부터 복구에 이르기까지 체계적으로 대응방식이 제시되고 있음을 볼 수 있다. 그러나 「재난 및 안전관리기본법」은 전체 재난 및 안전에 관한 사항을 담고 있는 법이고 이에 돌봄의 유형을 적용하기 어려운바 돌봄 전체를 규율할 수 있는 법률의 마련을 통해 돌봄체계가 어느 정도 확립된 이후 재난과 안전관리에 관한 체계도를 완성하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

나. 주요내용

1) 국가차원의 통합적 돌봄체계 마련

돌봄과 관련하여 통합법률이 제정될 경우 중앙차원의 대응본부를 마련하고 이어 관련부처-시도-시군구 단위로 이어지는 대응체계 흐름도를 구성하기에 용이하다. 「재난 및 안전관리 기본법」의 중앙재난본부처럼 돌봄 중심의 중앙단위협의체를 부처 중심이 아니라 국무총리 산하에 또는 더 상위 직속으로 둘 수 있게 되어 돌봄의 컨트롤타워로서 그 역할을 할 수 있게 할 수 있고, 재난에 보다 손쉽고 체계적으로 대응하는 것이 가능하다. 돌봄관련 법률이 통합될 경우 중앙의 체계성 뿐만 아니라 시군구 단위까지 통합적인 돌봄시스템이 구축 가능할 수 있다.

2) 재난단계별 돌봄 체계 마련

돌봄관련 통합법률이 제정될 경우 재난 단계별 대응체계를 예방-대비-대응-복구로 단계별로 나누어 대응체계를 구축하는 것이 더욱 용이해진다. 돌봄 유형별로도 동일한 단계별 대응이 필요한 부분과 돌봄유형 특성에 따라 개별화가 필요한 부분을 구별하여 대응체계를 구축할 수도 있다.

3) 재난시 최소 돌봄지침 및 매뉴얼 개발

현재와 같은 돌봄센터 운영방식은 재난 발생시 부처별로 그리고 지역별로 다른 돌봄지침과 매뉴얼이 적용되고 있어 재난 발생시 신속하고 체계적인 대응이 어렵다. 그러나 통합된 돌봄법률에 따라 재난대응을 하게 될 경우 모든 재난을 통합법률에서 다 규율할 수는 없지만 재난발생시 최소한 필요한 돌봄의 지침과 매뉴얼에 대한 사항을 규율할 수 있을 수 있다.

4) 재난시 돌봄관련 정보시스템 구축

재난 발생시 돌봄의 영역별로 또는 부처별로 정보전달체계가 달라 신속·정확하게 돌봄이 필요한 영역의 산출이 불가능한 것이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 돌봄영역이 통합적으로 관리되어 필요에 따라 정보가 신속하게 전달되고 산출될 수 있는 정보관리 시스템이 구축되어야 한다. 통합법률에 의거하여 돌봄시스템이 운영될 경우 부처의 경계로 인한 정보입력의 한계문제, 관련법률의 규율 여부에 따른 정보접근의 제한 등 정보취합의 한계를 해소할 수 있을 것으로 예상된다.

5) 일상돌봄과 긴급돌봄을 구분하여 개념과 역할 부여

돌봄관련 법률이 통합될 경우 일상적인 돌봄 영역에서 재난 및 안전관리를 해야 할 것과 재난이 발생하여 긴급한 돌봄이 필요한 부분을 구분하여 돌봄체계의 개입범위를 결정할 수도 있다. 현재 체계에서는 재난에 대한 대비도 제대로 되지 않는 데다가, 일상적인 돌봄과 긴급한 돌봄의 수요를 정확하게 산출하여 적용할 수 있는 체계도 갖추고 있지 못하다. 그런데 우리 생활에서 재난이 보다 장기화되고 일상적인 재난이 될 수 있음을 코로나19를 통해 경험한 바, 재난 상황에서 장기적인 대응이 가능하도록 돌봄의 형태들이 세분화되고 단계적인 접근이 가능하도록 구성될 필요성이 있다. 돌봄관련 법률이 통합체계를 갖추고 있다면 일상적 돌봄과 긴급상황에서의 돌봄의 구분이 보다 차별화되고 상세화될 수 있을 것이다.

다. 소결

돌봄에 관한 법률들이 통합적으로 하나의 법률을 통해 규율된다면 중앙에서 시군구 단위에까지 체계적인 재난대응체계 구축이 가능하고, 예방부터 복구단계에 이르기까지 재난대응 단계별로 차별화된 돌봄체계를 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 부처별 또는 기관별로 산발적으로 수집되고 있는 돌봄관련 정보들도 하나의 법률에 의해 체계적인 정보시스템 구축이 가능하고, 일상적인 돌봄과 긴급한 돌봄을 구별하여 대응하는 것도 가능한 구조가 될 수 있으리라 본다,

돌봄관련 법률체계의 통합과 관련해서는 21대 국회에서 「온종일 돌봄 체계 운영·지원에 관한 특별법(안)」 (강민정의원 대표발의안[38]/권칠승의원 대표발의안[39]) 이 계류된 바 있다. 해당 법률

38) 국회 의안정보시스템 법률안 검색
(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2R0S0R8N0Y4N1I0J4B0H3Y5E0Y9L6, 강민정의원 대표발의안 제2102661호)

안에서는 국무총리를 위원장으로 하여 사회부총리인 교육부장관이 부위원장이 되는 돌봄 지휘체계를 갖추고, 여성가족부와 보건복지부 등을 중심으로 한 돌봄 특별위원회를 중심으로 한 협의체를 구성하며, 국가 및 지방자치단체 차원에서 각각 실시할 수 있는 온종일 돌봄지원 시책을 수립하도록 의무화하는 규정도 제시하고 있다. 그밖에도 돌봄시 필요한 지원사항, 돌봄시설 설치기준과 인력 운영, 돌봄시설 지도감독, 지역센터 운영 관련사항, 돌봄관련 정보시스템 구축 등에 대하여 상세하게 담고 있다. 그러나 동 법률은 초등단계 학령기 아동의 돌봄에만 한정하고 있기 때문에 여기서 다루고 있는 돌봄 유형에 초등돌봄센터의 돌봄형태는 규율이 가능하나, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미의 일부 아동이나 청소년에 대하여는 적용할 수 없는 한계를 가지고 있다.

그러나 앞서 돌봄 체계에서 살펴본 바와 같이 돌봄센터 각각을 규율하는 법률이 상이하고 관련 부처도 다르기 때문에, 많고 다른 돌봄 유형을 하나의 법률에서 어디까지 체계적으로 통합하여 담을 수 있을지는 미지수이고, 이러한 돌봄 통합법률 제정안은 장기간의 논의와 숙고과정을 통해 해결할 장기과제가 되어야 할 것이다.

39) 국회 의안정보시스템 법률안 검색 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Z2I0F0H6T1F0N1O7K1D4O5G9F1S5G7, 권칠승의원 대표발의안 제2100339호). 권칠승 의원안은 2020년 6월 10일 철회되었다.

9

위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제를 위한 국가와 지역사회의 역할: 그 가능성과 한계

제1절 돌봄 체제를 위한 국가와 지역사회의 역할: 그 가능성과 한계

돌봄 체제와 관련하여 '마을공동체'와 지역사회 주민들이 협력하여 필요한 복지서비스를 공동결정·생산·관리하는 지역 복지시스템인 '지역공동체 복지레짐' 개념이 강조되고 있으나 많은 학자들은 여전히 위험, 재난과 같은 다차원적 글로벌 위기 대응에 국가 역할 증대가 중요하다고 강조하고 있다(정무권, 2020). '지역공동체 복지레짐'이 이론적 논리로서 실천 가능성은 있으나 제도화, 확장된 측면은 찾기 어려우며 국가 주도 체제보다 더 많은 예측불가한 장애물과 도전들을 수반하고 있다는 것이 그 이유이다(정무권, 2020). 지역사회와 마을의 가능성을 보여주려는 노력이 나타나기는 하나(은평시민신문, 2020.7.13.일자; 이중섭, 2017) 다양한 복지사업을 지방정부 또는 마을 또는 지역사회로 대폭 이양하려는 시도는 자칫 갈등과 혼란만 반복하게 될 것이라는 우려가 우세하며(김보영, 2017) 유사한 맥락에서 온종일 돌봄과 관련하여 공적 돌봄 주체를 학교에서 지자체로 이양하려는 시도에 대해 상당수 학부모가 반대의견을 표하며 '무책임하다'는 반응을 보이고 있다(베이비뉴스, 2020.9.14.일자). 한국 사회가 경험한 대형 재난 사례에서 정부가 우왕좌왕하거나 책임을 포기했을 때 개인의 협력으로 고통을 극복한 사례보다는 문제해결이 지연되거나 극한 사회적 갈등이 표출된 사례가 많았었다는 의견 또한 이러한 주장과 맥을 같이 한다. 위험과 재난 앞에서 기존 질서와 제도를 넘어서는 마을과 지역공동체의 협력의 잠재력을 발휘하는 것도 중요하나 이러한 자발성과 '거버넌스'가 제대로 작동하기 위해서는 우선 '거버먼트(정부)'의 책무성이 우선되어야 한다는 것이다(오마이뉴스, 2020.04.02.일자). 코로나19와 같은 세계적 대유행 상황이 정부의 힘만으로 통제될 수 없는 것은 사실이나 그럼에도 불구하고 위기 상황일수록 큰 정부보다 '좋은 정부'의 '공공의 힘을 강화'하는 역할이 중요하다는 데 의견을 함께 하고 있다(중앙일보, 2020.6.25.일자). 이들은 재난 이후 사회서비스 공공화 논의가 보다 확대될 것으로 예상하면서 돌봄서비스를 제공하는 공공기관의 숫자가 많아져야 다수의 사회서비스 소유주체가 민간이 되더라도 시장에서 지렛대 역할을 할 수 있다는 점, 당장 공적 소유를 획기적으로 늘리지 못하더라도 민간 기관들에 대한 관리와 협력 체계를 공고히 해야 한다는 점, 공공성은 소유 주체의 국가 여부보다는 공적 가치를 구현하기 위해 노력할 때 확보될 수 있다는 점을 지적하고 있다(오마이뉴스, 2020.4.2.일자). 여기서 공공성의 윤리적 핵심은 '함께 살기'이며 공동체 구성원들이 공동의 목표를 세워 달성하고 문제를 해결함을 의미한다(중앙일보, 2020.6.25.일자). 신진욱(중앙일보, 2020.6.25.일자)은 팬데믹으로 인해 '국가의 시간'이 귀환하였으며 정부와 민간이 공공

선이라는 공동의 목표를 위해 분업하고 협력하는 것이 중요하다고 하였다. 또한 중앙정부 차원에서 제도적, 인프라적 측면에서 공공선을 보장하지 않고 지자체에 돌봄 책임만 강조하는 것은 지자체에 책임을 떠넘기는 결과밖에 되지 않는다는 주장이 설득력을 얻고 있다(참여연대 사회복지위원회 사회서비스 TF, 2021).

복지와 마을을 접합하려는 시도에 대해 개념적, 실천적 쟁점을 중심으로 논증한 김형용(2016)은 복지국가의 역할을 마을에 전가하는 것의 위험성을 다각도로 분석하여 제시하고 있다. 그는 최근 복지국가에 마을을 방법론적으로 결합하는 전달체계 개편이 이루어지고 있다고 지적하면서 주민참여와 당사주의 또는 지역사회기반 조직 관점에서 '**마을**이 기존의 관료적 복지 전달체계를 개혁하고 후기근대 사회에 걸맞는 적극적 복지를 조장한다는 장점을 가지기는 하지만, 복지국가와 마을은 상호 추구하는 목표와 대상이 달라 자칫 혼란을 초래할 가능성이 있음'을 강조한다. 마을 공동체가 지역사회 조직화, 당사자주의, 생태주의라는 대안적 관점에서 적극 옹호되기는 하나 민간이 부족한 공공복지 기능을 보완하고 복지 전달체계에 상당한 역할을 분담하는 것이 자칫 오도될 경우 보편복지의 국가 책임과 복지 공공성을 약화시킬 수 있다는 것이다. 마을의 강조가 자칫 주민참여의 다양한 기능성을 제한하거나 마을의 효과를 특정 집단이 독점하고 비용을 사회화할 수 있다는 지적도 나타나다. 사회적 실험인 '복지-마을 접합'이 복지 모형, 복지 성과, 복지 기능에 대한 충분한 숙고와 자율성과 생태적 책임성을 견지한 복지사회 구축으로의 시너지로 귀결될 것이라는 확신 없이 섣불리 실험대에 올려졌으며 이로 인해 많은 문제점을 배태하고 있다는 것이다. 그는 복지국가에서 복지정책은 사회 위기에 대한 국가-공공의 관리라고 정의될 수 있으며, 개인적 수준에서 발생하는 예측 불가능한 위험들을 국민국가 단위의 집합적 방식으로 대처하는 것인바 복지국가의 과제는 국민의 보편적 '사회권' 측면에서 집합적 위험관리 책임을 '국가'가 지어야 하는 것임에 주목하고 있다. 한편, 현대 산업사회에서 '마을'은 공간에서의 관계성의 상실, 근거리에서도 서로를 알지 못하는 비인격적 공간으로 변화하고 있다는 지적이 상당하여(Wirth, 1928; 김형용, 2016에서 재인용) 국가의 정책이 가지고 있어야 할 보편성을 획득하기 어렵다. 복지국가는 국가-국민의 사회적 계약을 제도화한 '권리성'에 기초한 데 반해, 마을은 비제도적 생활세계 영역의 '주체-관계'에 기초하며 이외에도 물질주의 대 탈물질주의, 생산주의 대 생태주의, 대의민주주의 대 참여민주주의, 권력자원 대 협상권력 등으로 복지정책의 특성과는 사뭇 다르다. 또한 마을은 복지국가를 비판한다. 특히 복지와 마을이 다루는 대상, 즉 재화와 서비스에 있어 근본적 차이가 존재한다. 마을은 재화와 서비스를 공유재(비배제성, 경합성)로 인식하여 희소한 자원을 어떻게 공동체가 자율적으로 관리할 것인가의 문제로 접근하다보니 사회권 보장-공공성과 거리가 있다. 마을은 사적 바운더리에서 공론을 통해 공적 영역을 구성하다보니 이기적 동기에서 누가 먼저 한정된 재화와 서비스를 차지할 것인가를 두고 경합이 나타나게 되는 것이다. 그러나

복지국가는 재화와 서비스를 '공공재(비배제성, 비경합성)'로 인식한다. 즉, 권리성만 인정된다면 어떠한 국민도 배제할 수 없으며 국가가 전적으로 책임을 진다. 따라서 그는 '**보편적 복지를 지향하는 복지국가와 조합적 복지를 기본으로 하는 마을은 태생적으로 양립하기 어려운 측면이 있다**'고 강조한다.

그럼에도 불구하고 오늘날 복지국가와 마을공동체가 서로의 관점을 수용하는 이유는 각자의 체계가 위기에 봉착했기 때문이라는 의견이 지배적이다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에서 절실히 요구되는 것은 필요한 모든 국민이 경합이나 배제 없이 최대한 공정하게 혜택을 나눠 받을 수 있도록 하는 '복지국가의 사회권 보장'이며 국가 차원의 제도화된 개입 없이는 현 사회의 위기에 효과적으로 대응할 수 없다. 특히 위험과 재난시에는 더욱 그러하다. 사회정책의 전반적 불평등 감소 효과가 탈산업화 이후 매우 축소되고 있어 복지 프로그램의 지속가능성을 심각하게 제약하고 있다는 지적(Bonoli & Palier, 2007), 복지국가의 위기가 시민들의 자율적 참여 즉 적극적 복지로 극복되어야 한다는 의견(Giddens, 2013), 탈산업사회의 사회적 배제는 전통적 사회보장 시스템만으로는 해소할 수 없으며 시장과 국가의 영역을 넘어선 모든 주체의 적극적 활동과 개인적 책임의 확장을 요구한다는 의견이 존재하는 것은 사실이다, '마을을 비롯한 공동체, 지역사회, 제3섹터 논의 또한 시대착오적이고 전통에 대한 향수라는 비판'에서 자유롭지 못하다(김형용, 2016). 특히 제3섹터가 발달하지도 않았고 관계지향의 지역공동체 문화가 붕괴된 한국의 상황에서는 더욱더 그러하다. 개인들의 생활 네트워크인 공동체 개념은 사라졌으며 이로 인해 전시대의 보호장치들이 노동의 상품화에 제대로 대처하지 못하여 사회정책이 탄생한 것(Esping-Anderson, 1990) 또한 이러한 비판을 뒷받침한다. 규범적 측면에서도 사회통합보다는 사회해체가 현대 사회를 더욱 잘 설명한다. 당장, 우리는 우리 이웃에 누가 사는지도 알지 못하지 않는가? 심지어 최소공동체 단위인 가족마저도 위태로운 상태이다. 저녁이 없는 삶에서 공론장 참여에 대한 요구는 공염불에 가깝다. '**복지국가는 기본적으로 위기관리 능력으로 평가받는다'. 제1의 길을 포기한 제3의 길은 매우 위험하다**(김형용, 2016).

현재 통용되고 있는 마을은 일본의 마을만들기에서 원용한 개념이다. 그러나 마을의 개념은 매우 일반론적인 개념으로 학술적인 차원에서 제기되었다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 오늘날 한국사회의 '마을', '지역사회공동체' 논의는 후기 근대 위기에 대한 처방으로 나온 것이라는 점에서는 의의를 갖는다. 즉, 복지국가 논의에서 마을은 자본주의의 한계와 현대적 병기에 대한 대응으로 사회정책을 비롯한 변혁이 퇴조하는 시대에 자아 정체와 소속에 대한 가장 근본적인 숙고와 기본적인 단위에서의 실행을 강조한다는 측면에서 기존의 마을 논의와 차별점을 갖는다[40]. **특히**

40) 최근 들어 복지와 마을을 접목하는데 있어 주민자치, 지역사회조직, 복지생태계라는 용어 또한 혼용하여 사용되고 있는데 김형용(2016)은 이러한 용어 사용이 부적절하다고 지적한다. 그 예로 주민자치는 지방자치제도에서 구체화

마을은 제도의 사각지대를 해소하는 완충제가 된다는 점에서 복지-마을 논의의 가능성을 찾아볼 수 있다.

마을, 마을공동체는 제도보다는 비공식 영역에서의 관계를 강조하는 방식이라고 지적된다. 마을공동체는 복지 그 자체에 대해 뚜렷한 목적을 갖고 있지는 않다. 마을공동체는 기존 관료적 체제에 대한 비판에서 출발한 것으로 산업자본주의가 창출한 제도와 이데올로기로부터 적극적으로 탈피하는 것에 관심을 둔다. 마을공동체는 필연적으로 진입장벽과 주체간 갈등을 수반하며 때로는 시민사회와도 갈등한다. 이들이 추구하는 주민자치는 대규모 연대라고 보기 어려우며 작은 일상적인 연대의 특성을 갖는다. 주민자치는 협의구조와 거버넌스를 중요하게 생각하는 데 반해 마을공동체는 개개인 스스로 접속하고 관계 맺는 공간에서의 '닫힌 주민들의 집합'에 의해 이루어진다. 따라서 마을공동체가 만들어진다고 해서 자연스럽게 지역의 복지욕구가 드러나지 않으며 사회적 합의를 통해 예산의 우선순위가 정해지는 것도 아니다. **마을**은 여전히 자유로운 결사체이며 **"보편적 관점에서는 불평등을 가져오는 것이 당연한 구조이다.**". 최근 수년간 중앙과 지방정부 그리고 민간단체를 중심으로 마을공동체를 통한 복지 전달체계 전환이 모색되고 시도되는 것을 긍정적으로만 바라보기 어려운 이유가 여기에 있다.

마을공동체에 관한 연구는 매우 부족하며 대부분 사례연구에 국한되어 있어 결과를 일반화하거나 통합적으로 이해하는데 한계가 있다. 즉, 총체적 시각이 부족하다. 김형용(2016)은 "마을공동체가 국가-개인의 근대적 계약에서 발생하는 사회권보다 국가가 삭제된 상태에서 복원되는 주민주도형 생활공동체로 소규모 공간에서 실현되는 참여 민주주의 사례 정도로 이해되고 있다."고 정리한다. 마을이 보편적 복지에 기여할 수 있을지, 복지행정의 개입이 마을을 형성할 수 있는지는 여전히 미지수라는 것이다.

"복지-마을 접합이 보편적 복지를 가능하게 할 것인가?"에 대한 질문에 대해 그는 **"어렵다"**고 말한다. 협동조합에서 출발한 마을공동체가 지역사회 돌봄의 제도화 모형으로 채택되기에는 다양한 현실모순적 측면이 존재한다고 강조하면서 그 이유로 "인적구성과 세대교체의 문제", "마을이라는 공간에서의 참여자와 비참여자의 경계", "협동조합형 마을의 제도화된 복지 공공성에 대한 무관심"을 든다. 첫 번째 "**인적구성과 세대교체의 문제**"는 생애주기 단계별 과업이 완성되면 이 과정에서 만들어진 개별 조합원들은 새로운 구성원으로 대체되며 이에 따라 과거의 경험은 쌓이지 않고 신규조합원들이 똑같은 실험을 되풀이 하기 때문에 생기는 문제이다. 둘째, **"마을이라는 공간에서의 참여자와 비참여자의 경계"**는 돌봄 등 서비스의 생산와 소비가 모두 조합원 즉 참여 구성

되는 민주주의 원리로 마을과는 다소 다르다. 주민자치가 필요한 이유는 정부의 공공서비스의 배분에 어떠한 식으로든 주민이 참여하지 않으면 그 결과가 향상되지 않기 때문이며, 주민자치의 핵심은 시민들의 역량을 통해 분권과 자치를 보장받는 것이다(김형용, 2016).

원과 그 가족에게만 해당되는 것과 관련 있다. 이러한 조합원 등은 때로 기존 마을 주민들과 대립하기도 한다. 셋째, "**협동조합형 마을의 제도화된 복지 공공성에 대한 무관심**"은 마을의 비공식적 네트워크가 제도화된 복지와 분리되어 있는 점으로 설명된다. 돌봄을 예로 들 경우, 대부분의 지역사회 돌봄 공간은 상호 돌봄의 지역적 시스템, 자원과 조직의 연계를 통한 공동의 지역 역량이며 제도화 과정을 통해 마련되는 공간과는 분리되어 있다. 제도화가 주안점을 두는 요소는 보편적 접근성과 개별화된 서비스, 그리고 자원 연계이므로 누구든지 주민은 개별화된 돌봄 욕구를 표출하고 이에 해당되는 서비스를 이용할 수 있어야 하며 공공과 민간의 돌봄 자원들이 긴밀한 협력 하에 연계되어야 함에도 마을 돌봄은 그들만의 돌봄의 특성을 가지며 지역사회 공익을 우선하는 모습은 보이지 않는다고 지적된다. 따라서 마을 돌봄에서는 사회적 책임성을 제도화할 수 **없는** 부분이 상당부분 존재한다(김형용, 2016).

"마을돌봄이 국가의 사회보장제도나 정책과 같은 지속적인 효과를 가져올 수 있을것인가?"에 대해서도 대답은 회의적이다. '공무원이 만들면 안 봐도 비디오'라는 문구처럼 마을을 통해 공무원 대신에 주민들이 기획자로서 스스로의 결핍을 메우게 하는 행정지원체계가 등장하였고 일정 부분 행정의 변화와 민간 역량 강화의 가능성을 보이기는 했지만 마을을 통한 복지의 접근은 일부, 국가의 사회보장제도를 불신하거나 국가 사회보장정책과 상반된 서비스를 추진하는 결과로도 나타났다. 그러나 장기적으로 마을공동체가 지속적 국공립어린이집 확충만큼의 정책효과를 보기는 어렵다는 것이 중론이다. 그럼에도 불구하고 마을공동체 돌봄은 마을공동체 복지가 절대적인 선으로 인식되고 또한 성공한 일부 마을공동체에 지원금을 집중함으로써 시민들을 효과적으로 동원하기 위한 담론과 함께 권력의 '통치기술(governmental technology)'로 작동(박주형, 2013; 김형용, 2016에서 재인용)함에 따라 정책아젠다의 상당 부분을 차지하게 되었다. 공공재로서의 복지 자원이 공유재로 전환되고 개인의 접속가능성에 따라 전달되는 것, 마을공동체 내에 공적 책임구조가 구축되어 있지 못하고 여전히 그들만의 조합적 이익 추구가 이루어지고 있는 부분에 대해 우려의 목소리가 나오고 있다. 복지-마을 연계가 전국적인 현상이기는 하나 마을에 대한 이해와 방법론이 부적절한 경우가 대부분이다.

결론적으로 김형용(2016)은 목**적과 방법론이 다른 복지와 마을 두 가지를 혼용하는 것은 바람직하지 않다**고 강조한다. 융합은 각자의 영역이 충분히 자기완결적일 때 가능한 것이며, 각자가 명확하지 않은 상태에서는 혼란만 가중될 뿐이기 때문이다. 보편적 복지 확충은 복지관련 인력과 현 사회보장 시스템 내에서 접근되는 것이 바람직하며 제도화로서 권리를 보장하는 것과 동시에 전문적 복지 개입으로 국가의 책무성을 향상시켜야 한다. 이러한 과제에 마을 관점을 개입하는 것이 위험한 이유이다. 복지전달체계 혁신 또한 마을과는 관련성이 적다. 복지를 살리기 위해 사회보장급여(소득보장과 서비스보장)로 명시된 **재화와 서비스 공급의 국가책임이 공고화**되어야 하며 지향

되어야 한다. 기초적인 국가복지 사무, 즉 대상자 발굴, 급여, 전달, 재정의 책임을 민간에 맡길 수는 없다. **사회보장은 엄연히 국민의 권리와 국가의 책임으로 이루어진 영역이기 때문**이다. 이러한 논의는 사회보장 전달 체계 논의에서 마을-주민주도형 방식이 부적절한 이유이다. 사회보장급여 전달체계 논의에서 주민주도형 마을공동체의 개입은 권리성-책임성 구조로 설계된 사회보장 체계를 급격히 해체시킬 수 있는 위험을 내포하며 마을의 개입지점은 국가의 복지노력 이외에 새로운 복지, 성찰적 복지, 적극적 복지라는 틀에서 고려되어야 한다. 그러나 그렇다고 해서 **마을을 보족적, 보충적, 보완적 측면으로 보아서는 안된다**고 저자는 강조한다. 보충적, 보완적 의미는 단지 사각지대 발굴이나 자원봉사자 조직화, 민간자원의 효율적 사용 등 부차적인 의미로 마을을 다루는 것에 지나지 않으며 이러한 관점에서는 발전적, 실행가능한 정책적 과제가 도출되기 어렵다. **마을은 공공조직과 가장 부합한 방식의 파트너쉽을 모색해야 한다.** 주민공동체가 붕괴되고 노동력과 자원이 편포된 현재의 마을을 도구적으로 활용하거나 제도화하는 것에 대해 우려의 목소리가 높다. 마을이 자발적으로 참여하는 사람들의 공동체적 규범이 장기적으로 지속될 때 비로소 제도화를 논할 수 있으며 이 과정에서 국가는 이러한 마을과 협력할 수 있다.

아직까지 마을공동체 복지모형에 대한 고려(이중섭, 2017)는 복지사각지대 해소의 측면에서 보족적으로 다루어지는 측면이 많은 것이 사실이다. 마을공동체 복지의 필요성과 관련하여 광범위한 복지사각지대 해소를 위한 방안으로 보충적으로 고려되어 지고 있고 지역주민이 복지전달체계의 핵심으로 자리잡아야 한다고는 강조는 하고 있으나 이를 위한 구체적인 방안이나 근거, 실현가능성에 대해서는 충분히 고민되거나 제시되지 못하고 있기 때문이다. ”이상적인 복지정책은 국가의 주도적 역할과 함께 시장과 공동체가 공히 각자의 강점을 기반으로 유기적으로 결합하고 분담하는 체계“라는 주장에서 알 수 있듯 복지서비스 전달과 관련하여 국가와 마을, 민간은 긴밀히 협조하여야 한다. 그러나 **사회서비스의 주된 책임을 마을공동체에 전가하는 것은 국가의 직무유기이다.** 이것이 위험과 재난에 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축에 있어 마을과의 협력, 네트워크, 업무 및 역할 분담을 고려하되 국가가 그 주된 역할을 충실히 수행해야 하는 이유이다.

10

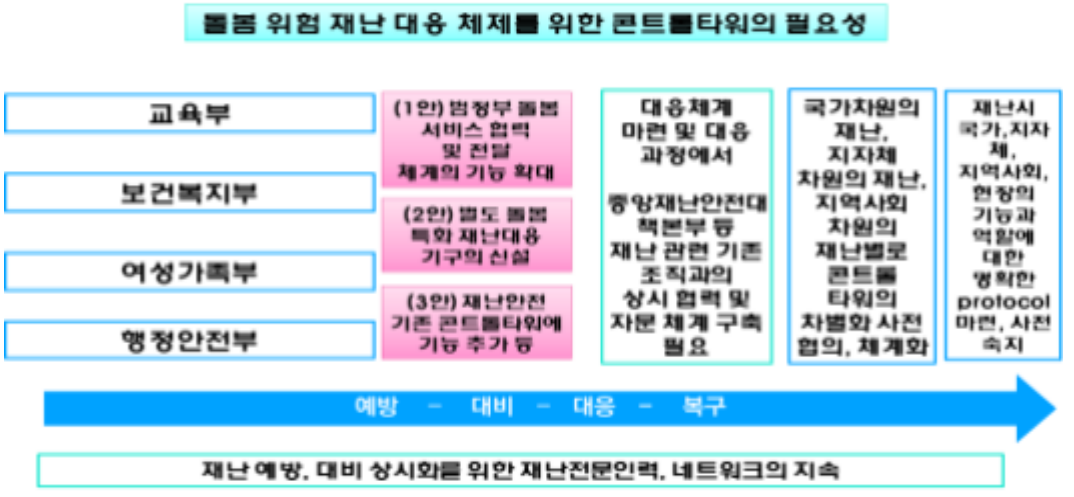
위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축을 위한 제언

제1절 제언

연구결과와 위험 재난 관련 최근 논의를 토대로 정책 제언을 실시하면 다음과 같다.

■ 돌봄 분야 위험 재난 대응을 위한 콘트롤 타워의 필요성

초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미의 대응체계안은 물론 미국의 사례를 토대로 살펴보았을 때, 돌봄 분야 위험 재난 대응을 위한 콘트롤 타워가 필요할 것으로 보인다. 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미가 효율적으로 연계 협력하고 재난에 유기적으로 대응하기 위해서는 기존의 재난관련 조직과의 면밀한 협력 또는 기능 추가가 필수적이며 이를 위해서는 돌봄 영역과 돌봄 영역의 위험 재난 대응을 위한 콘트롤타워가 신설되거나 기존 조직이 확대, 강화되어야 할 필요가 있다. 이러한 콘트롤 타워를 중심으로 각 부처와 각 부처의 돌봄 체계가 유기적으로 연결되고, 위험 및 재난의 규모, 범위, 대응에 있어 효율성을 고려하여 국가, 지방자치단체, 교육청, 지역사회 등의 적절한 역할이 사전에 계획되어 재난 발생시 기능할 수 있도록 해야 함은 물론이다. 돌봄 위험 대응 체제를 위한 콘트롤 타워의 필요성과 그 방안을 제시하면 다음 그림과 같다.



[그림 10-1] 돌봄 위험 재난 대응 체제를 위한 콘트롤 타워의 필요성과 그 방안

콘트롤 타워 이외에도 김계조(2018)는 현대 재난의 양상을 발생빈도 급증, 재난의 대형화, 복합·다양화로 들면서 상황관리, 교육훈련, 현장지원, 인프라 확충 체계를 포함한 재난관리 시스템의 구축의 중요성을 강조한바 있다.



[그림 10-2] 재난관리 시스템의 이해

* 출처: 김계조(2018).

■ 돌봄 체제 재난 관리를 위한 재난관리 패러다임에 대한 이해

아동 청소년 돌봄 분야 재난 체제 구축을 위해 기존 재난관리 연구에서 정립된 다양한 원칙과 논의 방향, 패러다임을 이해하는 것이 도움이 될 것으로 보인다. 관련하여 정지범 외(2012)는 그들의 연구에서 아동 청소년 돌봄 분야 재난 체제 구축에 필요한 중요 사항들을 언급하고 있다. 우선 그들은 클로드 길버트(1998)의 연구를 인용하여 재난 연구의 패러다임이 '외부의 적에 대한 대항'에서 '**내부의 취약성 극복**'으로 변화한 데 주목한다. 즉, 유사전쟁(patterns of war approach) 패러다임에서 '사회적 취약성' 패러다임으로으로의 변화로 인해 '외부의 영향에 따른 피해에 집중했던 시각이 사회 내부의 문제로 눈을 돌리게 되었다'고 강조한다. 즉, 외부가 아니라 **내부에서 키워진 사회적 위험이 폭발하는 것이 재난이라는 것**이다. 이러한 패러다임은 재난을 불

가항력으로 사고하는 대신 재난을 예방하고 대비하기 위한 인간의 활동에 정당성을 부여하게 된 원인이 되었다. 이에 따라 위기관리를 바라보는 관점 또한 다음과 같이 변화하였다.

〈표 10-1〉 위기관리 패러다임의 변화 방향

기존 패러다임	새로운 패러다임
• 재난은 분리된 사건	• 재난은 발전의 한 부분
• 정상이 아닌 사건으로서의 위험	• 위험은 점점 더 일반적 현상
• 과학과 법에 기밤(techno-legal)	• 사회적 역량에 기반(social capacity)
• 중앙집중형	• 참여형, 분산형
• 낮은 책임성(low accountability)	• 높은 책임성, 투명성(transparent)
• 사후 대응	• 사전 계획
• 현상 복구	• 구조의 변화(transofrmation)
• **공통 요소: 대중에 대한 교육**[41]	

* 출처: O'Brien(2006); 김은성·정지범·안혁근(2009); 정지범·안철현·임인선·문지원(2012)에서 재인용

위기에 효과적으로 대응하기 위한 조직은 계층제와 네트워크 특성을 모두 요구하는 계층적 네트워크(hierarchical network)적 특성을 지녀야 한다는 점 또한 주목할 필요가 있다. 즉, 위기상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 다양한 조직들이 참여하면서도 통일되고 신속한 통제행위가 필요하다는 '위기관리의 역설(crisis management paradox)' 상황이 발생하며 결국 효과적 위기관리를 위해서는 '대응자들의 네트워크를 필요로 하지만 이 연결망은 계층제에 의해 관리되어야 한다"는 것이다. 이러한 계층적 네트워크는 네크워크 구성원들로 하여금 공유된 목표를 지향하면서도 통일되고 중앙집중화된 명령·통제 구조를 따를 것을 요구하는 것이다(정지범 외, 2012). FEMA의 원칙에서 변형된 성공적 위기관리 원칙을 살펴보면 표와 같다.

〈표 10-2〉 성공적 위기관리의 원칙(FEMA의 원칙에서 변형)

위기관리 원칙	정의
통합성 및 조정성 (통합적 위기관리체계의 구축)	• **통합성**: 모든 종류의 위기, 모든 위기 단계, 그리고 관련 이해당사자들을 종합적으로 고려하여 중앙정부 및 지방정부, 각 정부부처 및 다양한 재난관리 책임기관들을 가능한 높은 수준으로 통합 - 예) 자연재난과 사회적 재난 통합 대응, 통합적 위기관리 부처 신설, 일관성 있는 위기관리 관련법으로 개정 등
	• **조정성:** 공유된 목적을 중심으로 관련된 조직들을 조정하고 활동을 통일

41) 안전관련 대중 교육을 위하여 정부는 국민안전교육 포털(https://kasem.safekorea.go.kr/)을 운영하여 생애주기별로 필요한 다양한 안전관련 교육자료를 제공하고 있다.

위기관리 원칙	정의
	시켜 나가는 것을 의미 - 예) 중앙-지방 업무 협조 체계 구축, 대응: 복구 단계에서 다양한 조직들 간 의사소통 및 조정 능력 증진 등
협력성 (네트워크 중심의 협조 체계 구축)	• 위기관리를 담당하는 개인과 조직 간 의사소통을 원활히 하여, 상호 신뢰 및 합의를 잘 이룰 수 있도록 광범위하고 우호적인 관계를 유지, 일반 시민과 기업 등 민간과의 협조체계를 원활히 구축 - 예) 정보의 투명한 공개, 조직간 회의, 워크숍 정례화·실효화, 지역사회 자원봉사 단체의 효과적 활용, 시민 주도의 복구 활동, 각종 민간기업과의 협조 증진 등
유연성 및 미래지향성	• 사전에 정의된 표준화된 방식이 실제 상황에 적절하지 않은 경우 유연하고 현장중심적인 판단을 통해 위기를 극복하며, 미래의 새로운 위기를 예측하고 그에 대한 적절한 예방 및 대비 방안을 마련 - 예) 새로운 전염병에 대비한 모의 훈련, 매뉴얼이 없는 가상의 신종·복합 재난 대비 등
전문성	• 위기관리 각 분야 및 과학적·기술적 전문성을 바탕으로 현장에서 효과적인 위기관리 업무를 수행하여 각 위기관리 조직의 전문성을 지속적으로 제고 - 예) 소방서에서 가지고 있는 도심 지역 화재 진화의 전문성, 산림청에서 가지고 있는 산불 진화의 전문성, 해양경찰청의 해양 선박 화재에 대한 진화 전문성 등
실현 가능성	• 정부조직 개편은 항상 다양한 우선순위 간 경쟁이 벌어질 수 밖에 없으며 일반적으로 위기관리 업무는 타 부문에 비해 중요성이 떨어짐을 고려해야 하며 갑작스런 체계의 변화로 인해 현행 위기관리 기능이 훼손되지 않도록 대비 - 예) 체계적인 체계 변화로 인한 기존 기능의 상실 등

* 출처: 정지범·안철현·임인선·문지원(2012)

이러한 내용들을 토대로 범정부적 국가위기·재난관리시스템의 공통대안으로 제시된 사항 중 중앙안전관리위원회 실효화 및 국가안전관리기본계획 실효화, 공공기관 위기관리 평가 시스템 도입, 매뉴얼 체계 개편 및 (가칭) 국가위기대비 TF 구성 등이 돌봄 분야에도 참고가 가능할 것으로 보인다.

■ 재난시 재난대응인력, 장비, 물자 등에 대한 긴급지원 대책 사전 수립

위금숙(2017)은 재난발생시 피해 최소화를 위한 전제로 '재난은 평시 대응역량을 초과하는 상황이므로 외부로부터의 재난대응인력, 장비, 물자 등 긴급지원이 되어야 함'을 강조하고 있다. 따라서 상시에는 돌봄 분야에 동원 가능한 자원에 대한 조사, 통합 데이터화를 통해 돌봄 분야 재난대응 역량을 파악하고, 이를 토대로 재난시 활용가능한 재난대응인력, 장비, 물자에 대한 긴급지원 대책이 수립될 필요가 있을 것으로 보인다.

■ 재난관리체계 혁신 방향에 부합하는 돌봄 분야 재난 대응 체계의 구축

돌봄 분야는 다른 위험 재난 대응 분야에 비해 상대적으로 재난관리체계 수립이 다소 늦었다고도 볼 수 있으나 그렇다고 해서 마냥 뒤늦게 기존의 재난관리체계를 답습해서는 안될 것이다. 기존의 재난관리체계에서 도출된 문제점과 이를 토대로 한 혁신 방향을 신속하게 벤치마킹하여 빠르게 재난 대응 체계를 구축해야 함은 물론 기존 재난관리체계에서 확인된 시행착오를 줄이고 선도적인 재난관리체계를 조속히 수립해야 할 것이다. 이 과정에서 재난관리체계와 관련된 혁신 방향에 대한 논의들(김계조, 2018)이 참고가 될 것으로 보인다.

〈표 10-3〉 재난관리체계 혁신 방향

구분	혁신방향	세부내용
비상 대응 체계 혁신	1. 비상상황 조정·통제 및 협력 체계 확립	• 중대 비상상황시 관련 조직간 지휘·조정 통제 및 협력 관계 정립 • 비상상황 특성별 최적 대응전략 개발 및 긴급구조 기능 강화
	2. 비상상황 대비 전담조직 정비	• 비상대응 조직을 현장-중앙부처-청와대의 3단계 편제로 정립 • 청와대 컨트롤타워 역할 정립 및 중앙부처-지자체에 비상상황 긴급대응반 운영
	3. 문제해결형 상황관리체계 구축	• 문제해결형 상황관리 기반 구축 • 첨단기술을 활용한 상황판단, 의사결정 지원시스템 개발, 구축
	4. 비상상황 대응 전문인력 양성	• 재난안전 전담인력 확보 및 비상상황 대응인력 교육체계 구축 • 긴급구조기관의 구조역량 강화
안전 제도 지속 발전	5. 국민안전권 시대에 맞도록 법·제도 정비	• 재난안전 분야 법령 정비 • 안전규제 관리체계 강화 및 생활 속 안전무시 관행 근절
	6. 재난환경 변화에 선제적 대비	• 지자체별 위험시설 DB화 등 국민안전 위협요인 해소대책 마련 • 돌봄 분야 재난대응 관련 연구개발 강화 및 기후변화 등 미래 위험에 선제적 대비

* 출처: 김계조(2018)을 수정·보완함

■ 기존 온종일 돌봄 체계의 확대

새로운 돌봄협력체 또는 기존의 온종일 돌봄 체계의 확대, 강화가 필요하다. 돌봄 연계를 위한 현재의 노력은 '온종일 돌봄'이 대표적이나 온종일 돌봄의 경우 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께 돌봄센터, 청소년방과후아카데미 만을 대상으로 하고 있으며 여성가족부의 건강가족지원센터가 주된 현장 지원 주체가 되는 공동육아나눔터, 찾아가는 아이돌보미 서비스 등은 포함되어 있지 못하다. 단기적으로는 기존의 4개 돌봄 체계간의 연계 협력체계를 공고히 하되 중장기적으로는 여성가족부의 돌봄 관련 전달체계, 교육부의 방과후 학교 등도 온종일 돌봄 체계 안에 포함시켜 유기적인 대응과 서비스가 이루어질 수 있도록 함은 물론 다양한 돌봄 수요 발생시 즉각 대응할 수 있도록 하고, 유휴 돌봄 수요나 공급이 있을시 이를 신속하게 연계하여 돌봄의 공백이 발생

되지 않도록 할 필요가 있다. 이러한 온종일 돌봄 체계 하에 돌봄 관련 재난대응 체계를 위치하거나 기존의 재난대응체계와의 협력을 통해 별도의 돌봄관련 재난대응체계를 구축하여 돌봄 체계가 위험과 재난에 유기적으로 대응할 수 있도록 하는 체계를 마련해야 할 것으로 보인다.



[그림 10-3] 돌봄 연계를 위한 현재의 노력

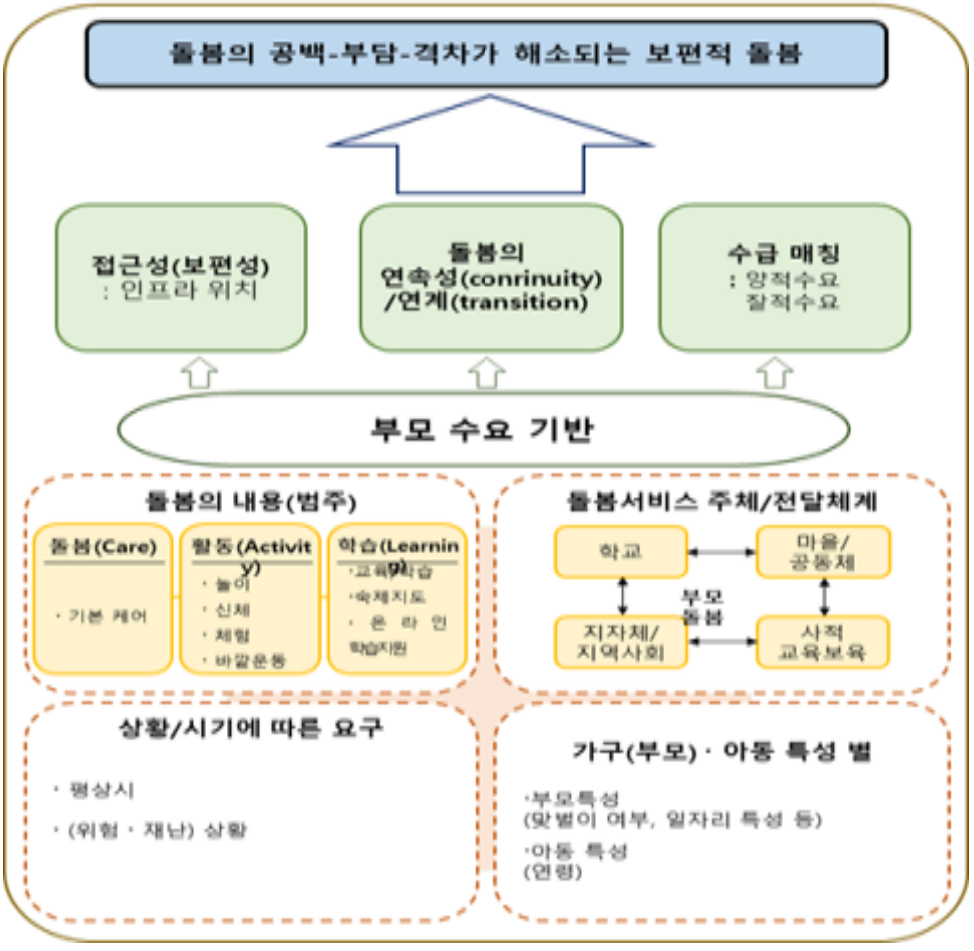
■ 재난예방-대비-대응-회복 체계의 상시화

재난대응을 위한 체계는 상시에 별 활동이 없이는 재난시 제대로 작동할 수 없다. 이에 재난대응 전과정(예방-대비-대응-회복)에 있어 재난대응체계를 상시화할 필요가 있다. 국가, 부처, 지자체, 지역별로 상시 기구를 설립하여 돌봄수요가 평상시에는 물론 재난시에도 공백없이 충족될 수 있도록 하는 체계를 갖추어 놓아야 한다. 이를 위해서는 각 체계별 기능과 역할, 다양한 재난시에 대한 시나리오별 대비, 유사한 재난에 대한 유형화, 연락체계 구축, 상호간의 연계-협력의 상시화가 이루어져야 한다.

■ 수요와 욕구에 기반한 평상시, 재난시 돌봄 체계 구축의 필요

기존의 돌봄 서비스는 각 부처의 공급위주의 정책에 주로 따랐던 것이 사실이다. 그러나 효과적인 평상시, 재난시 돌봄 체계가 구축되고 운영되기 위해서는 아동 청소년은 물론 보호자의 욕구에 기반한 돌봄 체계 구축이 필수적이다. 이를 위해 평상시, 재난시 돌봄에 대한 면밀한 조사를 토

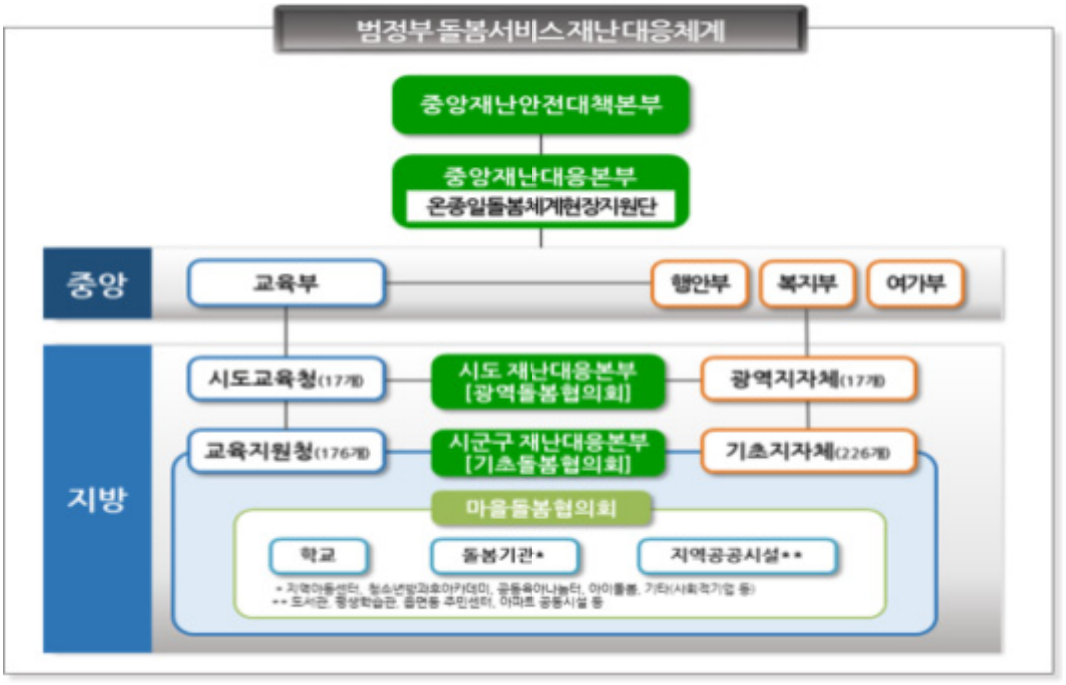
대로 평상시, 재난시에 효과적으로 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제가 구축되어야 하며 그 과정에서 재난시에 긴급하게 증가하는 돌봄 수요에 부응하기 위해 다양한 아이돌보미 파견 사업 예비인력을 확보하여 유지함은 물론 마을 돌봄서비스를 기존의 잔여적 복지의 성격에서 보편적 복지의 성격으로 확대하여 재난에 따른 돌봄수요 변화에 유기적으로 대처할 수 있는 기본 역량을 갖추어 놓아야 할 것으로 보인다.



[그림 10-4] 수요와 욕구에 기반한 평상시 및 재난시 돌봄 서비스 제공 필요

■ **다양한 돌봄서비스 재난 대응 체계(안)의 제안**

기존의 온종일돌봄체계를 활용하여 재난 대응 체계를 구축하는 안을 제안할 수 있으며 대표적인 사례로 범정부 돌봄서비스를 중심으로 범정부 돌봄서비스 재난 대응체계를 구축하는 안을 제시하면 다음 그림과 같다. 부처와 돌봄 서비스에 따라 재난 대응 체계(안)은 다르게 나타날 수 있으나 콘트롤 타워를 중심으로 각 부처와 돌봄서비스가 유기적으로 연결되어 각각의 역할, 그 과정에서 연계 협력을 하는 것이 중요할 것으로 보인다.



[그림 10-5] 범정부 돌봄서비스 재난 대응 체계(안)

■ 재난의 단계별 대응체계 구축의 필요성

재난은 예방-대비-대응-복구의 과정으로 대처가 이루어져야 하는 만큼 이러한 재난의 단계별로 각각 차별화된 대응체계가 구축될 필요가 있다. 예시는 다음과 같다.



[그림 10-6] 재난 단계별 대응체계 구축의 필요성(예시)

■ 국가, 지방자치단체, 지역사회 등 계층화된 재난 대응이 필요성

재난 대응을 위해서는 국가 또는 개인 어느 한 분야만의 노력만으로는 부족하다. 따라서 국가, 지방자치단체, 지역사회, 민간기관, 개인 등 다양한 측면별로 계층화되고 체계화된 재난 대응이 필요하다. 관련하여 개별기관차원에서는 주기적인 안전 및 재난관리 점검 강화, 재난관리 대응체계 구축, 재난 매뉴얼 정비, 재난 유형별 예방 및 대응 훈련 강화[42][43], 재난관리자원 및 관련 예

42) 그 예시로 **학교현장 재난유형별 교육·훈련매뉴얼**(교육과학기술부, 2011)은 교육 부문과 훈련 부문으로 나누어 교육 부문에는 폭염, 황사, 태풍·집중호우, 대설, 감염병, 식중독, 실험·실습안전, 화재, 방사능 방재를, 훈련 부문에는 지진 대피, 지진해일(쓰나미) 대피, 민방공 대피, 방사선 비상대피를 유형화하여 다루고 있다. 최근에 만들어진 대전광역시교육청(2020)의 **재난대응행동매뉴얼**은 재난 유형을 미세먼지, 폭염, 태풍·집중호우, 지진, 대설, 화재, 학교 주변 유해화학물질 유출사고, 방사능 재난, 교통사고(통학버스 등), 테러, 사이버 위기, 감염병, 식중독, 현장체험학습·수련활동, 실험·실습 안전사고, 유치원 안전사고, 학교폭력의 17개로 유형화하여 대응 행동매뉴얼을 제시하고 있다.

43) 참고로 **"청소년수련활동 종합매뉴얼: 재난안전관리편"**(여성가족부·한국청소년활동진흥원·청소년활동안전센터, 2017)의 구성을 살펴보면 다음과 같다.

I. **일반 공통사항 :** 재난관리 매뉴얼 목적, 재난관리조직체계, 재난상황보고체계, 재난 조직 대응 단계별 임무, 비상근무 실시 및 주요 조치사항, 재난 단계별 업무 및 기능
II. **시설물 재난관리 매뉴얼:** 안전점검 시기, 안전점검 체계, 안전점검 주요 내용, 시설물의 등급 지정, 재난위험시설의 지정, 시설물 상태 평가 기준, 재난위험시설 및 개축 심의 흐름도
III. **태풍·호우·강풍·대설 대응 매뉴얼:** 위기형태, 위기경보 개요, 위기경보 관심단계, 위기경보 주의단계, 위기경보 경계단계, 위기경보, 심각단계
IV. **지진 대응 매뉴얼:** 지진 발생 원인과 정도, 지진 발생시 시설물의 피해, 지진 대비 조치사항, 위기대응 조치 및 절차, 지진발생시 행동요령
V. **화재 대응 매뉴얼:** 화재위기 형태, 화재위기대응 방향, 화재위기대응 지침, 대형화재 위기대응 요령, 화재 위기대

산 상시 확보, 대피 및 응급조치를 위한 인적 물적 자원의 효율적 활용, 지속적인 돌봄 교육활동 프로그램 지원 방안 마련, 정확한 피해조사 및 손실보상 대책 마련 등이 필요하다. 지역사회 차원에서는 시군구 단위 지역돌봄협의회 중심의 통합적 돌봄 시스템 구축, 재난 유형별, 관리 단계별 매뉴얼 정비, 주기적인 재난 유형별 예방 및 대응 교육 강화, 학교와 지역사회 연계협력을 위한 제도 개선, 일원화된 창구를 통한 정보 제공 및 구조 조치, 지속적인 돌봄 서비스 제공 마련, 정확한 피해조사 및 손실보상, 복구 대책 마련, 대응 및 복구단계에서의 학교와 지역사회 연계 협력 체계 작동이 필요할 것으로 보인다. 재난에 있어 국가의 역할은 중앙 차원의 컨트롤타워를 중심으로 한 일원화된 지침 정비 및 안내, 국가차원의 재난 대응을 위한 행, 재정적 제도 개선, 대응 및 복구 단계에 대한 체계적인 모니터링 및 이를 통한 제도적 지원 방안 마련 등이 될 것이다.

■ 지속가능한 돌봄 체계 구축을 위해 큰 틀의 관점, 정책방향 정립 필요

방역정책의 일환으로 코로나19 전염병 확산 방지를 위해 공적 돌봄 기관이 운영을 축소하거나 중단하는 경향이 두드러졌으나, 재난상황에서의 돌봄의 지향점에 대해 많은 학자들은 재난 상황에서도 돌봄 공백이 발생하지 않도록 학교와 복지시설은 가능한 닫지 않아야 하며 관련 정책과 돌봄 정책 간에 균형 또는 지향점 정립이 필요하다고 강조한다(권순만, 2020; 김송이·황선영, 2021). 김송이·황선영(2021)은 코로나19로 촉발된 돌봄의 위기가 돌봄이 사회 유지에 근간이었음을 일깨워주었다고 지적하면서 각 돌봄기관들은 재난상황에서도 안전한 운영체계를 갖춰 운영 중단을 최소화할 수 있어야 하며 기존 돌봄 정책이 재택근무 강화 방안, 가족 돌봄 휴가 도입 등 사회적 돌봄 기능의 가족 회귀에 초점을 맞추고 있는 점(정익중, 2020, 김진석, 2021; 김송이·황선영, 2021에서 재인용)에 있어 개선이 필요하다고 강조한다. 지속가능한 코로나19 대응 정책을 위한 방안과 관련하여 권순만(2020)은 신속한 대응과 준비성, 새로운 과학적 근거를 빠르게 반영하고 정책의 성공과 실패를 반영해 정책을 지속적으로 변화하고 조율하는 유연성, 국무총리를 책임으로 한 콘트롤타워 운영과 거버넌스, 전국민 건강보장 등은 성과로 평가될 수 있으나 큰 틀의 관점은 부재하였다고 지적한 바 있다. 현실적으로 코로나가 종식되는 것이 아니라 점차 약화되면서 풍토병(endemic)화 되어 우리와 함께 할 가능성이 높으며 인류가 개발의 패러다임을 바꾸지 않는한 이러한 코로나와 같은 팬데믹은 지속적으로 다가올 가능성이 매우 높은 만큼 단기간에 코로나로부터의 영향을 없앨 수 없다면 앞으로 어떤 지속가능한 대응체계를 갖추어 재난이 우리 사

응 추가 조치내용, 화재 대피 요령, 산불 예방 및 대응 요령
VI. **황사·폭염 대응 매뉴얼:** 황사 대응 요령, 폭염 대비 요령
VII. **건축물 붕괴 대응 매뉴얼:** 건물붕귀 원인, 건물붕괴 예방조치, 건물붕괴 징조 현상, 건물붕괴 시 대처 요령
VIII. **감염병 예방 및 대응 매뉴얼:** 감염병 예방 행동요령, 법정 감염병 현황, 감염병 세부정보, 매개체 관련 감염병
참고자료: 관련 법규, 관련 자료

회에 미치는 피해를 최소화할 것인가를 고민해야 한다고 강조한다. 이 과정에서 일괄적용보다는 표적화된(targeted) 정책이 보다 효과적이며(Acemoglu et al., 2020; 권순만, 2020에서 재인용) 이러한 측면에서 학교를 닫고 비대면 수업으로 전면 전환하는 것은 감염자 수 감소라는 방역정책에만 초점을 맞춘 근시안적 정책으로 인적자원개발과 사회적 불평등에 미치는 영향을 고려하지 못한 것이라는 주장에 주목할 필요가 있다. 관련하여 획일적인 방역정책의 사회적 비용을 고려하여 위험도 평가에 근거한 정교하고 지속가능한 정책에 대한 관점이 수립될 필요가 있으며 이러한 정책 간의 거버넌스를 위해 우리 사회가 정책의 큰 틀과 방향성에 대해 토론하고 '선택'해야 할 필요가 있다고 하였다. 이러한 관점에서 볼 때 돌봄정책과 위험과 재난시의 돌봄 체제 또한 과학적 근거와 함께 '사회적 가치판단'의 문제이며 이 과정에서 현대 사회가 필연적으로 직면하는 사회적 위험을 어느 수준까지 수용하고 어떻게 관리할 것인지에 대한 문제는 과학의 차원은 물론 수용가능한 위험(acceptable risk)에 대한 가치판단과 사회적 합의의 문제이므로 큰 틀의 관점, 방향 정립을 위해 과학, 숙의, 근거, 가치판단에 근거한 논의가 필요하다는 주장(권순만, 2020)에 주목할 필요가 있다.

■ 돌봄 체제 재난 대응을 위한 '공공기관 기능연속성(Continuity of Operation; COOP)' 관점의 적용 필요

오늘날 대부분의 국가에서 재난관리와 책임에 관한 논의는 공공정책의 주요 아젠다 중 하나로 간주되고 있다(김인혁, 2018). 전세계적으로 재난 발생 빈도가 잦아지고 크고 다양한 재난이 복잡한 양상으로 나타나고 있는 만큼 리스크 관리 수단으로 사전에 리스크를 직접 관리하거나 피해규모를 줄이기 위해 주위환경을 관리하는 기능연속성계획의 필요성이 더욱 강조되게 된 것이다. 이는 기존의 재난관리방식에서 한 단계 진보한 형태의 관리 방법으로 기존의 재난관리 방식이 재난이 발생한 경우 대응과 복구를 중심으로 활동이 이루어졌던데 반해, 어떠한 경우에라도 그 기관 고유의 핵심 기능을 유지할 수 있도록 함으로써 국가와 국민의 생명과 재산을 지켜내고자 하는 것을 목적으로 한다. 이러한 기능연속성(Continuity of Operation: COOP)은 미국에서 정부와 공공 기능의 연속성을 보장하기 위한 제도로 1995년 시작되었다. 우리나라에서도 재난으로 인해 재난관리책임기관의 기능이 중단될 경우 기관의 핵심 기능을 보호·유지할 수 있도록 재난 및 안전관리기본법 제25조의2(재난관리책임기관의 장의 재난예방조치 등) 제5항 이하에서 공공기관 등의 기능연속성계획 수립과 관련사항을 의무화하였다(재난 및 안전관리기본법, https://www.law.go.kr/법령/재난및안전관리기본법). 관련 사항은 다음과 같다.

제25조의2(재난관리책임기관의 장의 재난예방조치 등) ① 재난관리책임기관의 장은 소관 관리대상 업무의 분야에서 재난 발생을 사전에 방지하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

⑤ 재난관리책임기관의 장 및 국회 · 법원 · 헌법재판소 · 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관의 장은 재난상황에서 해당 기관의 핵심기능을 유지하는 데 필요한 계획(이하 "기능연속성계획"이라 한다)을 수립 · 시행하여야 한다.

⑥ 행정안전부장관이 재난상황에서 해당 기관 · 단체의 핵심 기능을 유지하는 것이 특별히 필요하다고 인정하여 고시하는 기관 · 단체(민간단체를 포함한다) 및 민간업체는 기능연속성계획을 수립 · 시행하여야 한다. 이 경우 민간단체 및 민간업체에 대해서는 해당 단체 및 업체와 협의를 거쳐야 한다.

⑦ 행정안전부장관은 재난관리책임기관과 제6항에 따른 기관 · 단체 및 민간업체의 기능연속성계획 이행실태를 정기적으로 점검하고, 재난관리책임기관에 대해서는 그 결과를 제33조의2에 따른 재난관리체계 등에 대한 평가에 반영할 수 있다.

⑧ 기능연속성계획에 포함되어야 할 사항 및 계획수립의 절차 등은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.

여기에서 '기능'은 기관에서 이루어지는 모든 업무와 활동의 단위 집합, '기능연속성'은 재난상황에서 기관의 핵심기능을 유지, 재개, 복구하는 능력, '기능연속성계획'은 재난으로 인한 기관의 기능 중단사고에 대비하여 기관의 핵심기능을 유지하기 위한 계획으로 정의된다. 기능연속성 수립 목표는 '재난으로 기관의 핵심기능이 중단된 경우 피해를 최소화하고, 복구목표시간 내에 핵심기능을 재개하는 것'이다(행정안전부, 2018; 김인혁, 2018에서 재인용). 기능연속성 계획의 구성요소는 다음과 같으며 이러한 내용들을 참고하여 돌봄 분야 기능연속성 계획 수립 및 추진을 위한 방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

〈표 10-4〉 기능연속성 계획의 구성요소

혁신방향	세부내용
핵심기능 **(Essential Functions)**	• 기관과 조직의 기능연속성 계획 프로세스에 반드시 포함되어야 하는 보조업무와 보조자원을 확인하기 위한 주요 활동들을 확인하는데 사용되는 주요 활동들의 subset
승계의 순서 **(Orders of Seccession)**	• 연속성 플랜의 핵심적인 부분으로 리더십 부재 시 누가 기관의 권한과 책임, 조직의 리더십을 승계할 것인가를 명시
권한의 위임 **(Delegations of Authority)**	• 기능연속성이 필요한 상황에서 주요 사항에 대한 신속한 의사결정이 가능하도록 주요 보직자의 권한위임에 대한 사항
연속성을 위한 시설 **(Continuity Facilities)**	• 위험상황에서 벗어난 지역에 있으며 핵심기능을 수행할 수 있는 대체 시설 선정 및 운영
연속성을 위한 통신수단 **(Continuity Communications)**	• 기관과 조직의 운영에 필수적인 대중과 내·외부 조직, 고객과의 연결해줄 수 주요 통신체계의 유효성과 중복성

혁신방향	세부내용
주요 정보 및 기록 관리 (Vital Records Management)	• 기능연속성 상황 동안 핵심적인 기능을 수행하기 위해 필요한 주요 문서(출력문서, 전자문서, 참고자료, 기록물, 정보시스템, 데이터관리 소프트웨어 및 장비 등)의 확인, 보호 및 준비된 효용성에 관한 내용
인적 자본 (Human Capital)	• 연속성플랜이 필요한 상황 발생시, 각 기관이나 조직에 선정된 대응활동을 수행할 비상운영요원의 지정 등에 관한 사항
시험, 교육 및 훈련 (Tests, Traning, and Exercises)	• 핵심기능의 연속적 수행을 지원하기 위해 대체시설에 재배치될 수 있는 구성원들의 확인, 훈련 및 대비를 위한 조항들 명시
통제 및 감독의 이양 (Devolution of Control and Direction)	• 업무시설 및 대체시설 모두 사용이 불가능하거나, 인원부족 등의 이유로 핵심기능의 수행이 불가능할 경우, 핵심기능에 대한 재정법상의 권한과 책임을 타기관이나 타조직의 구성원과 시설로 이전하기 위한 계획 및 절차 등
재구성 (Reconstitution)	• 기관 운영이 기능연속성 사건 발생 이전의 정상적인 상태로 복구할 수 있도록 하는 프로세스

* 출처: FEMA, NCPIP, 2007; 김인혁, 2018에서 재인용

■ 돌봄 대상자는 물론 돌봄 제공자를 위한 돌봄의 필요

김송이·황선영(2021)는 필수불가결한 돌봄을 돌봄 대상자의 수요에 맞춰 제공해야 할 의무를 지닌 돌봄 제공자의 소진을 방지하기 위해 돌봄 제공자를 위한 돌봄도 이루어져야 한다고 강조하고 있다. 이때 돌봄 대상자 분 아니라 돌봄 제공자의 취약성에 대한 고려와 지원은 개별 관계가 아닌 사회질서 속에서 이루어져야 하며 이러한 맥락 속에서 돌봄 대상자의 권리를 보장하는 돌봄 체계 구축이 필요함을 강조한다(Ktttay, 1999, 2011; 김송이·황선영, 2021에서 재인용).

■ 재난대응 수행원칙 적용 여부를 토대로 효율적 재난관리 체계 구축 필요

최영(2019)은 재난대응 10대 수행원칙과 세부 내용을 제시한 바 있는데 돌봄 분야 위험 재난대응 체제 구축과 관련하여 재난 대응 세부사항이 제대로 갖춰졌는지 체크 또는 고려해보는 자료로 활용이 가능할 것으로 보인다.

〈표 10-5〉 재난대응 10대 수행원칙과 세부 내용

재난대응 10대 수행원칙	수행원칙의 세부내용
인력, 장비 등을 현장상황에 적합하게 동원	- 인명구조 등 현장상황을 타개할 수 있는 적합한 장비가 동원되었는가? - 상황에 적합한 전문성을 갖춘 훈련된 인력이 현장에 동원되었는가? - 현장에 동원된 장비와 인력은 적재적소에 배치되었는가?
자원봉사 등 외부지원조직과 긴밀한 공조	- 지원기관, 자원봉사조직은 최대한 효과적으로 공조하고 있는가? - 협력기관과 상황대체에 필요한 지원협조는 잘 이루어지고 있는가? - 전문가, 전문조직과 연결채널은 구축되고 상시 가동이 가능한가?
총체적 내·외부 현장 조정력의 확립	- 유관기관, 민간부문의 임무, 목표, 이해관계의 충돌은 없는가?

재난대응 10대 수행원칙	수행원칙의 세부내용
	- 현장의 문제들을 해결하기 위한 의사조정은 잘 이루어지고 있는가? - 대응관련 협력기관의 현장 유고시를 대비한 사전계획은 있는가?
재난대응과정에서 돌발적 리스크의 대비 및 방지	- 재난특성을 이해하고 돌발적인 리스크를 우선적으로 고려하는가? - 공명심이 앞선 무리한 대응으로 안전사고의 발생위험은 없는가? - 개인의 경험, 즉흥적 판단으로 상황을 악화시키지는 않는가?
상황실의 종합적 역할기능 수행	- 현장상황의 판단에 필요한 종합적인 정보를 제공하고 있는가? - 유관기관과의 지원협력에 필요한 상황처리는 이루어지고 있는가? - 대형재난시 유관기관 대표들과 합동상황처리를 수행하고 있는가?
현장 책임조직 및 유관기관 등의 전문적 과업 수행	- 현장 책임조직 및 유관기관은 업무를 전문적으로 수행하고 있는가? - 현장상황 변수에 따라서 임무의 분장은 적합하게 이루어졌는가? - 책임기관의 전문적 판단에 근거한 과업수행이 진행되고 있는가?
원활한 정보흐름, 양방향적인 의사소통	- 문제해결을 위해 유관기관들과의 의사소통의 통로는 확보되었는가? - 문제해결을 위한 공통적 목표를 향한 수평적 의사소통이 있는가? - 공조하는 상대방과는 쌍방향적으로 의사소통을 하고 있는가?
매스컴의 공공성 적극 활용	- 언론매체를 통하여 현장의 진행사항을 정확히 알리고 있는가? - 정보를 적시에 전파하여 재난피해의 확산 방지를 하고 있는가? - 재난현장 상황은 대국민 안전교육의 기회임을 알고 협력하는가?
현장수칙, 규정, 절차 등 기준적용의 유연화	- 현장 상황 변수의 고려 없이 규정준수에만 집착하지 않는가? - 재난상황의 변화가 있음에도 절차를 집행하려고 하지 않는가? - 상급자의 지시, 명령을 기다리다 상황조치를 실시하지 않는가?
재난상황에 따른 의사결정, 판단의 전문화, 분권화	- 중요한 의사결정을 지위와 계급으로 섣불리 행하지 않는가? - 객관적인 근거나 기술적인 근거에 따라 상황판단을 하였는가? - 재난의 상황변수에 따른 전문적인 판단은 하였는가?

* 출처: 변상호·김태윤(2014); 최영(2019)에서 재인용

■ 4차 산업혁명과의 관련성 1: 아동 청소년 돌봄 체제에 있어 '스마트 국가위기관리시스템'의 적용

최근 국가위기관리 차원에서도 4차 산업혁명 요소가 적극 접목되고 있다(박정훈·고영주·신동일, 2019; 장봉석·김영문·김윤덕, 2020; 최성, 2019; 홍창희, 2021). 특히 최성(2019)은 다양한 국가적 위기는 4차 산업혁명의 성과를 반영한 첨단화된 기술과 인력이 동원되어야 하는 고난도의 복합재난적 성격을 가지므로 재난관리에 있어서도 '**스마트 국가위기관리시스템**'이 도입될 필요가 있다고 강조한다. 스마트 국가위기관리시스템은 '전통적인 국가위기관리 시스템 차원을 넘어선 빅데이터와 인공지능 등 4차 산업혁명의 성과가 반영된 국가위기관리시스템'을 의미한다(최성, 2019). 관련하여 스마트 국가위기관리시스템에 관한 다양한 논의들을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 4차 산업혁명의 성과(ICMBMS)와 스마트 국가위기관리 시스템의 적용가능성을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 10-6〉 4차 산업혁명의 성과(ICMBS)와 스마트 국가위기관리 시스템의 적용가능성

4차 산업혁명의 분야 (ICBMS)	스마트 국가위기관리시스템의 적용가능성
IoT (사물인터넷)	- USN, WSN 등 센싱을 통한 상시 위험정보 모니터링 - IoT 기반 재난안전 플랫폼 개발 및 통합안전앱의 공유 - IoT 활용, 재난 대응 인프라 및 스마트 국가위기관리시스템 구축
Clouding (클라우딩)	- 빅데이터를 중앙 슈퍼컴퓨터에 저장해서, 위기발생 전후에 실시간으로 활용하는 크라우딩 시스템 개발 및 운용 - 국가위기 발생 시 긴급 대응을 위한 종합적 클라우딩 시스템 개발 및 실시간 대응매뉴얼 개발
Bid Data (빅데이터)	- 빅데이터를 통해 위험을 예측하는 위험징후 모니터링 시스템 구축 - 국내 및 해외 유사 국가위기에 대한 빅데이터 분석
Mobile, Machine Intelligency (AI-Artificial intelligency, 인공지능)	- 인공지능(AI) 및 슈퍼컴퓨터를 통한 예측평가 - 저가형 센서와 다양한 첨단기술을 통한 긴급대응 및 복구 - 안전체계 지능화를 위한 해상 스마트 네비게이션 개발 - 인공지능 기반 스마트 국가위기관리 시스템 표준플랫폼 개발
Security, Social Network Service (보안 및 소셜 네트워크 서비스)	- 최적화된 국가위기 관련 보안시스템 개발 - GIS(지리정보시스템)와 연계, 조기예측시스템 구축 - SNS를 통한 쌍방향 정보공유 및 긴급 대응체계 구축 - 로봇이나 무인비행기(UAV)를 활용한 인간한계 극복한 구조활동 - SNS 등을 통한 3D 체험형 시민 교육·훈련의 실시 - 스마트폰을 통한 시민참여형 그마트 거버넌스 전략수립

* 출처: 최성(2019)

또한 4차 산업혁명의 성과 등을 토대로 스마트 국가위기관리시스템을 위한 10대 수칙과 종합대응 10대 수행 원칙이 제시된 바 있다.

〈표 10-7〉 스마트 국가위기관리시스템에 따른 10대 수칙

	스마트 국가위기관리 4단계	스마트 국가위기관리시스템의 적용가능성
↑	**1 예방 (Prevention)**	① 빅데이터를 통한 사전예측 ② 종합대응 수칙에 따른 예측-평가 ③ 핵심체계 중심의 예방대책 수립 ④ 위기단계별 피해 증감 예방대책 수립 ⑤ 첨단기술과 인력(ICBMS)를 통한 종합 예방 대책 수립
	2 대비 (Preparedness)	⑥ 빅데이터를 통한 평가 및 비상계획 수립 ⑦ 종합대응 수칙에 따른 비상계획 수립 ⑧ 핵심체계 중심의 비상대비계획 수립 ⑨ 실전 비상훈련과 교육실시 ⑩ 핵심 위험요소 및 돌발상황 등 종합 점검 대비
피드백 시스템	**☞ 국가 위기 발생 ☜**	
	3 대응	① 골든타임내 빅데이터 활용한 적절한 초기 대응

	(Response)	② 인력, 장비(인공지능시스템 등) 적합 동원 ③ 스마트 국가위기관리 종합통제센터의 운영 ④ 돌발리스크 대비 ⑤ 현장 책임조직, 유관기관의 전문적 과업 수행
		⑥ 원활한 의사소통 및 매스컴(SNS 등)의 공공성 활용 ⑦ 현장수칙 및 규정적용의 유연화 ⑧ 의사결정 전문화 및 분권화
↑	4 복구 (Recovery)	⑨ 국가위기 예방 위한 사전, 사후 활동 ⑩ 통합적 스마트 국가위기관리 대책

* 출처: 변상호·김태윤(2014); 최성(2019)에서 재인용

그리고 스마트 국가위기관리시스템 정착을 위한 종합대응 10대 수행 원칙은 다음과 같다.

〈표 10-8〉 스마트 국가위기관리시스템 정착을 위한 종합대응 10대 수행 원칙

국가위기관리 대응 10대 수행원칙	수행원칙의 세부평가
1. 골든타임 내 빅데이터 활용한 적절한 초기대응	- 골든타임 내 빅데이터를 활용한 적절한 초기 대응이 이뤄졌는가? - 초기대응시 해당 국가위기관련 빅데이터를 최대한 활용하였는가? - 국가위기 발생시 예방과 대비 단계에서 검토한 사전 예측과 평가에 따라 골든타임 내 적절한 대응이 이루어지고 있는가?
2. 인력, 장비(인공지능 시스템 등) 적합 동원	- 국가위기 상황을 타개할 수 있는 적합한 장비가 동원되었는가? - 전문성을 갖춘 훈련된 인력이 현장에 적재적소 배치되었는가? - 현장상황에 맞는 인공지능 시스템이 충분히 동원되었는가?
3. 스마트 국가위기관리 종합통제센터의 운영	- 스마트 국가위기관리 종합통제센터가 적절히 설치운영 되었는가? - 국가위기 상황 판단에 필요한 종합적인 빅데이터를 제공하고 있는가? - 유관기관, 민간부문의 임무, 목표, 이해관계와 충돌은 없는가?
4. 돌발 리스크 대비	- 국가위기의 특성을 이해하고 돌발 리스크를 우선적으로 고려하는가? - 공명심이 앞선 무리한 대응으로 상황악화의 위험은 없는가? - 돌발 리스트를 해결하기 위한 첨단기술과 자원이 동원되었는가?
5. 현장 책임조직·유관기관의 전문적 과업수행	- 현장 책임조직 및 유관기관은 업무를 전문적으로 수행하고 있는가? - 지원기관 , 전문가, 자원봉사조직은 효과적으로 공조하고 있는가? - 현장 상황에 맞는 빅데이터 , 인공지능 전문가는 적극 활용되는가?
6. 원활한 의사소통 및 매스컴(SNS)의 공공성 활용	- 문제해결을 위해 유관기관들과 수평적 의사소통의 통로는 확보되었는가? - 언론매체 (특히 SNS) 를 통하여 국가위기상황을 정확히 알리고 대처하는가? - 시민참여형 소셜 네트워크를 통해 피해의 확산방지노력을 하고 있는가?
7. 현장수칙 및 규정 적용의 유연화	- 현장상황에 맞게 현장수칙 및 규정이 유연하게 적용되었는가? - 4차 산업혁명의 성과를 반영한 스마트 시스템이 충분히 반영되었는가? - 중장기적 복구대책과 종합적인 재발방지대책이 마련되었는가?
8. 의사결정의 전문화 및 분권화	- 객관적인 빅데이터 , 첨단화된 AI기술 등에 따라 상황판단을 하였는가? - 의사결정이 현장책임자 중심으로 전문화되고 분권적으로 되었는가? - 중앙과 현장, 그리고 민간차원의 협치 시스템이 효과적으로 작동되었는가?

국가위기관리 대응 10대 수행원칙	수행원칙의 세부평가
9. 국가위기 예방 위한 사전·사후 활동	- 빅데이터와 시뮬레이션 분석으로 자원관리 등이 예방관리 되고 있는가? - 실전교육과 첨단훈련 (3D 기반 가상체험훈련 포함)이 지속적으로 시행되는가? - 국가위기에 대한〈대응〉과〈복구〉과정이 유사 위기의 재발방지를 위해〈예방〉과 〈대비>조처 준비로 연결되었는가?
10. 통합적 스마트 국가위기관리 대책	- 해당 국가위기에 대한 종합 대응 (예방∽대비∽대응∽복구) 전 과정에서 스마트 시스템이 제대로 작동되었는가? - 스마트 국가위기관리시스템 정착을 위해 법 , 조직 , 운영 , 정보보호, 자원관리 교육훈련 등의 핵심체계의 종합 대책이 마련되었는가? - 국가위기의 극복과정에서 '스마트' 국가발전전략의 수립을 위해 도움이 되는 빅데이터 및 각종 정보가 공유되고 있었는가?

* 출처: 변상호·김태윤(2014); 최성(2019)에서 재인용

스마트 국가위기관리시스템의 6대 핵심체계로 법령체계, 조직체계, 운영체계, 정보화체계, 자원관리체계, 교육훈련 체계를 들고 있는 것도 참고할 만 하다.

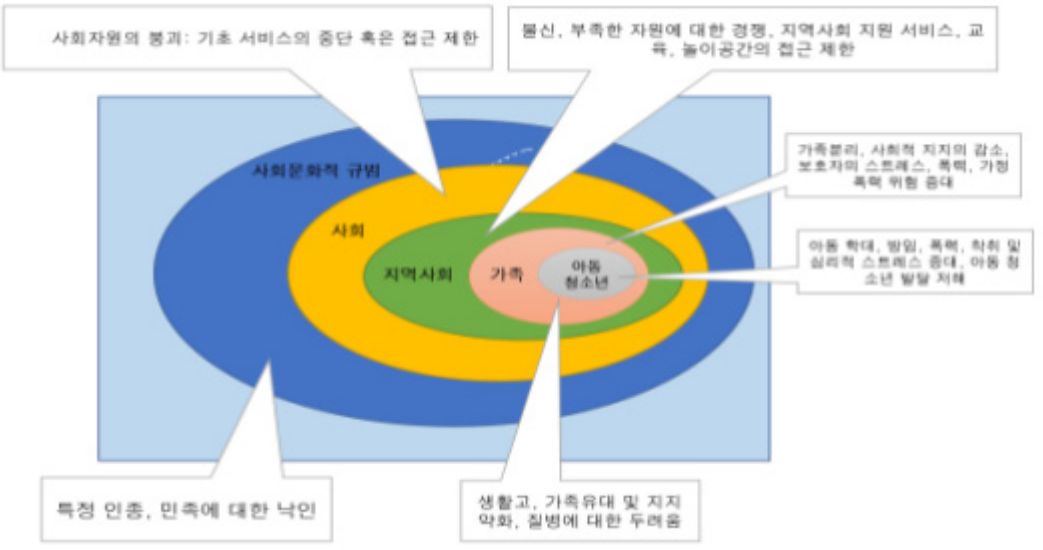
■ 4차 산업혁명과의 관련성 2: 위험 재난 대응에 있어 비대면 돌봄으로의 확장의 효용성

사회보장플랫폼과 비대면 돌봄에 대해 고찰한 장봉석·김영문·김윤덕(2020)은 포스트코로나 이후에 당면하게 될 문제는 집단돌봄에 대한 근본적 해결 요구와 가정 중심 서비스로의 이동에 있게 될 것이라고 강조하면서 특히 ICT 등 4차 산업 기술을 접목한 가정중심돌봄 즉 초 기술을 기반으로 하는 돌봄의 정착과 확장에 대한 논의가 점점 활발해 질 것이라고 예측하였다. 다시 말해 정보통신기술(ICT)·사물통신기술(M2M)·인공지능(AI)·사이버 물리시스템(Cyber physical systems: CPS)·전문가 시스템(Expert system: ES) 등 4차 산업 기술을 접목한 가정중심돌봄, 즉 초기술을 기반으로 하는 돌봄의 정착과 확장에 대한 논의가 활발해질 것이며 그 동안 선행연구를 통해 논의되어 왔던 스마트웰페어시티(Smart Welfare City)와 온택트 케어(Online+Untact(Ontact) Care)를 활용한 건강취약계층을 위한 비대면 돌봄서비스 더 나아가 디지털 돌봄이 확대될 것이라고 하였다. 이들은 복지 영역에서의 비대면 돌봄은 대면에서 비대면으로의 전환이 아니라 '**대면과 비대면의 혼합을 통한 서비스의 융합 내지 확장**'을 의미한다고 강조하면서 Untact라고 흔히 일컬어지는 이용자 측면에서의 Non-face-to-face 케어와 서비스공급자 측면에서의 Un-presenteeism Care, 나아가 온라인을 통한 돌봄 즉 Ontact Care가 중요하게 될 것이라고 강조하였다. Ontact Care는 온라인플랫폼을 기반으로 해야 하는 것으로 이때의 플랫폼은 서비스 이용 주체(이용자 또는 보호자 등)가 자신들의 문제 또는 욕구에 따라 필요한 정보·서비스를 검색·선택하고 서비스 제공자의 직접 방문 또는 대면 없이 이용할 수 있는 시스템을 말한다. 복지 분야에서의 비대면 돌봄은 이용자 측면에서의 Care와 종사자·지원체계·관리감독 기구 측면에서의 Service로 구분할 수 있으며 서비스

이용자와 서비스 공급자의 양 측면에서 모두 고려되어야 한다는 것 또한 강조되었다. 비대면 서비스와 관련하여 종래부터 시행되어 오던 전화를 통한 안부확인, 인지훈련도구나 책자의 보급, 식재료 지원과 같은 형태만으로는 한계가 있으며 ICT 기술을 활용한 진보한 비대면 돌봄 서비스 즉, 스마트웰페어시티를 기반으로 하는 통합서비스플랫폼 구축을 기반으로 서비스 인프라와의 연계를 통해 체계적·단계적이면서도 개별화된 보호가 이루어져야 한다고 하였다. 이러한 논의는 위험과 재난시 아동 청소년 돌봄 체제 구축을 위해서도 시사하는 바가 크다 하겠다.

■ 재난이 초래한 영향에 대한 면밀한 분석을 토대로 한 위험 재난 대응 체계 구축 필요

코로나19 팬데믹은 위험, 재난이 초래할 수 있는 사회생태적 영향에 대해 실증적으로 분석하고 정리하는 또 하나의 계기가 되었다. 이러한 분석결과를 토대로 위험 재난 대응 체계의 정확한 대응 지점을 파악하고 이러한 지점을 초점화함으로써 보다 효과적인 대응 체계 구축이 가능하다. 코로나19 위기 이후 대두된 프레임웍인 “더 나은 재건(build back better)”(https://www.whitehouse.gov/build-back-better/)도 이러한 실증 분석을 토대로 가능하다. 인도적 상황에서의 아동보호를 위한 연합(The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action)에서 제시한 코로나19의 사회생태적 영향을 살펴보면 다음과 같다.



[그림 10-7] 코로나19의 사회생태적 영향

* 출처: https://www.unicef.org

■ 돌봄 분야 위험 재난 대응을 위한 민·관·학 협력 거버넌스 구축 필요

중앙과 지역의 돌봄, 재난 관련 공공기관과 민간단체, 자원봉사단체, 재난관련 전문가, 방송통신사 등 간에 재난 예방 대비 대응 복구 정책 수립, 재난 발생시 현장에서의 적절한 대응과 조치를 위해 적극적인 상호 협력관계를 구축하고 사전에 업무분담에 대한 토론과 협의를 통해 위험과 재난에 대비한 역할을 나누고 사전에 위험 재난 사항에 대한 전문성과 경험을 쌓아나갈 필요가 있을 것으로 생각한다.

■ 돌봄 분야에서도 대형 복합 재난에 대한 대응 방안 모색 필요

복합재난은 하나의 개별 재난으로 인해 다른 재난의 유형으로 연계되어 나타나는 재난으로 현대 사회 재난의 중요한 특성 중 하나이다. 특히 자연재난으로 인해 발생하는 기술재난을 자연·기술 복합 재난(Natural Disaster Triggered Technologie Disaster; Natech), 사회재난으로 인해 발생하는 기술재난을 사회·기술 재난이라고 하며(오윤경, 2013; 강호권, 2020에서 재인용) 재난관리 측면에서 자연재난으로 인해 유발된 사회적·기술적 재난은 책임소재가 분명한 데 반해, 사회재난으로 인해 발생하는 기술재난인 재난은 더욱 복잡화, 대형화·집중화되고 있으며 그 불확실성 또한 증가한다고 강조된다. 복합재난의 요소로서 고려할 것은 동시성과 연속성이며 재난이 초국경화 되면서 재난을 예방하고 수습하는 역할과 책임 소재 또한 모호해지는 역할, 책임의 진공상태가 야기될 수 있다고 강조된다(강호권, 2020). 돌봄 분야에서도 기존의 사회, 자연 재난은 물론 대형 복합 재난에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것으로 보인다.

■ 재난관리자원 비축관리계획 수립 및 운영의 필요성

이운(2019)은 재난관리자원 비축관리계획 수립 및 운영의 필요성을 강조하면서(강호권, 2020에서 재인용) 행정안전부의 재난관리자원 비축관리 예측시스템을 통한 지자체와 여러 기관 및 조직과의 업무 협약 구축 중요성과 재난관리자원 실태 파악, 문제점 개선을 강조한 바 있다. 이에 돌봄 분야에서도 발생 가능한 대규모 복합재난에 신속하게 대응, 동원하기 위해 대규모 재난에 대응하기 위한 적합한 자원의 모듈화와 매뉴얼 구축, 시나리오 운영을 토대로 재난대응 조직, 입력의 등록과 교육을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다.

■ 돌봄분야 위험 재난 대응을 위한 법제도의 개선

현재 재난 및 안전관리기본법, 자년재해대책법, 소방법, 건축법, 민방위기본법, 비상대비법 등 70여개가 넘는 다양한 위험 재난 관련 법령들이 혼재하여 혼란스러운 가운데(강호권, 2020) 돌봄 관련 법령들은 아직 위험 재난에 대한 부분을 포함하고 있지 못하거나 적절한 법의 하위 내용

으로 포함되지 못하고 있는 실정인 바, 돌봄 분야 위험 재난 대응이 보다 체계적으로 이루어지기 위해 돌봄 분야 위험 재난 대응이 보다 체계적이고, 효율적으로 이루어지기 위한 법제도 개선이 필요할 것으로 보인다.



[그림 10-8] 재난관련 법과 조직의 변화

* 출처: 김계조(2018)

■ 돌봄 분야 재난대응을 위한 위기관리 매뉴얼의 작성 및 보급

재난 및 안전관리 기본법 제34조5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용)에 따라 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 위기관리 매뉴얼을 작성·운용하여야 하며 이 경우 재난대응활동계획과 위기관리 매뉴얼이 서로 연계되도록 하여야 한다(국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/재난및안전관리기본법)[44]. 법에 따른 매뉴얼의 유형 및 내용은 다음과 같다.

44) 학교, 청소년수련시설 등 시설 중심 매뉴얼을 제외하고는 돌봄 분야에 초점을 둔 재난대응 관련 매뉴얼은 찾아보기 어려운 실정이다. 그러나 재난은 준비되어 있지 않으면 대응이 어렵다는 인식이 확산됨에 따라 아동 청소년 분야 매뉴얼 개발을 위한 기초연구(이하나, 임세희, 민기채, 신영규, 아쓰시, 임밝네, 김도윤. 2021)나 재난과 복지를 연계하여 검토하려는 시도(최지경·변규리·김상임, 2020)가 나타나고 있다.

〈표 10-9〉 재난분야 위기관리 매뉴얼 유형 및 내용

유형	내용
위기관리 표준매뉴얼	• 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관리 기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성한다. • 다만, 다수의 재난관리주관기관이 관련되는 재난에 대해서는 관계 재난관리주관기관의 장과 협의하여 행정안전부장관이 위기관리 표준매뉴얼을 작성할 수 있다.
위기대응 실무매뉴얼	• 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계기관의 장이 작성한다. • 재난관리주관기관의 장은 위기대응 실무매뉴얼과 위기관리 표준매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다.
현장조치 행동매뉴얼	• 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기 대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성하되, 시장·군수·구청장은 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다. • 다만, 현장조치 행동매뉴얼 작성 기관의 장이 다른 법령에 따라 작성한 계획·매뉴얼 등에 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼에 포함될 사항이 모두 포함되어 있는 경우 해당 재난유형에 대해서는 현장조치 행동매뉴얼이 작성된 것으로 본다.

* 출처: 재난 및 안전관리 기본법, 국가법령정보센터를 재구성

위기관리 매뉴얼 작성의 목적은 '상황이 발생했을 시 불필요한 논의나 시간 소비 없이 명쾌한 가이드라인을 제시함으로써 초기대응의 실수를 예방함과 동시에 신속한 판단, 방침, 행동이 언제, 누구라도 똑같이 할 수 있도록 하기 위한 것'이며 보편성, 평이성, 판단기준, 납득성, 실체감, 친근감 등을 갖추도록 요구된다(배상원, 2015). 위기관리 매뉴얼의 작성원칙은 다음과 같다.

〈표 10-10〉 위기관리 매뉴얼 작성원칙

기본원칙	내용
표준·실무·행동 매뉴얼의 연계체계 확보	○ 수직적(상·하위 매뉴얼 간), 수평적(부처별 실무 또는 행동 매뉴얼 간) 연계체계 확보 * 용어통일, 보고·전파 등 초기대응, 임무와 역할, 현장 조치 등 ○ 현장조치 행동매뉴얼의 중요사항, 연락처는 실무매뉴얼과 서로 병행하여 작성(실무매뉴얼과 표준매뉴얼의 중요사항, 연락처도 병행)
변화되는 재난유형에 맞도록 매뉴얼 작성 관리	○ 재난관리 유형이 새로이 계속 변화되고 있어 상응한 대응이 중요 ○ 그동안 최소한의 매뉴얼을 작성·관리 하였으나 변화된 재난환경에 신속하게 대응하기 위해 실무, 행동매뉴얼 운영기관을 최대한 확대 * 국가위기로 관리해야 하는 피해에 대비하여 모든 공사·공단, 지자체, 소방서 등 표준매뉴얼, 실무·행동매뉴얼 작성 *특히 행동매뉴얼은 재난관리책임기관과 일선 기관에서도 작성하여 재난에 대비
매뉴얼 적용의 기본원칙 준수	○ 재난상황은 때와 장소, 재난유형 등 수많은 변수가 있으므로 탄력적으로 재난에 대비하되 적극적으로 대응 ○ 가급적 재난이 발생하면 위기경보수준의 심각단계로 대응하되 이후 상황에 따라 경계, 주의 등 적절히 경보수준으로 조절

* 출처: 배상원(2015)을 재구성

매뉴얼은 일반적 가이드라인을 제공하므로 위기상황에 따라 융통성 있게 위기관리계획을 적용해야 하며, 살아 있는 문서로 조직, 환경, 구성원도 변화하므로 정기적으로 갱신하여야 한다. 또한 매뉴얼 작성후 꾸준한 위기연습과 훈련을 통하여 실제 위기가 발생하기 전 문제점과 약점을 도출하는 것이 중요하다고 강조된다(배상원, 2015). 위기관리 매뉴얼 유형별 구성체계와 작성시 고려해야 할 원칙, 작성요령은 다음 표와 같다.

〈표 10-11〉 위기관리 매뉴얼 유형별 세부 작성원칙(안)

유형	구성	주요내용		작성 요령	작성 원칙
위기관리 표준매뉴얼 (유형별 위기관리 체계 및 관련 기관의 임무와 역할을 규정하는 세부 지침서)	제1장 일반사항	1. 목적 3. 관련법규	2. 적용범위 4. 용어의정의	「국가위기관리기본지침」의 총론과 연계된 표준매뉴얼의 총론에 해당하는 장	• 위기 유형별로 위기관리 주관기관에 작성 책임 • 주관기관은 유관기관과 임무·역할에 대해 반드시 협의 • 국가위기관리지침의 규정에 의거하여 작성(3장 국가위기관리체계(의사결정기구), 4장 국가위기관리 업무수행 기본방침(유형별 관리지침)) • 작성과정 중 조정이 필요한 사항은 국민안전처에서 조정
	제2장 위기형태 및 경보	1. 발생원인 및 위기 유형 2. 전개 양상 3. 위기 경보		위기의 전개양상에 따라 나타나는 징후의 목록과 경보 절차를 규정하기 위한 장	
	제3장 위기관리 기본방향	1. 목표 2. 방침 3. 위기관리 체계		위기에 대한 범정보 차원의 종합관리 방향 및 체계를 규정하기 위한 장	
	제4장 위기관리 활동	1. 예방 3. 대응	2. 대비 4. 복구(사후관리)	위기에 대한 예방·대비·대응·복구 활동	

유형	구성	주요내용	작성 요령	작성 원칙
			의 방향과 기관별 임무·역할을 규정하기 위한 장	• 작성후 국민안전처의 승인을 받고 시행 • 문서의 동질성 유지를 위해 서식을 통일(문장은 가급적 개조식으로 작성)
	부록	1. 관련 사례 2. 관련 자료 3. 관련 기관 등	과거 위기사례, 관련 자료 등을 통해 매뉴얼의 이해도를 제고시키기 위한 장	
위기대응 실무매뉴얼 (위기관리 표준매뉴얼의 하부문서로 표준매뉴얼에 규정된 각 부처·기관의 임무와 역할을 수행하는 업무절차서)	**제1장 개요**	1. 목적 2. 적용범위 3. 법적근거 4. 용어의 정의 5. 위기형태 6. 위기경보 7. 위기대응 지침 및 판단/고려요소 8. 위기관리 업무수행 체계	「국가위기관리기본지침」, 「위기관리표준매뉴얼」과의 연계성을 유지하기 위한 장	• 위기 유형별로 위기관리 주관·유관기관에 작성 책임 • 주관기관이 먼저 작성한 뒤 이를 바탕으로 유관기관이 작성(유관기관의 임무·역할은 반드시 표준매뉴얼의 범위 내에서 부여) • 주관기관은 위기별로 발생할 수 있는 다양한 형태의 상황을 도출 • 조치 사항 및 절차는 현실적이고 실제적으로 상세히 작성 • 작성과정 중 조정이 필요한 사항은 국민안전처에서 조정
	제2장 위기경보 수준별 조치사항	1. 관심경보 2. 주의경보 3. 경계경보 4. 심각경보	국가위기가 발생하기 전 징후단계에서의 기관 조치사항을 기술하는 장	
	제3장 위기대응 조치 및 절차	1. 위기 발생상황 예문 2. 상황 전개에 따른 조치사항 및 절차 3. 기관내 부서별 임무 역할	상황이 발생하였을 때 기관이 즉시 적용할 조치사항을 기술하는 장	
	참고자료	1. 주요 양식 및 서식 2. 참고 자료 3. 관련기관 연락처 등	매뉴얼의 내용을 보완·참고하는 장	
현장조치 행동매뉴얼 (위기현장에서 임무를 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 행동 절차서)	제1장 개요	1. 목적 2. 법적근거 3. 위기형태 4. 위기대응 지침 및 판단, 고려요소 5. 위기관리 업무수행 체계	상위 매뉴얼인 「위기대응실무매뉴얼」과의 연계성을 유지하기 위한 장	• 위기 유형별 주관·유관기관에서 지정한 실무기관에서 수립·개정 • 상위 기관의 위기대응 실무매뉴얼에 부응하도록 작성 • 위기 발생시 즉각 적용될 수 있도록 임무와 행동절차, 안전수칙, 장기 보유 현황 및 관련기관 연락처 등을 구체적으로 수록 • 유형별 주관·유관기관이 산하 실무기관의 매뉴얼 작성을 지도
	제2장 위기대응 조치 및 절차	1. 상황 2. 조치사항 및 절차 3. 기관별 임무 및 역할	위기상황이 발생했을 때를 상정하여 시·군·구 등 실제 현장대응기관의 조치사항을 기술하는 장	
	부록	1. 각종 양식 2. 근무 요령 및 절차 3. 전문 기술 및 자료 4. 관련담당자 연락처 5. 유관기관 연락처	참고자료는 매뉴얼의 내용을 보완·참고하는 부분	

* 출처: 배상원(2015)을 재구성

국민안전처(2015)는 현재 국내에 법률에 근거한 5,000여 종의 매뉴얼이 존재하나 임무 중복성 및 협업기능 부재로 현장 활용성이 미비한 수준이라고 지적하면서 현행 '작동하지 않는 매뉴얼'의 문제는 매뉴얼 작성기준(안)에 따라 담당자가 기존 자료를 단순 취합하여 작성하여 발생하

는 것이므로 **유형별·기관별**로 **전문가·실무자**들이 **합동 작업**을 거쳐 **상호 토의에 기반한 대응절차**를 **작성**할 필요가 있음을 강조하였다. 또한 일관성과 통일성 있는 국가재난관리체계 공유를 위해 국가재난관리체계도는 기존의 안을 수정 없이 사용하도록 하고 있어 돌봄 분야 재난관리체계 구성 과정에서도 참고가 필요할 것으로 보인다. 기관별 재난대응 수칙에서 핵심적으로 포함되어야 하는 사항으로는 다음의 내용이 제시되었다.

기관별 재난대응수칙 핵심 내용

○ **재난대응 표준절차 :** 기관별 재난대응 표준틀
▶ 재난관리체계도, 재난대응 표준프로세스, 필수협업기능 등 재난유형별 대응절차 작성에 기준이 되는 표준틀

○ **재난유형별 대응절차: 재난유형별 구체적 대응절차**

1 **유형별 관리체계도 :** 재난유형별 조직의 지휘, 보고체계와 핵심 업무에 대한 처리절차를 플로우 차트로 작성
2 **대응 프로세스 :** 재난유형별로 상황실, 지휘부, 담당부서, 대변인 등이 한계시간에 처리해야 할 정보와 임무를 규정
3 **협업기능 :** 재난유형별로 각 부서에서 담당할 필수협업기능 규정
4 **관계기관 임무:** 재난 유형별 관계기관의 임무 규정
5 **비상연락망 :** · 유형별 특성에 맞는 유관기관 연락체계 구축

단, 현재 행동 매뉴얼이 8,300여개로 너무 많아 사회적 전반에 영향을 주는 상황, 재난 발생시 피해자에 영향을 주는 상황, 재난으로 환경에 영향을 주는 상황 등 공통적으로 적용할 수 있는 매뉴얼로 제정하는 것을 검토해야 한다는 의견(강호권, 2020)도 나오고 있음을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

■ 돌봄 분야 재난관리 전문직의 신설 필요성 검토 필요

위험 및 재난관리에 효과적으로 대응하기 위해 기존 인적자원 중 재난전문인력 양성과정을 두어 전문 인적자원을 확보할 필요성이 있다는 지적이 있어왔다(강호권, 2020). 관련하여 정부, 지방자치단체 등에 재난관리 전문직을 신설하고 이 중 돌봄 분야에 특화된 재난관리 인력을 배치, 양성하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

■ 재난관리 집행구조에 대한 숙고를 토대로 한 역할 분담

재난시 집행임무를 수행하기 위한 사회구조로는 정부·조직·전문직업 구조, 시장구조가 있다(강호권, 2020). 중앙정부는 재난관리정책을 집행하는데 필요한 자원을 가장 광범위하게 가지고 있고, 물리적 강제력과 합법적 권한으로 재난관리 정책 집행에 필요한 강력한 조치를 취할 수 있는 활동 주체이다. 중앙정부 자원에는 지방정부나 민간부문이 갖고 있지 못한 기술적 전문성을 요하는 자원들(예: 태풍, 홍수 등 자연재난을 예측, 탐지하는 다양한 장비와 인력 등)이 포함되어 있다. 일상생활 내에서 발생하게 되는 대부분의 재난은 지방정부 영역 안에서 발생한다. 이로 인해 지방정부야 말로 위험 재난 관리정책 집행의 최일선에 위치해 있으며 위기대응의 일차적 역할을 할 것이 요구되며, 위기 상황을 직접적으로 다루는 구조이다. 시민들은 위기 발생시 제일 먼저 자신들이 속한 지방자치단체가 위기에 보다 잘 대응하기를 기대하고 의존한다. 즉, 지방정부는 재난 발생의 예방은 물론 재난 발생시 비상계획, 경보체계를 정비하고 갖춤으로써 재난을 직접적으로 대비하는 주체로써의 역할을 수행한다. 또한 지방정부는 인접한 지방자치단체와의 협조를 통해 재난관리에 있어 필요한 인적, 물적자원을 조달하거나 상급 지방정부 또는 중앙정부에 원조를 요청하는 역할도 한다(이재은, 2000; 박충건, 2008; 강호권, 2020에서 재인용). 재난관리 정책 집행에 관여하는 민간부문은 크게 두 가지로 나뉠 수 있는데 첫째는 주로 재난 상황에서 역할 수행을 주로 하는 조직으로 대한적십자사, 전국재해구호협회 등이며 둘째는 평소에는 재난관리와 관계없는 일상 업무를 수행하지만 재난발생시 재난관리에 필요한 장비나 전문성을 가진 조직으로 굴삭기나 불도저 등의 중장비 운영 조직 등을 들 수 있다. 재난시 민간 자원봉사자들도 주요 자원이라고 할 수 있다. 그러나 민간 자원봉사자들의 경우 때때로 지휘와 관리상의 문제, 과도한 자원봉사자들의 도움을 조정해야 하는 문제 등 해결하기 힘든 딜레마의 상황을 유발하기도 한다고 지적된다(강호권, 2020). 이러한 재난관리 집행구조의 특성과 장점, 한계 등을 고려하여 돌봄 체제 위험 재난 대응 체계 구축에 있어 사전에 명확한 역할 분담이 이루어져야 할 것으로 보인다.

■ 재난관리 모형에서의 고민과 방향 정립 필요: 통합형 VS 분산형

재난관리 모형은 크게 통합형 모형과 분산형 모형으로 구분된다. 오늘날의 위험 재난은 피해가 특정 부문에 국한되지 않으며 한 기관만의 활동을 통해서는 수습이 곤란하므로 기관간 역할분담과 유기적 연계체계 구축이 필수적이다. 또한 신종 재난과 복합 재난 발생 빈도 또한 증가하고 있기 때문에 다양한 재난에 대응할 수 있는 유연성을 겸비하여야 하며 범용성, 포괄성 또한 요구되고 있다(강호권, 2020). 이러한 특성을 가진 모형을 “통합형 재난관리 모형”이라고 한다(Lagadec, 2007; 강호권, 2020에서 재인용). 통합형 재난관리 모형은 재난 발생시 유형별 중앙위원회가 컨트롤타워 역할을 수행하는 가운데, 하나의 중앙부처가 협조 및 조정자 역할을 담당하

며 유관기관들이 적절한 임무 분담에 따라 전문성을 발휘하여 대응하는 모형이다. 1970년대말 미국은 오랫동안 유지하여 왔던 분산형 재난관리 모형을 통합형 재난관리 모형으로 전환한바 있으며 이유는 다음과 같다. 첫째, 대규모 재난이 발생한 경우 다수의 관련 기관들 사이의 조정과 통제가 어렵다는 것을 실제 경험하였다. 둘째, 연방정부 차원의 총괄적 지원기능 부재로 인한 대응 및 복구 관리상 문제점들이 노출되었다. 이에 상시 27개 관청 등에 분산되어 있던 재난관리 기능을 통합하여 연방재난관리청을 만든바 있다. 통합형 재난관리 모형은 국가재난관리 기능을 수행하는 중앙정부, 지방자치단체, 민간기업, NGO, 자원봉사자 등을 포함하여 재난 관련 조직들간의 통합과 연계를 강조하며 재난관리에 소요되는 비상대비자원에 대해서도 통합적 관리를 강조한다(강호권, 2020). 단, **통합적 관리가 모든 자원을 통합, 관리한다는 의미는 아니며 기능별로 책임기관을 지정하고 그 책임기관을 조정, 통제한다는 의미이다.** 분산형 관리방식과 통합적 관리 방식을 정리하면 다음과 같다.

〈표 10-12〉 통합형 재난관리 방식과 분산형 재난관리 방식의 비교

구분	통합적 재난관리 모형	분산형 재난관리 모형
관련 부처 및 기관	• 단일부처 조정하의 병렬적 다수부처 및 기관	• 다수 부처 및 기관의 단순 병렬
책임범위 및 부담	• 모든 재난에 대한 관리 책임의 과도한 부담가능성	• 소관 재난에 대한 관리 책임과 부담의 분산
관련 부처의 활동 범위	• 모든 위기에 대한 종합적 관리활동과 독립적 활동의 병행	• 특정 재난에 대한 관리 활동
정보 전달 체계	• 정보 전달의 일원화	• 정보 전달의 다원화
위기 인지 능력	• 강력, 종합적	• 미약, 단편적
총체성	• 위기관리의 네 단계를 총체적으로 조망하는 가운데 모든 단계를 통합적으로 중재	• 임기웅변적이며 산만한 관리
효율성	• 인적·물적 자원의 효율적 관리	• 전문조직에 의한 효율적인 결정 유도 가능성과 무능한 가능성 병존
신속성	• 지휘계통과 책임소재가 명확하여 신속한 현장 대응 가능	• 지휘계통의 혼란, 책임소재의 불분명으로 인한 현장 대응의 신속성 저하
장점	• 재난 발생시 총괄적 자원 동원과 신속한 대응 • 자원봉사자 등 가용자원의 효과적 활용	• 전문성 제고 용이 • 한 사안에 대한 업무의 과다 방지
단점	• 종합관리 체계 구축에 많은 어려움 • 부처 이기주의 및 기존 조직들의 반대 가능성 높음 • 업무와 책임의 과도한 집중	• 복잡한 위기에 대한 대처 능력 부족 • 업무의 중복, 연계성 미흡 • 재원 마련과 배분의 복잡성

* 출처: 김태환(2016); 강호권(2020)에서 재인용

■ 재난발생시 돌봄 체제 재난대응에 관한 의사결정체계의 확립

재난발생시 돌봄 체제 재난대응에 대한 의사결정체계를 확립하기 위한 논의 또한 본격화될 필요가 있다.

〈표 10-13〉 의사결정체계

구분	기구	근거
전통적 안보	국가안전보장회의	헌법 제91조
재난	중앙안전관리위원회	재난 및 안전관리 기본법
테러	국가테러대책회의	국가대테러활동지침(대통령훈령)
사이버	국가사이버안전전략회의	국가사이버안전관리규정(대통령훈령)

* 출처: 배상원(2015)

■ 재난의 단계별 역할의 조정, 정립

재난에 관한 역할은 각 주체별로 뿐 아니라 단계별로도 조정되고 정립되어야 한다. 재난 단계별로 수행해야 할 활동을 제시하면 다음 표와 같으며(배상원, 2015) 이러한 내용을 토대로 돌봄 분야 위험 재난 단계별로 구체적인 역할이 조정, 정립되어 공유될 필요가 있다.

〈표 10-14〉 재난 단계별 설명 및 활동

과정	활동에 대한 설명	주요 활동의 예시
예방 **(Prevention)**	위기요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동	○ 제도개선 및 정책적·기술적 대안 강구 - 운영기준·제도 등의 확인·검토 - 법규의 제정, 개정 등 ○ 취약점의 보완 및 관리 - 위기 정보·상황의 지속적 수집, 분석 및 취약점 발굴 - 취약점 사전 점검/모니터링을 통한 정비·보강 ○ 대내외 협조 관계의 구축 및 유지
대비 **(Preparedness)**	위기상황 하에서 수행해야 할 제반사항을 사전에 계획·준비·교육·훈련함으로써 위기 대응능력을 제고시키고 위기발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 강화시켜 나가는 일련의 활동	○ 위기대응책의 수립 및 점검 - 위기대응의 방향과 목표, 단계별 조치 절차와 내용, 대응 자원의 투입과 배분, 대내외 협조 및 홍보 등 ○ 위기대응 투입자원의 확보·관리 ○ 위기관리 절차와 대응조치의 교육과 훈련 ○ 제반 대비태세의 점검 ○ 비상근무 태세의 유지
대응 **(Response)**	위기발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 2차 위기 발생 가능성을 감소시	○ 초기 대응조직 및 비상대책기구의 가동 - 범정부차원의 비상대책기구 가동 및 유기적인 협조체계 유지

과정	활동에 대한 설명	주요 활동의 예시
	키는 일련의 활동	○ 응급대응 및 공조체제의 유지 - 현장 중심의 지휘·통제 실시 ○ 대내외 커뮤니케이션 및 홍보 실시 - 대외 공보활동은 공식적인 창구를 지정·운영
복구 **(Recovery)**	위기로 인해 발생한 피해를 위기 이전의 상태로 회복시키고 평가 등에 의한 제도 개선과 운영체계 보완을 통해 재발을 방지하고 위기관리 능력을 보완하는 일련의 활동	○ 복구 자원의 투입 및 원상 회복 ○ 피해 확인, 조사 및 피해액 산정 ○ 위기관리 활동 평가 및 개선책 강구

* 출처: 배상원(2015)

참고문헌

17개 시도교육청·한국교육개발원(2019). 초등돌봄교실 운영 길라잡이. 17개 시도교육청·한국교육개발원.

17개시도교육청(2020). 초등돌봄교실 운영 길라잡이. 17개 시도교육청·한국교육개발원,

강지원·최혜진·임완섭·황인나·안영·노동훈·김우성(2020). 사회보장분야 사각지대 축소와 부적정 지출관리 방안연구: 방과후돌봄서비스를 중심으로. 한국보건사회연구원

강호권(2020). 한국의 복합재난 대응을 위한 위기관리시스템 운영에 관한 연구.

관계부처 합동(2018). 온종일 돌봄체계 구축·운영 실행계획.

관계부처 합동(2020). 코로나19 시대 지속 가능한 돌봄 체계 개선방안. 서울: 관계부처 합동

관계부처 합동(2021.7.28.). 사회분야 일상회복 지원방안. 관계부처 합동.

관계부처 합동, 2020, "「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 위기관리 표준매뉴얼".

광주광역시 교육청(2020). 2021학년도 초등돌봄교실 운영 기본 계획. 광주: 광주광역시 교육청.

교육과학기술부(2011). 학교현장 재난유형별 교육·훈련매뉴얼, 서울: 교육과학기술부.

교육부(2016). 학교현장 재난유형별 교육·훈련매뉴얼.

교육부(2019). 「감염병 재난」 위기대응 실무매뉴얼.

교육부(2020a). 「코로나바이러스감염증-19」 긴급돌봄 운영 관리 지침(제3판).

교육부(2020b). 2020년 초등돌봄교실 운영 현황. 내부자료.

교육부(2020c). 2020년 긴급돌봄 일일 운영 현황. 내부자료.

교육부(2021). 「학교시설 재난 및 사고」 주요상황 대응매뉴얼.

교육부(2021). 「학교시설 재난 및 사고」 주요상황 대응매뉴얼. 세종: 교육부.

교육부(2021.8). 초등돌봄교실 운영 개선 방안.

교육부, 2020b, 2020년 초등돌봄교실 운영 현황. 내부자료.

교육부, 2020c, 2020년 긴급돌봄 일일 운영 현황. 내부자료.

교육부·한국교육개발원(2015a). 2015 초등돌봄교실 운영 길라잡이.

교육부·한국교육개발원(2015b). 2015 초등돌봄교실 안전관리 길라잡이.

교육부·한국교육개발원(2021.9.10.). 코로나19 관련 초등돌봄교실 운영 안내서.

교육부·보건복지부·여성가족부(2019.4.10.), 지역 중심 돌봄 생태계 구축을 위한 범정부 공동추진협의회 개최, 보도자료.

국민안전처 재난관리실(2015). 재난분야 위기관리 매뉴얼 현장 작동을 위한 기관별「재난대응수칙」작성 지침. 서울: 국민안전처.

권순만(2020). 지속가능한 COVID-19 대응 정책을 위하여. 보건학논집, 57(2), 25-37.

권중돈·조학래·윤경아·이윤화·이영미·손의성·오인근·김동기(2011). 사회복지학개론. 서울: 학지사.

권향원(2020). 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동: 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로. 국정관리연구, 15(4), 1-35.

김계조. (2018). 대한민국 미래의 국가재난정책방향. 한국재난정보학회 학술발표대회, 3-10.

김근진, 박은정, 김희수(2019). 수요예측을 통한 초등학교 1학년 아동의 돌봄 공백 해소 방안 : 취학 전, 후를 중심으로. 육아정책연구소.

김보영(2017). 새 정부 지역 사회복지 정책에 대한 우려. 월간 공공정책, 142, 23-25.

김보영(2018). 통합적 공공 복지전달체계를 위한 조건: 영국 사례 연구. 한국사회정책, 25(2), 403-428.

김송이, 이혜수, 임밝네(2018). 맞벌이 가구 영유아 자녀양육 실태와 틈새돌봄 지원방안. 서울시여성가족재단.

김송이, 황선영(2021). 코로나 시기 지역사회 돌봄 체계 구축을 위한 마을돌봄의 역할과 과제-우리동네키움센터를 중심으로. 한국가족복지학, 68(2), 225-258.

김수동, 윤준영, 정영모(2017). 방과후학교의 실태와 문제점 및 발전방안. 예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지, 7(2). pp. 855-864.

김숙자 (2018). 부모가 주체가 되고 지역사회가 함께하는 공동육아 실현. 육아정책포럼, 24-29.

김영근(2020). 코로나 19 재해 거버넌스에 관한 한일 비교분석. 아시아연구, 23(2), 47-73.

김영란, 황정임(2011). 맞벌이 가구 자녀돌봄 지원을 위한 지역사회 돌봄네트워크 모델 개발. 한국여성정책연구원.

김영란·조선주·선보영·배호중·김진석·정영모(2018). 초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요분석 연구. 한국여성정책연구원·저출산고령사회위원회.

김영종(2007). 사회복지조사론. 서울: 학지사.

김영한 외(2007), “신종 청소년 유해환경 실태와 대책 - 신종 및 변종 청소년 유해업소를 중심으로,” 한국청소년정책연구원.

김은설·이진화·김혜진·배지아(2014). 유치원·어린이집 운영 실태 비교 및 요구 분석. 육아정책연구소

김은성, 정지범, 안혁근, 함종석(2009). 국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구. 기본연구과제, 2009, 1-251.

김은성·정지범·안혁근(2009), “국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구,” 한국행정연구원.

김은정, 오신휘, 이희현, 이혜숙 (2021) 포스트코로나시대의 초등학령기 아동의 돌봄 대응체계 방안 연구, 한국보건사회연구원, 세종

김은정, 장수정, 정영모, 오신휘 (2019), 초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급 체계 분석과 정책 과제, 한국보건사회연구원, 세종

김은정·장수정·정영모·오신휘(2019). 초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급체계 분석과 정책 과제. 한국보건사회연구원.

김인혁(2018). 공공기관 기능연속성제도 개선에 대한 법적 연구. 동아대학교 박사학위 청구논문.

김정훈(2021). 헌법상 국민의 안전권 구현에 관한 연구: 재난 및 안전관리 법제를 중심으로. 전남대학교 박사학위 청구논문.

김종민, 이영재(2012). 재난대응계획에서의 상호협력체계 연구. 한국재난관리표준학회논문집, 5(2), 27-34.

김종숙, 마경희, 권소영, 윤자영, 안주희(2015). 정부정책의 여성고용 영향과 분야별 개선과제. 한국여성정책연구원.

김종호, 심영미 (2015). 방과 후 돌봄서비스 실태 및 만족도 비교 연구. 정책분석평가학회보, 25(1), 399-419.

김종호, 심영미, 윤남경, 김진선,황필선, 권무성(2014). 방과후 돌봄서비스 만족도 조사. 국회예산정책처 연구용역보고서.

김형용(2016). 복지와 마을, 접합시도에 대한 시론: 개념적 그리고 실천적 쟁점을 중심으로. 비판사회정책, (50), 38-75.

김혜경(2009), “청소년유해성의 새로운 정의기준과 법적 정비,” 형사정책연구, 제20권 제1호, p. 669-700.

김혜진(2021). 초등 방과후 돌봄정책의 국가 간 비교 연구: 퍼지셋 이상형 분석의 적용. 중앙대학교 석사학위 청구논문.

김희윤(2021). 국가적 재난시 레질리언스를 위한 협력적 거버넌스 사례연구: 강원도 고성산불 사례를 중심으로. 한양대학교 석사학위 청구논문.

나채준 외(2018), 재난 및 안전관리 기본법 체계 정비를 위한 연구, 한국법제연구원.

대전광역시교육청(2020). 2020 재난대응 행동매뉴얼. 대전: 대전광역시교육청.

류정희(2021). 아동· 청소년 보호서비스의 연속성과 통합성 강화 방안과 과제. 보건복지포럼, 2021(6), pp.7-21.

류정희, 박세경, 이주연, 박지윤(2015). 저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구-한중일 비교를 중심으로. 한국보건사회연구원.

문형미(2017). 지역아동센터의 만족도에 관한연구-아동, 보호자를 중심으로. 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문.

박영선(2019). 안전취약계층의 재난안전기본권 보장에 관한 법적 연구. 동아대학교 박사학위 청구논문.

박정훈, 고영주, 신동일(2019). 4 차 산업혁명시대의 IoT 를 활용한 신속 재난대응 시스템 구축. 한국재난정보학회 학술발표대회, 189-190.

박지영(2018). 온종일 돌봄 체계 구축 운영 현황 및 계획. 육아정책포럼, 32~38.

배상원(2015). 위기관리 매뉴얼 운영체계 및 작성요령. 서울: 국민안전처 재난관리총괄과.

백선정, 김구슬(2015). 경기도 방과후 돌봄 서비스 연계 활성화 방안-지역돌봄 협의회를 중심으로. 경기도가족여성재단.

보건복지부 (2019.12) 고농도 미세먼지 대응 실무매뉴얼(지역아동센터용)

보건복지부 (2020) 전국 지역아동센터 통계조사보고서. 세종: 보건복지부

보건복지부 (2021). 2021지역아동센터 지원 사업안내. 세종: 보건복지부

보건복지부 사회서비스자원과(2021). 2021년 사회서비스원 코로나-19 긴급돌봄서비스 지침. 세종: 보건복지부.

보건복지부 인구정책총괄과. (2020-2021).「코로나바이러스감염증-19」유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응 지침 1~8-3판.'

보건복지부(2014). 사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP), 보건복지부.

보건복지부(2020). 사회복지시설 안전관리 매뉴얼(SOP). 세종: 보건복지부.

보건복지부(2021a). 2021 지역아동센터 지원 사업 안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부(2021b). 다함께 돌봄 사업 안내. 세종: 보건복지부.

보건복지부,「코로나바이러스감염증-19」유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응 지침, 1판~8-2판.

보건복지부. (2020.2.21.).「코로나바이러스감염증-19」유행대비 사회복지시설 대응 지침」(2판).

보건복지부. (2021.11.15.).「코로나바이러스감염증-19」유행대비 사회복지시설 대응 지침」(9판).

보건복지부. (2021.7.1.).「코로나바이러스감염증-19」유행대비 사회복지시설 대응 지침」(8판).

보건복지부·인구정책총괄과(2021.09.30.).「코로나바이러스감염증-19」유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응지침 (8-3판)

서혜전(2018). 한국과 미국의 방과후 돌봄 체제 비교-출발배경, 운영형태, 참여규모에서. 열린부모교육연구, 10(2), 327-354.

신지형(2020). 아동돌봄정책의 사회·경제적 성과: 퍼지셋 분석을 통한 OECD 국가 비교. 숙명여자대학교 박사학위 청구논문.

아동권리보장원(2020), 다함께돌봄센터 현장적용 프로그램 개발연구.

아동권리보장원(2021), 2020년도 12월말 기준 전국 다함께돌봄센터 통계조사 결과보고 자료.

아동권리보장원, 2021, 다함께돌봄 코로나19 관련 현황 내부 자료.

아동권리보장원. (2020). 아동권리보장원 코로나19 대응활동 기록서. 서울: 아동권리보장원.

안영혜·서현아·허수윤·한희정. (2015). 영유아 부모의 육아종합 지원센터 참여 실태 및 요구조사. 아동교육, 24(1), 229-246.

양기근, 서민경(2019). 재난안전취약계층의 재난취약성과 재난복원력 연구: 재난안전취약계층의 복원력 지원체계 비교분석. 한국융합과학회지, 8(2), 220-239.

여성가족부(2020), 2020 청소년백서, 서울: 여성가족부

여성가족부(2021). 2021년 가족사업안내. 서울: 여성가족부.

여성가족부(2021). 2022년 돌봄공동체 지원사업 총괄 관리기관 공모. 서울: 여성가족부 가족정책과.

여성가족부·한국청소년활동진흥원(2021). 2021년 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼, 한국청소년활동진흥원

여성가족부·한국청소년활동진흥원·청소년활동안전센터(2017). 청소년수련활동 종합매뉴얼: 재난안전관리편. 서울: 여성가족부.

오남경(2018). 신제도주의 관점에서 본 협력적 재난관리를 위한 거버넌스 모델의 탐색 및 비교연구. 충남: 충남대학교 산학협력단.

오윤경·정지범(2016), “국가 재난안전관리의 전략에 대한 연구”. 한국행정연구원.

원소연(2013). 한국형 협력적 거버넌스 체계 구축 방안 연구: 네트워크분석을 통한 재난안전분야 비교 사례 연구. 기본연구과제, 2013, 1-215.

위금숙(2017). 재난 발생시 긴급대응체계의 문제점. 위기관리 이론과 실천 세미나발표논문집, 269-274.

유희정, 홍승아, 김지혜, 이솔, 동제연, 이향란(2015). 취업여성의 직종 및 고용 형태에 따른 자녀양육 지원정책 연구. 한국여성정책연구원.

이덕난, 유지연, 최재은(2021), 코로나19 대응을 위한 등교확대 정책의 주요 쟁점 및 개선 과제. NARS 입법·정책, vol.83.

이동선(2020). 코로나19 1년-여성의 일·돌봄 변화와 전망②: 코로나19 이후 일·돌봄 변화와 돌봄 정책 개선 과제.

이성희·조선미·장지은(2020). 초등돌봄교실 정책 효과 분석: 실재론적 평가(realist evaluation). 한국교육개발원.

이용주(2020). 비공식 돌봄자를 위한 정책 지원 비교 연구: 미국과 영국 최근 정책 동향 고찰 중심으로. 디지털융복합연구, 18(12), 389-399.

이윤경, 김지수, 문승현, 강은나, 변수정, 김현경, 조민정(2020). 국제협력 연구 및 국제심포지움: COVID-19 와 국가별 노인돌봄.

이정원·이정림·김태우(2018). 영유아 가구의 육아서비스 수요 및 대응 방안. 육아정책연구소.

이준구(2005) 미시경제학, 4판, 서울: 법문사, pp.21-27.

이준구, 2005, 미시경제학, 4판, 서울: 법문사, pp.21-27.

이중섭(2017). 전라북도 공동체 복지모형의 필요성과 과제. 전북연구원.

이희현, 모화숙, 김성기, 하봉운(2021). 방과후학교 참여율 변화추이 및 원인분석. 한국교육개발원.

이희현, 황준성, 김민희, 하봉운, 김성기, 김보미, 길성용(2019). 방과후학교 성과분석 및 내실화 방안. 한국교육개발원.

이희현, 황준성, 임봉조, 김보미(2019). 온종일 돌봄체계 구축을 위한 수요조사 개선방안. 한국교육개발원.

이희현·김효정·최형주·김은경·손호성(2021b). 온종일 돌봄 체계 구축의 성과 및 과제. 한국교육개발원.

이희현·장명림·황준성·유경훈·김성기·김위정·이덕난(2019). 온종일 돌봄체계 구축 실태 및 개선과제: 우수사례 분석을 중심으로. 교육부·한국교육개발원.

이희현·황준성·김은경·김정현·배현순(2020). 학교·지역사회 연계 교육생태계 구축을 통한 방과후학교 활성화 방안 연구. 교육부·한국교육개발원.

이희현·황준성·임소현·김효정·도재우·김성기(2021a). 돌봄 추진체계 중장기 개편 방안 연구. 교육부·한국교육개발원.

이희현·황준성·김은경·김정현·배현순(2020). 학교 지역사회 연계 교육 생태계 구축을 통한 방과후학교 활성화 방안연구. 교육부·한국교육개발원.

임미숙(2017). 학교 밖 돌봄과 학교 내 돌봄 연계의 유형 및 관계자 인식 분석. 조선대학교 일반대학원 박사학위논문.

임상규(2015). 협력적 재난대응역량 강화를 위한 시론적 연구-13 개 재난대응활동계획을 중심으로. Crisisonomy, 11(7), 1-17.

장명림, 이희현, 조진일, 최형주, 임봉보, 강지원, 김선미, 장지혜, 김영란, 조선주, 배호중(2018). 학생, 학부모 요구에 부응하는 초등 돌봄 서비스 내실화 방안. 경제인문사회연구회.

장명림·모화숙·임봉조·김주영·양미선·김영란·정지현(2021). 초등돌봄교실 프로그램 운영 현황 및 내실화 방안. 한국교육개발원.

장봉석, 김영문, 김윤덕(2020). 사회보장플랫폼과 비대면 돌봄에 관한 고찰. 한국융합학회논문지, 11(12), 329-341.

장선화(2020). 코로나 19 팬데믹과 위기 거버넌스: 독일, 대만, 한국, 영국, 스웨덴 초기 대응 사례를 중심으로. 국제지역연구, 24(4), 275-306.

장수정, 송다영, 백경흔 (2019). 초등돌봄 정책에 대한 비판적 분석. 비판사회정책(62), 251-287.

전광석(2015), “국민의 안전권과 국가의 보호의무”, 법과인권교육연구 제8권 제3호.

전라남도 교육청(2020), “「학교시설 재난 및 사고」 현장조치 행동매뉴얼 [풍수해, 지진, 대형 화산폭발, 화재, 붕괴, 방사능 누출 사고]”.

정무권(2020). 복지국가의 미래와 사회적 경제의 새로운 역할: 지역공동체 복지레짐의 형성. 지역발전연구, 29, 191-249.

정미라·김해미·강수경. (2017). 임신· 출산· 육아 지원정책에 대한 임산부의 요구분석. 유아교육연구, 37(2), 127-148.

정영모(2021). 정부 부처 ‘간’ 온종일 돌봄 정책 비교 및 시설 연계 강화 방안. 문화와 융합, 43(2), pp. 691~703.

정용덕·안지호, 2011, “통일준비 행정체계.”「행정논총」, 49(2), 295-326.

정익중(2020). 코로나19로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 그 시사점. 국제사회보장리뷰, 13, 47-59.

정지범 외(2021), “재난대응 책임성 및 현장 작동성 강화방안,” 울산과학기술원.

정지범(2009), “광의와 협의의 위험, 위기, 재난관리의 범위,” 한국방재학회논문집 제9권 제4호, p. 61-66.

정지범(2012). “범정부적 국가 위기·재난 관리시스템 연구,” 한국행정연구원.

정지범·김근세(2009). “위기 관리의 협력적 거버넌스 구축,” 법문사.

정지범·안철현·임인선·문지원(2012). 범정부적 국가위기·재난관리시스템 연구. 서울: 한국행정연구원.

조병희 (2014). 학교의 신종 플루 대응 실태와 개선 방향. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

주승희(2011), “청소년유해매체 규제상 청소년 유해성 개념의 상대성과 청소년의 자기결정권 보호,” 형사정책연구, 제22권 제2호, p. 31-65.

중앙안전관리위원회(2019), 제4차 국가안전관리기본계획(2020-2024).

질병관리본부·중앙사고수습본부(2020.2). ‘신종코로나바이러스감염증 유행대비 집단시설·다중이용시설 등 대응 지침

참여연대 사회복지위원회 사회서비스 TF(2021). 공허한 국가책임제가 아닌 국민돌봄기본권 보장이 필요하다!. 월간 복지동향, 276, 11-19.

최경식(2016). 재난안전약자의 보호 및 지원체계 개선방안 연구. 원광대학교 박사학위 청구논문.

최병용(2019). 지진 다발국가의 재난관리시스템을 바탕으로 한 국내 적용방안에 대한 연구. 연세대학교 석사학위 청구논문.

최상옥(2020). 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스. 국정관리연구, 15(3), 1-26.

최성(2019). 스마트 국가위기관리시스템의 도입 및 정착방안-4차 산업혁명의 성과를 중심으로. 한양대학교 박사학위 청구논문.

최원형(2020), "국가의 돌봄 책임 법제화하고 학교·지자체 아울러야," 한겨레신문 2020-09-29. https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/964023.html.

최윤경·김근진·정익중·최영·송신영(2021). 포스트코로나 시대 양육지원체계 재구조화 방안 연구, 육아정책연구소.

최윤경·박원순·최윤경·안현미(2020). 코로나19 육아분야 대응체계 점검 및 돌봄 공백 지원 방안 연구, 육아정책연구소.

최윤경·박은정·우석진·김보미(2020). 성인지관점의 아동분야 돌봄경제 활성화 방안 연구

최윤경·박은정·우석진·김보미(2020). 성인지관점의 아동분야 돌봄경제 활성화 방안 연구, 육아정책연구소.

최지경, 변규리, 김상임(2020). 재난 발생 시 사회복지 분야의 역할: 생태체계이론의 외체계를 중심으로. 사회과학연구, 31(3), 191-207.

최효미·이정원·박은정·김태우(2020). KICCE 소비실태조사: 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(Ⅲ). 육아정책연구소.

한 채옥(2018). 재난관리 효율화를 위한 협업체계 구축 방안에 관한 연구. 목원대학교 박사학위 청구논문.

한성민(2019). 초등학교 돌봄서비스의 효과성과 효율적 정책방안에 대한 연구 : 서울시 사례를 중심으로. 한국개발연구원.

홍찬숙(2021). 독일에서 돌봄의 정치 의제화: 디지털 자본주의화, 고령화, 코로나 19 팬데믹 발발을 중심으로. 경제와사회, 253-278.

홍창희(2021). 첨단 과학기술 기반 성능중심 재난대응시스템 구축 방안 연구. 한국통신학회지 (정보와통신), 38(6), 56-61.

황승흠 외(2014), 안전 및 재난관련 법체계의 합리화 및 개선방안에 관한 연구, 국민안전처.

황여정·이정민(2020), "위기청소년 현황 및 실태조사 기초연구," 한국청소년정책연구원.

황진구·김희진(2013). 지역아동센터 이용아동의 만족도 변화에 관한연구. 한국청소년정책연구원.

황진구·좌동훈(2020), 다함께돌봄센터 현장적용 프로그램 개발 연구, 서울: 아동권리보장원.

Blum, S., & Dobrotić, I. (2021). Childcare-policy responses in the COVID-19 pandemic: unpacking cross-country variation. European Societies, 23(sup1), S545-S563.

Bonoli, G., & Palier, B. (2007). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. Social Policy & Administration, 41(6), 555-573.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology, 3*(2), 77-101.

Caroli, D. (2016). Day Nurseries & Childcare in Europe, 1800–1939. Springer.

Damplo, S. (1987). Federally Sponsored Childcare during World War II: An Idea before its Time.

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press.

Ghosh, S. K. (2016). Linking perceived organizational support to organizational identification: Role of organization based self-esteem. Contemporary Management Research, 12(2), 225-243.

Giddens, A. (2013). The third way and its critics. John Wiley & Sons.

Howie, P., Burch, B., Conrad, S., & Shambaugh, S. (2002). Releasing trapped images: Children grapple with the reality of the September 11 attacks. Art Therapy, 19(3), 100-105.

ISO, 2012, "ISO 22300 Societal security — Terminology."

ISO, 2018, "ISO 31000-Risk management."

Kitzinger, J. (1994). The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants. Sociology of health & illness, 16(1), 103-121.

Kitzinger, J. (1994). The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants. Sociology of health & illness, 16(1), 103-121.

Masten, A. S. (2001). Ordinary magic: Resilience processes in development. American psychologist, 56(3), 227.

Mayeroff, M. (1971). On Caring. New York: Harper & Row.

McWhirter, J. J., McWhirter, B. T., McWhirter, E. H., & McWhirter, R. J., 2004, "At-Risk Youth: A comprehensive response". CA: U Brooks, Cole-Thomson Learning.

Morgan, David L. 1996. Focus Groups. Annual Review of Sociology, 22: 129–152.

Moynihan, D. P., 2005. "Leveraging Collaborative Networks in Infrequent Emergency Situations." IBM Center for The Business of Government.

Pinheiro, A. T. K., & Hokugo, A. (2019). Effectiveness of early warning and community cooperation for evacuation preparedness from mega-risk type coastal hazard in childcare centers. International journal of disaster resilience in the built environment.

Plant, R., Lesser, H., & Taylor-Gooby, P.(1980). Political philosophy and social welfare: Essays on welfare provision. London: Routledge & Kegan Paul.

Provan, K. and Kenis, P. 2008. "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness". *Journal of Public Administration Research and Theory.* 18: 229-252.

Razavi, S. (2007). The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options. Trabajo y empleo.

Razavi. S.(2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. Gender and Development Programme Paper No. 3. United Nations Research Institute for Social Development.

Stevenson, Elizabeth, Lisa Barrios, Ralph Cordell, David Delozier, Susan Gorman, Linda J. Koenig, Erica Odom et al. "Pandemic influenza planning: addressing the needs of children." American Journal of Public Health 99, no. S2 (2009): S255-S260.

U.K(2004), "Civil Contingencies Act 2004, Part 1 Local Arrangements for Civil Protection."

Wilson, S. L., & Kershaw, M. A. (2008). Caring for young children after a hurricane: Florida's childcare workers reflect on support and training needs. Children Youth and Environments, 18(1), 237-253.

U.S.A(1988), "Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act."

2019년 방과후학교 운영 현황 통계. POINT 정책정보포털, https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2_PLC20190243415, 2022.1.15. 검색.

경찰학사전의 '재난' 의 정의, https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1962399&cid=42149&categoryId=42149, 2021. 11. 1. 검색.

경향신문(2020.11.23.일자). '누구 일이냐' 묻는 초등돌봄 갈등, 학부모들 "진짜 문제는", khan.co.kr/national/health-welfare/article/202011230600015, 2021.1.15. 검색.

공동육아나눔터, 복지로, https://www.bokjiro.go.kr/ssis-teu/twataa/wlfareInfo/moveTWAT52011M.do, 2022.1.15. 검색.

공동육아나눔터, 한국건강가정진흥원, https://www.kihf.or.kr/lay1/S1T336C351/contents.do. 2022.1.15. 검색.

교육부 '초등돌봄교실 운영 개선 방안' 발표, 대한민국 정책브리핑(2021.08.04.) https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148891200, 2022. 1. 15. 검색.

교육분야 지속가능발전목표(SDG4-Education 2030). 유네스코 대한민국대표부 홈페이지 자료실 ,http://overseas.mofa.go.kr/unesco-ko/brd/m_8654/view.do?seq=1335698, 2021. 6. 19 검색.

국민안전교육, 행정안전부, https://kasem.safekorea.go.kr/, 2022. 1. 15. 검색.

국민일보, "[진도 여객선 침몰] 대책본부만 10여개… 컨트롤타워 무용지물", 2014년 4월 22일자, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008255891, 2021년 11월 1일 검색.

국회 의안정보시스템 법률안 검색 (http://likms.assembly.go.kr/bill/ billDetail.do?billId=PRC_Z2I0F0H6T1F0N1O7K1D4O5G9F1S5G7, 권칠승의원 대표발의안 제2100339호)

국회 의안정보시스템 법률안 검색 (http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2R0S0R8N0Y4N1I0J4B0H3Y5E0Y9L6, 강민정의원 대표발의안 제2102661호)

뉴시스, "'돌봄교실 확대' 법적근거·강제력 없어…교육계, 지역별·학교별 편차 우려", 2021년 8월 4일자 (https://newsis.com/view/?id=NISX20210804_0001537403, 2021년11월 1일 최종검색).

뉴시스, "'돌봄교실 확대' 법적근거·강제력 없어…교육계, 지역별·학교별 편차 우려", 2021년 8월 4일자 (https://newsis.com/view/?id=NISX20210804_0001537403, 2021년11월 1일 최종검색).

대한민국 정책브리핑(2020.8.14.). 내년 돌봄 공동체 지원 사업 공모…12개 지역 선정. https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148875989. 2022. 1. 15. 검색.

두산백과사전 https://www.doopedia.co.kr/doopedia/master/master.do?_method=view&MAS_IDX= 101013000857561, 2021.12.5. 검색.

매경경제사전, https://www.mk.co.kr/dic/m/view.php?idx=11731. 2021.12.5. 검색

방과후학교 포털시스템, www.afterschool.go.kr, 2022.1.15. 검색.

방과후학교, 행정안전부 국가기록원, https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=009156&pageFlag=&sitePage=1-2-1, 2022.1.15. 검색.

베이비뉴스(2020.9.14.일자). "돌봄 주체, 학교 아닌 지자체가? 무책임한 법안". https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=88661, 2022.1.15. 검색.

사회서비스원, 긴급돌봄 등으로 코로나19 극복 지원한다. 대한민국정책브리핑(2021.3.26.). https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148885529, 2022. 1. 15. 검색.

아동권리보장원 홈페이지, https://dadol.or.kr/board/notice/detail?absnum=54&page=5&searchtype=searchsubject&searchtext=, 2021년 11월 1일 검색.

아이돌봄 서비스, 복지로, https://www.bokjiro.go.kr/ssis-teu/twataa/wlfareInfo/moveTWAT52011M.do, 2022.1.15. 검색.

아이돌봄서비스, https://idolbom.go.kr/, 2022.1.15. 검색.

아이돌봄지원법, 국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/아이돌봄 지원법, 2022.1.15. 검색.

여가부, 주민 돌봄 공동체 만들기 본격 추진. 대한민국 정책브리핑(2020.04.02.), https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156383584, 2022.1.15. 검색.

여성가족부(2021). 2021년도 아이돌봄 지원사업 안내. 서울: 여성가족부.

오마이뉴스(2020.04.02.일자). 위기상황일수록 '좋은 정부'가 중요하다. 그러나... [재난이 머무른 자리에서] 재난 회복력을 위한 민주적 공공성. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002628591, 2022.1.15. 검색.

온종일 돌봄. 대한민국정책브리핑(2020.2.26.). https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863867&pWise=sub&pWiseSub=B12. 2022. 1. 15. 검색.

위키백과의 '재난'의 정의 , https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9E%AC%EB%82%9C, 2021년 11월 1일 검색.

은평시민시문(2020.7.13.일자). "자치의 힘을 키우고 마을 돌봄을 강화해야 위기 극복할 수 있어". https://www.epnews.net/news/articleView.html?idxno=20616. 2022.1.15. 검색.

재난 및 안전관리 기본법. 국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/법령/재난및안전관리기본법. 2022. 1. 15. 검색.

정부24, 원스톱/생애주기/꾸러미 서비스 :온종일 돌봄, https://www.gov.kr/portal/onestopSvc, 2022.1.15. 검색.

중앙일보(2020.06.25.일자). "공공의 힘 강화, 큰 정부보다는 좋은 정부가 필요." https://www.joongang.co.kr/article/23809843, 2022.1.15. 검색.

Emergency preparedness, Response, and Recovery Reseources for Child Care Programs, https://childcareta.acf.hhs.gov/sites/default/files/public/rg5eemergencyprepandresponse.pdf, 2022.1.15. 검색.

FEMA, 2018, "IS-100.C: Introduction to the Incident Command System, ICS 100", https://training.fema.gov/is/courseoverview.aspx?code=IS-100.c. 2021. 11. 15. 검색.

Governing in the Time of Coronavirus(2020.4.9.), Boston Consulting Group, https://www.bcg.com/publications/2020/governing-through-coronavirus, 2022.1.15. 검색.

https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction, 2021. 11. 15. 검색.

https://www.who.int/publications/i/item/9789240003699, 2021. 11. 15. 검색.

Technical Note: Protection of Children during the Coronavirus Pandemic. The Alliance for Child Protection in Humanitarian Ation,https://www.unicef.org/media/65991/file/Technical%20note:%20Protection%20of%20children%20during%20the%20coronavirus%20disease%202019%20(COVID-19)%20pandemic.pdf, 2022. 1. 15. 검색.

The Build Back Better Framework | The White House, https://www.whitehouse.gov/build-back-better/, 2022. 1. 15. 검색.

UN-DRR, 2009, “2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction,” https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction. 2022.1.15. 검색.

United States of America Department of Health and Human Seivices, https://www.acf.hhs.gov/occ/contact-information/emergency-preparedness-resources-child-care-programs. 2022.1.15. 검색.

WHO, 2020, “GLOSSARY of Health Emergency and Disaster Risk Management Terminology,” https://www.who.int/publications/i/item/9789240003699.

부록

부록 1. 위험과 재난 상황의 돌봄서비스 수요 및 욕구 조사(설문지)

안녕하십니까

바쁘신 중에 설문에 응해주셔서 감사합니다. 이 조사는 한국청소년정책연구원에서 주관하는 경제인문사회연구회 협동연구「위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동·청소년 돌봄체제 구축」연구의 일환으로 육아정책연구소에서 진행하는「위험·재난 상황의 돌봄서비스 수요 및 욕구」에 관한 설문입니다. 여러분의 응답은 일상 및 재난 상황의 아동·청소년(초1~중3) 돌봄체계 구축을 위한 정책의 기초자료로 활용할 예정이니 바쁘시더라도 시간을 할애하여 응답하여 주시기 부탁드립니다.

응답하신 모든 내용과 결과는 연구목적으로만 사용되고, 연구윤리 및 통계법 제33조에 따라 비밀이 보장됩니다. 감사합니다.

2022년 1월

• 문의 :
육아정책연구소 최윤경 선임연구위원: 02) 398-7706 ykchoi@kicce.re.kr
육아정책연구소 이재희 연구위원: 02) 398-7773 leejaehee@kicce.re.kr
육아정책연구소 윤지연 연구원: 02) 398-77758 sunflower@kicce.re.kr

○ 설문 응답 일자

2022년 1 월 일

○ 주소

( ) 시·도 ( ) 시·군·구 ( ) 동·읍·면

□① 서울 □② 부산 □**③ 대구 3-1. 경산 3-2. 청도 3-3. 봉화**
□④ 인천 □⑤ 광주 □⑥ 대전 □⑦ 울산 □⑧ 경기 □⑨ 강원 □⑩ 충북 □⑪ 충남 □⑫ 전북
□⑬ 전남 □⑭ 경북 □⑮ 경남 □⑯ 제주 □⑰ 세종

LOC1-1. 귀하께서 거주하시는 지역의 유형은 다음 중 어디에 속하십니까?

1. 대도시
2. 중소도시
3. 읍면지역

LOC1-2. 귀하께서 현재 거주하고 계신 권역을 선택해주세요.

1. 서울
2. 인천/경기
3. 충청/강원권
4. 전라/제주권
5. 경상권

SQ1. 초등 1학년~ 중학교 3학년 이하 자녀와 귀하의 관계는 어떻게 되십니까?

1. 부
2. 모
3. 기타(　　) -〉 설문종료

SQ2. 귀 댁의 모든 자녀의 학령(연령)과 성별, 그리고 초1~중3 자녀 중 나이가 가장 어린 자녀와 귀하가 생각하시기에 가장 돌봄이 필요한 자녀를 선택해주시기 바랍니다

구 분		자녀 수 (명)	성별		(초등 1학년~ 중학교 3학년 자녀 중)	
			남	여	가장 **어린** 자녀 1명을 체크해주세요	가장 **돌봄이 필요**한 자녀 1명을 체크해주세요
미취학	미취학자녀(0~만5세)	[0~3]				
초등 저학년	초등 1학년	[0~1]				
	초등 2학년					
	초등 3학년					
초등 고학년	초등 4학년					
	초등 5학년					
	초등 6학년					
중학생	중학교 1학년					
	중학교 2학년					
	중학교 3학년					
고등학생 이상		[0~3]				
계		총 명 [자동계산]				

※ 이후 질문은 귀 댁의 모든자녀 대상 또는 (초1~중3 자녀 중) 가장 어린 자녀 1명을 대상으로 이루어집니다. 응답 시 이를 구분하여 답해주시기 바랍니다.

SQ3. (**SQ2. 미취학자녀가 있는 경우**) **지난 1년간(2021년)** 귀 댁의 미취학 자녀가/자녀들이 이용한 유치원·어린이집 기관 유형을 **모두** 선택해주세요.

1. 국공립어린이집
2. 사회복지법인/법인·단체어린이집
3. 민간어린이집
4. 가정어린이집
5. 직장어린이집
6. 부모협동어린이집
7. 국공립유치원
8. 사립유치원
9. 기타( )
10. 이용기관 없음

SQ4. 다음 각 돌봄서비스에 대한 인지도와 이용경험에 대해 응답해주십시오.

돌봄서비스	인지도		(인지도=앎 경우에만) 이용경험	
	앎	모름	있음	없음
1) 지역사회 육아/마을공동체 돌봄				
2) 초등돌봄교실(학교돌봄터 포함)				
3) 방과후학교(방과후과정)				
4) 지역아동센터				
5) 다함께돌봄센터				
6)청소년방과후아카데미(청소년의집, 청소년 수련관 등)				
7) 온종일돌봄센터(지자체돌봄)				

SQ5. **지난 1년간(2021년)** 귀 댁의 초중등 이상 자녀가/자녀들이 이용하고 있는 초등학생/중학생 대상 방과후 돌봄서비스를 **모두** 선택해주세요.

1. 초등돌봄교실
2. 초등방과후과정(방과후학교)
3. 지역아동센터(보건복지부)
4. 다함께돌봄센터(보건복지부)
5. 방과후아카데미(청소년의집,수련관등)(여성가족부)
6. 온종일돌봄센터/지자체돌봄센터(각 지자체)
7. 기타 공공기관/도서관 등 공공인프라
8. 공공아이돌보미
9. 기타(적어주세요:)
10. 이용하지 않음
11. 잘 모름

SQ6. 귀 댁의 부모 취업 상태는 다음 중 어디에 해당합니까?

1. 맞벌이
2. 외벌이
3. 무직/실업(부모 둘다)

SQ7. 귀 댁의 다음의 항목별 해당 여부를 표기해주십시오.

	현재 그러함	과거 그러함	아님	모름
1) 기초생활수급여부				
2) 법정차상위계층 여부				
3) 다문화가족 여부				
4) 한부모가족 여부				
5) 조손가족 여부				
6) 장애가족 여부				
7) 장기입원·질환 여부				

Ⅰ. 돌봄 이용 현황

※ 다음은 팬데믹 전-후 자녀의 돌봄 및 교육 서비스 이용 현황에 대해 묻는 질문입니다.
- **(초1~중3 자녀 중) 가장 어린 자녀 1명**을 떠올리시며 응답해주십시오.

Q1. 대상이 되는 자녀(　　학년)가 주중 원격수업으로 학교에 가지 않는 날을 기준으로 자녀의 돌봄 및 교육 서비스 이용과 돌봐주는 사람에 대해 가장 우선이 되는 1, 2순위를 응답해 주십시오. (온-오프라인 이용을 포함하여 체크해주세요.) 2순위에 해당하는 응답이 없는 경우, 공란으로 두시면 됩니다.

- **지난 학기**(또는 2021년 한 해 동안) 원격수업으로 학교에 가지 않은 가장 일상적인 한 주를 떠올리며 응답해주시기 바랍니다.

구 분	시간대	이용		보기항목
		1순위 (필수)	2순위 (선택)	
[원격수업] 학교에 가지 않는 날	아침 기상~8시 (수업시작전)			①부모 직접돌봄 ②조부모/친인척 ③이웃/지인/친구집 ④육아/마을공동체 ⑤초등돌봄교실(학교돌봄터) ⑥방과후학교(방과후과정) ⑦지역아동센터 ⑧다함께돌봄센터 ⑨온종일돌봄센터(지자체돌봄) ⑩청소년방과후아카데미(청소년의집, 청소년 수련관 등) ⑪기타 공공기관/센터/도서관 등 공공 인프라 ⑫ (학원등) 사교육 ⑬공공아이돌보미 ⑭민간육아(가사)도우미 ⑮자녀 혼자있음 ⑯미성년자녀들끼리 있음 ⑰기타(　　)
	학교수업시간(원격)			
	방과후~오후 5,6시			
	저녁 5,6~8시			
	오후 8시 이후			

Q1-1. 원격수업이 있는 날, 귀하의 자녀(____학년)는 주로 어디에 있습니까?
지난 학기 일상적인 하루를 기준으로 다음 중 해당되는 곳에 모두 체크해주세요.

① 집에 있음 ② 돌봄교실 이용을 위해 학교에 감
③ 다른 이유로 학교에 감(▶돌봄 이용 외, 학교에 간 이유는 무엇입니까? _____)
④ 돌봄을 위해 (집/학교가 아닌) 다른 곳으로 감
⑤ 돌봄을 위해 (집으로) 돌봐주는 분(혈연/비혈연포함)이 옴
⑥ 기타(구체적으로 적어주세요_____)

Q1-2. 지난 학기(또는 2021년 한 해 동안) **자녀(____학년)가 이용한 다음의 돌봄서비스 중, 대면/비대면 온-오프라인 이용이 어떻게 이루어졌습니까? 항목별로 각 해당되는 곳에 표기해주십시오.**

(응답자별로) 다음 중, Q1에서 응답한 서비스 항목 모두 제시(4~14)	오프라인만 이용	온라인만 이용	온+오프라인 둘 다 이용
④육아/마을공동체			
⑤초등돌봄교실(학교돌봄터)			
⑥방과후학교(방과후과정)			
⑦지역아동센터			
⑧다함께돌봄센터			
⑨온종일돌봄센터(지자체돌봄)			
⑩청소년방과후아카데미(청소년 의집, 청소년 수련관 등)			
⑪기타 공공기관/센터/도서관 등 공공 인프라			
⑫ (학원등) 사교육			
⑬공공아이돌보미			
⑭민간육아(가사)도우미			

Q1-3. Q1에서 이용하신 서비스에 대한 만족도는 어떻습니까? 항목별로 5점 척도로 응답해 주십시오. 만족/불만족 이유가 있는 경우, 적어주시기 바랍니다.

- 향후 코로나19 팬데믹과 같은 위험상황이 다시 올 경우, 자녀돌봄을 위해 다시 이용하실 의향이 있습니까?

Q1에서 응답된 항목 모두 제시(부모~기타)	만족도					만족/불만족 이유	이후 유사 재난/위기상황의 이용의향				
	매우불만족	불만족	보통	만족	매우만족		전혀없음	별로없음	보통	어느정도있음	상당히있음
①부모 직접돌봄											
②조부모/친인척											
③이웃/지인/친구집											
④육아/마을공동체											
⑤초등돌봄교실 (학교돌봄터)											
⑥방과후학교(방과후과정)											
⑦지역아동센터											
⑧다함께돌봄센터											
⑨온종일돌봄센터(지자체 돌봄)											
⑩청소년방과후아카데미 (청소년의집, 청소년 수련관 등)											
⑪기타 공공기관/센터/도서관 등 공공 인프라											
⑫ (학원등) 사교육											
⑬공공아이돌보미											
⑭민간육아(가사)도우미											
⑮자녀 혼자있음											
⑯미성년자녀들끼리 있음											
⑰기타( )											

Q2. 귀하는 현재와 같은 코로나19 팬데믹 상황이 지속될 경우 자녀(　　**학년**) 학교수업으로 다음 중 어떠한 형태를 선호하십니까?

① 등교수업　② 온라인 학습　③ 순회교육
④ 등교수업+온라인 학습　⑤ 등교수업+순회교육　⑥등교수업+온라인학습+순회교육
⑦ 기타(구체적으로 적어 주세요_____)

Q3. 코로나19 팬데믹과 같은 위험과 재난 상황에서 자녀(　　학년)가 가장 필요로 하는 방과후돌봄을 1가지 응답해주십시오.

- 초1~중3 연령 중 가장 어린자녀 1명을 기준으로 응답해주세요.

- 학교 등교수업이 정상적으로 이루어진 날을 가정하여 적어주십시오(원격수업일 아님).

① 부모 돌봄
② 조부모 또는 친인척 돌봄
③ 이웃/지인/친구집
④ 학교돌봄 이용(초등돌봄교실, 학교돌봄터, 방과후학교 등)
⑤ 마을돌봄 기관(지역아동센터, 다함께돌봄센터, 온종일돌봄/지자체돌봄센터, 청소년방과후아카데미(청소년의집, 수련관 포함))
⑥ 육아공동체/마을공동체 돌봄
⑦ 기타 공공기관/센터/도서관 등 공공 인프라 이용
⑧ (학원/개인교습) 등 사교육
⑨ 공공아이돌보미
⑩ 민간육아(가사)도우미
⑪ 자녀혼자있음/미성년자녀들끼리 있음
⑫ 기타(적어주세요:　　)

주체 (이용기관/서비스 종류)	**(위에서 선택한 1개의 보기 제시)**
주당 이용일수	①주 6~7일(월~주말포함)　②주 5일(월~금) ③주 4일　④주 3일 ⑤주 2일　⑥주 1일
평일 이용시간(대)	직접 적어주세요 　:　~　:　(24시간 표기-> 이용시간 자동 산출)
돌봄(프로그램) 내용 (1,2순위 : 1순위 필수/2순위 선택)	①안전한 돌봄/보호　②교육/학습프로그램 ③놀이/체험활동　④바깥/신체활동 ⑤기타(적어주세요:　)
온-오프라인/ 대면/비대면	①대면 오프라인　②온라인위주 : 온+오프라인 병행 ③오프라인위주 : 온+오프라인 병행　④비대면 온라인

Q4. 지난 1년간 경험한 코로나19와 같은 위험상황에서의 자녀돌봄과 (팬데믹과 같은 위험/재난 요인이 없는) 일상적인 상황에서의 자녀돌봄에 대한 수요와 요구가 다르다고 생각하십니까?

① 다르지 않다 ② 별로 다르지 않다 ③ 보통
④ 어느정도 다르다 ⑤ 다르다
⑥ 기타(구체적으로 적어 주세요_____)

Q5. 코로나19 확산 이후 (**자녀에게**) 가장 힘들었던 점을 3가지 내로 표시해 주세요.

① 자녀가 친구들을 만나지 못함 ② 원격수업
③ 생활리듬이 깨짐(시간, 건강관리) ④ 외출하지 못해 답답함
⑤ 코로나19가 언제 끝날지 모르는 불안함 ⑥ 진로탐색의 어려움(진학, 취업 등)
⑦ 나와 주변사람들의 감염위험 ⑧ 마스크 착용 등 개인방역 관리
⑨ 막연한 걱정과 스트레스 ⑩ 부모님 등 가족과 갈등/자주싸움
⑪ 동아리, 봉사활동 등 체험활동 불가능 ⑫ 식사 해결이 어려워짐
⑬ 열악한 원격학습 환경/설비 ⑭ 불평등한 학습손실, 커지는 학습격차
⑮ 온라인 과다, 무방비 노출 ⑯ 아동청소년 대상 프로그램이나 서비스 감소
⑰ 학교나 청소년시설이 문을 닫음 ⑱ 외로움/고립감
⑲ 심심함/의욕이 없음 ⑳ (나 또는 가족이) 일자리를 잃음
㉑ 경제적으로 어려워짐
㉒ 특별히 힘든 점 없음**[로직 : 다른 보기와 함께 선택 불가]**
㉓ 기타(구체적으로 적어 주세요_____)

Q6. 코로나로 인해 (**자녀에게**) 좋았던 점을 3가지 내로 표시해주세요.

① 운동을 할 시간이 늘음 ② 건강한 끼니를 챙겨먹을 수 있게 됨
③ 스스로를 돌볼 시간이 생김 ④ 가족과 좋은 시간을 보낼 수 있게 됨
⑤ 취미/흥미를 가진 활동을 할 수 있음 ⑥ 스스로 자기주도적으로 할 수 있었던 점
⑦ 단순하고 느리고 조용한 생활 ⑧ 친구관계가 더욱 돈독해 짐
⑨ 재정상태가 좋아짐 ⑩ 덜 바쁨
⑪ 특별히 좋은 점 없음**[로직 : 다른 보기와 함께 선택 불가]**
⑪ 기타(구체적으로 적어주세요_____)

Q7. 지난 코로나19 경험을 돌이켜 볼 때 다음 중 귀하의 자녀에게 가장 필요한 도움 또는 지원은 무엇입니까? 1, 2순위로 응답해주세요.

① 여가생활 지원 ② 학습지원
③ 봉사활동지원 ④ 시간관리지원
⑤ 심리상담 ⑥ 활동지원
⑦ 식사지원 ⑧ 진로/취업지원
⑩ 기타(구체적으로 적어주세요_____)

Q8. **지난 학기**(또는 2021년 한 해 동안) 자녀(**____학년**)는 하루 중 다음과 같은 활동에 얼마의 시간을 보냅니까? (중복되는 시간이 포함될 수 있습니다)
코로나 전-후 증감에 대해 5점 척도로 응답해주세요.

활 동	지난학기 평균시간		코로나 전-후 증감				
	평일 하루 [범위0~24]	주말 하루 [범위0~24]	매우 감소	약간 감소	변화 없음	약간 증가	매우 증가
1) TV 시청							
2) 책읽기/학업							
3) 스마트폰/태블릿pc							
4) (컴퓨터게임 등) 컴퓨터 사용							
5) 체육/신체 활동							
6) 바깥활동/야외에서 보내는 시간							
7) 문화/체험활동							
8) 친구만나기/친구들과 어울리기							

Q9. **위 활동시간 중 현재 자녀(____학년)에게 가장 부족한 시간은 무엇이라고 생각하십니까? 1, 2순위로 응답해주세요.**

1순위:_____ **2순위:**_____

Q10. 지난 2년간 팬데믹을 경험하면서 자녀 돌봄서비스 이용 시 (귀하가 경험한) 가장 큰 어려움은 다음 중 무엇이었습니까? 1, 2순위로 응답해주세요.

1순위:_____ 2순위:_____

1) 돌봄서비스 이용 단절(이용하던 돌봄서비스 이용을 지속하지 못 함)
2) 돌봄서비스 이용 제한(이용우선순위/자격제한 등)
3) 이용 가능한 돌봄서비스에 대한 정보부족과 연계의 어려움
4) 예기치못한 긴급한 돌봄 발생 시 대응의 어려움(갑자기 돌봐줄 사람/맡길데를 구하지 못함)
5) 주위에 이용 가능한 돌봄서비스의 부족(인프라 문제)
6) 돌봄서비스의 질/내용(프로그램)
7) 기타(적어주세요:)
8) 특별히 어려움 없음
9) 비해당: 별도의 돌봄서비스 이용하지 않음

Q11. 2021년 한 해 동안 자녀양육에 이전에 없던 돌봄공백이 발생하였습니까? 귀 댁의 모든 자녀를 기준으로 응답해주십시오.

※ 여기서 '돌봄공백'이란 아이를 돌봐줄 사람을 구하지 못해 당장 자녀돌봄이 문제가 되었던 경우를 의미합니다.

돌봄공백	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	어느 정도 그렇다	상당히 그렇다
2021년				

Q12. 귀 댁의 자녀/자녀들은 2020년 2월 이후 현재까지 휴원·휴업 기간 학교와 공공기관에서 제공하는 긴급돌봄을 얼마나 이용하였습니까? 귀 댁의 모든 자녀를 기준으로 응답해주십시오.

긴급돌봄 이용	전혀 이용하지 않음	별로 이용하지 않음	가끔/어느정도 이용	자주/많이 이용
2021년				

Ⅱ. 돌봄서비스 만족도 및 공급/이용의향에 대한 의견

※ 다음은 초중등 아동·청소년에게 제공되는 방과후 돌봄서비스에 대한 만족도 및 이용의향을 묻는 질문입니다.

- **2021년 지난 1년간 귀 댁의 모든 자녀**를 기준으로 응답해주십시오.

Q13. (SQ4에서 해당 항목별 이용경험이 있는 응답자) 다음 돌봄서비스에 대한 만족도를 응답해주십시오.

돌봄 서비스 유형	이용경험자 대상							
	위치/ 접근성	이용시간 / 이용일수	인력의 자질/전문성	프로그램 내용/질	건강/안전	급간식	비용	전반적인 만족도
	①매우 불만족 ② 다소 불만족 ③ 보통 ④ 어느정도 만족 ⑤ 매우 만족							
1) 육아/마을 공동체 돌봄								
2) 초등돌봄교실 (학교돌봄터포함)								
3)지역아동센터								
4) 다함께돌봄센터								
5) 청소년방과후 아카데미(청소년 의집, 수련관 등)								
6) 온종일돌봄센터(지자체돌봄)								

Q13-1. (불만족 응답(Q13=1~2)의 경우 각 항목별로) 불만족 이유는 무엇입니까?

_____

Q14. (<u>모든 응답자 대상</u>) 귀하가 거주하고 있는 지역에 다음의 서비스가 충분하게 공급되고 있습니까? 귀하가 원할 경우 이용 가능한지, 향후 이용의향에 대해 응답해주십시오.

구 분	공급의 충분성	필요 시 이용가능 여부	이용의향
1) 육아/마을공동체 돌봄	① 매우 불충분 ② 다소 불충분 ③ 보통 ④ 어느정도 충분 ⑤ 매우 충분 ⑥ 잘 모름	① 이용 불가능(신청 시 당첨될 확률이 매우 낮음) ② 어느 정도 이용 가능(신청 시 어느 정도 당첨될 확률이 높고, 일정 기간 대기 후 이용 가능) ③ 바로 이용 가능(신청 시 거의 당첨되며, 대기 없이 이용 가능) ④ 잘 모름	① 전혀 없음 ② 별로 없음 ③ 보통 ④ 어느정도 있음 ⑤ 상당히 있음 ⑥ 잘 모름
2) 초등돌봄교실(학교돌봄터 포함			
3) 지역아동센터			
4) 다함께돌봄센터			
5) 청소년방과후아카데미(청소년의집, 청소년 수련관 등)			
6) 온종일돌봄센터(지자체돌봄)			

Q14-1. (1개 항목이라도 이용의향이 없는 경우) 이용의향이 없는 이유는 무엇입니까?

_____

Ⅲ. 돌봄 서비스 및 사교육 이용 비용

Q15. 코로나 전-후 자녀돌봄을 위한 공적서비스 및 사교육 이용은 어떻습니까? 자녀(학년)이용 시간과 비용에 대해 응답해주십시오.

- 초1~중3 연령 중 가장 어린자녀 1명을 기준으로 응답해주세요.
- 온+오프라인 이용을 포괄하여 답해주십시오.

구 분		코로나 전(2019년 학기중)		코로나 후(지난학기)	
		1주 평균 이용시간 [로직 : 범위 0~168]	월 평균 이용 비용(원)	1주 평균 이용시간 [로직 : 범위 0~168]	월 평균 이용 비용(원)
1) 공적 돌봄서비스	초등돌봄교실(학교돌봄터, 방과후학교 등), 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 온종일돌봄/지자체돌봄센터, 청소년방과후아카데미(청소년의집, 수련관 포함) 등				
2) 시간제 학원 -예체능	체육, 음악, 미술 등				
3) 시간제 학원 -교과학습	수학, 영어 등 교과목, 공부방 및 학습지				
4) 비대면 온라인 서비스	온라인 교육 및 비대면 돌봄: 교육 관련 앱, 인터넷 강의, 줌 등 비대면 온라인 프로그램을 이용한 교육/놀이 등				

Q15-1. 코로나 전-후 귀 댁의 (모든 자녀 대상) 사교육 비용은 전체적으로 어떻게 변화했습니까?

- 온+오프라인 이용을 포괄하여 답해주십시오.

① 상당히 감소함 ② 약간 감소함 ③ 보통(큰 변화없음)
④ 약간 증가함 ⑤ 상당히 증가함

Ⅳ. 재난/위험 상황의 돌봄 수요

Q16. 귀하께서는 다음과 같은 위험/재난 상황으로 인해 자녀 돌봄에 어려움을 겪으신 적이 있습니까? 각 항목별로 응답해주십시오.

- **(제시된 위험/재난 상황 중) 자녀돌봄의 어려움이 가장 클 것으로 우려되는 위험/재난 상황 2가지(1, 2순위)를 응답해 주십시오.**
- **향후 아래와 같은 위험/재난 상황이 발생한다면 귀하는 자녀(____학년) 돌봄을 어떻게 하고 싶습니까? 선택하신 재난/위험 상황(2가지)을 고려하여 응답해주십시오.**
- **공적돌봄(초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 방과후아카데미 등)을 이용할 의향이 있습니까?**

위험/재난 상황	예시	경험 유무 (항목별)	자녀 돌봄이 가장 어려울 것으로 예상되는 위험/재난 상황 1~2 순위 (선택)	**위험/재난 상황에서 희망하는 자녀돌봄 방식** (1, 2 순위)	공공 돌봄서비스 이용 의향
1) 재난 위험	수해, 지진, 해일, 폭염, 가뭄, 화재, 폭발 등	① 있음 ② 없음	1순위: 2순위:	①부모 직접돌봄 ②조부모/친인척 ③이웃/지인/친구집 ④육아/마을공동체 돌봄 ⑤초등돌봄교실(학교돌봄터) ⑥방과후학교(방과후과정) ⑦지역아동센터 ⑧다함께돌봄센터 ⑨온종일돌봄센터(지자체돌봄) ⑩청소년방과후아카데미(청소년의집, 청소년 수련관 등) ⑪공공기관/센터/도서관 등 공공인프라 ⑫(학원 등) 사교육 ⑬공공아이돌보미 ⑭민간육아(가사)도우미 ⑮자녀 혼자있음 ⑯미성년자녀들끼리 있음 ⑰기타( )	① 있음 ② 없음
2) 건강 관련 위험	전염병, 만성질환, 식품위험(유해식품, 약물)	① 있음 ② 없음			
3) 자원부족 위험	식량부족, 에너지 부족(전기, 가스 등), 물부족	① 있음 ② 없음			
4) 환경위험	환경오염(대기, 수질, 해양 오염), 원전사고, 지구온난화 등	① 있음 ② 없음			

Q16-1. (Q16 공공 돌봄서비스 이용의향 '없음' 응답자) 위험/재난 상황에서 공적 돌봄을 이용하지 않는다고 응답하신 이유는 무엇입니까? 다음 중 1, 2순위로 응답해주십시오.

① 이용하고 싶어도 이용 가능한 돌봄 시설이 주변에 없어서
② 이용하고 싶어도 우선순위 제한 및 돌봄인원 규모가 적어 이용이 어려울 것 같아
③ 돌봄 시설도 안전하지 않을 것 같아서
④ 위급한 상황이기 때문에 부모-자녀가 분리되지 않고 직접 돌봄이 필요하다고 생각
⑤ 주변에 위기상황 시 자녀를 돌봐줄 가족/친인척이 있어서
⑥ 돌봄과 보호의 서비스 질에 믿음이 가지 않아서
⑦ 자녀가 원치 않을 것 같아서
⑧ 공적 돌봄서비스 이용에 대해 잘 알지 못해서(정보/경험 부족)
⑨ 기타(적어주세요:)

Q17. 상기한 위험/재난 상황에서 자녀(____학년)가 방과후 돌봄서비스를 이용한다고 가정하였을 때 다음의 서비스 구성요소가 얼마나 중요하다고 생각하십니까? (※7점척도)

돌봄서비스 구성요소		전혀 중요하지 않음	.....					매우 중요
		1	2	3	4	5	6	7
1. 이용시간	1) 충분한 이용 시간							
	2) 수요/상황에 따른 이용시간 연장 (탄력적운영, 시간선택)							
2. 접근성	3) 집·학교와의 거리/위치							
	4) 이동시 차량지원							
	5) 이용가능 아동 확대(연령, 이용자격 등)							
3. 시설 및 안전	6) 주변 환경 및 시설 공간의 안전							
	7) 위험/재난에 대한 대응 체계							
	8) 충분한 놀이 공간							
	9) 놀이 시설 및 기구							
4. 돌봄서비스 인력	10)돌봄 선생님의 자격요건							
	11) 돌봄 선생님 1인당 담당하는 아동 수							
5. 프로그램 (아동대상)	12) 위험/재난 대응 교육 프로그램							
	13) 교과목 보충 학습 프로그램							
	14) 예체능 및 특기적성 프로그램							
	15) 각종 문화체험활동 프로그램							
	16) 프로그램의 다양성							
6. 식사/간식	17) 아침식사 제공							
	18) 저녁식사 제공							
	19) 간식 제공							
	20) 식사 및 간식의 질							
7. 이용시간 /시기	21) 틈새시간 이용							
	22) 다양한 운영모델(주말형, 방학형, 야간형 등)							
8. 서비스 연계/전환	23) 집으로 찾아오는 아이돌보미 서비스 확대 및 연계							
	24) 서비스 온-오프라인 전환 및 타 서비스 연계							
	25) 소규모/축소 운영							
	26) 서비스 운영 지속 (휴원/비대면 전환 지양)							

Q17-1. 제시된 돌봄서비스 구성요소 중 현재 귀 자녀의 돌봄에서 가장 충족이 안되는 것은 어떤 것입니까? 1 ,2 순위로 응답해주세요.

Q17-1-1. 상위 구성요소 기준 : 1순위:_____ 2순위:_____
Q17-1-2. 하위 구성요소 기준 : 1순위:_____ 2순위:_____

Q17-2. 위험/재난 상황의 돌봄서비스가 가장 우선적으로 고려해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 1~3 순위로 응답해주세요.

1순위:_____ 2순위:_____ 3순위:_____ (하위 구성요소 기준)

Q18. 귀하가 생각하기에 코로나 상황 중 주로 이용했던 공적 돌봄서비스가 다음에 제시된 재난단계에서 가장 취약했던 부분은 무엇이라고 생각하십니까? 1, 2순위를 응답해주십시오. 응답하신 내용에 대해 의견이 있으면 적어주시기 바랍니다.

1순위:_____ 2순위:_____

재난단계	주요 내용	기타의견
예방	①재난 안전관련 주요 사전공지	
대비	②재난 안전 관련 교육, 지식 제공	
	③재난 위험시 시 매뉴얼 구축	
대응	④재난 위험시 시 적극적 돌봄 수행	
	⑤학부모와 원활한 커뮤니케이션	
	⑥재난 위험 상황 특화 돌봄프로그램 구축	
복구	⑦재난 심리 회복 프로그램 도입	
	⑧재난 위험 상황 전 돌봄 체계로 복구	

Q19. 끝으로 위험/재난 상황의 자녀돌봄에 관한 정책 제언과 의견이 있으면 자유로이 제안해주시기 바랍니다.

DQ1. 부모님의 응답자 특성에 답해주십시오.

구분	부	모
1. 연령	1. 20대 2. 30대 3. 40대 4. 50대 5. 60대 이상	1. 20대 2. 30대 3. 40대 4. 50대 5. 60대 이상
2. 최종학력 ※ 수료, 중퇴, 재학/휴학은 이전학력으로 분류	1. 고졸 미만 2. 고졸 3. 2~3년제 대학 졸업 4. 4년제 대학 졸업 5. 대학원 이상	1. 고졸 미만 2. 고졸 3. 2~3년제 대학 졸업 4. 4년제 대학 졸업 5. 대학원 이상
3. 취업여부	1. 취업 2. 휴직 중 3. 학업 중 4. 구직 중 5. 미취업	1. 취업 2. 휴직 중 3. 학업 중 4. 구직 중 5. 미취업
4. 직업군 (취업여부=1~2일 때)	1. 관리자 2. 전문가 및 관련 종사자 3. 사무 종사자 4. 서비스 종사자 5. 판매 종사자 6. 농립·어업 숙련 종사자 7. 기능원 및 관련 기능 종사자 8. 장치·기계 조작 및 조립 종사자 9. 단순노무 종사자 10. 군인	1. 관리자 2. 전문가 및 관련 종사자 3. 사무 종사자 4. 서비스 종사자 5. 판매 종사자 6. 농립·어업 숙련 종사자 7. 기능원 및 관련 기능 종사자 8. 장치·기계 조작 및 조립 종사자 9. 단순노무 종사자 10. 군인
5. 근로/고용 형태 (취업여부=1~2일 때)	1. 임금근로자 2. 비임금근로자	1. 임금근로자 2. 비임금근로자
	(임금근로자일때) 1. 전일제 2. 시간제(파트타임)	(임금근로자일때) 1. 전일제 2. 시간제(파트타임)
	(임금근로자일때) 1. 정규직 2. 비정규직(계약직)	(임금근로자일때) 1. 정규직 2. 비정규직(계약직)
6. 평일 출근시각	시 분	시 분
7. 평일 퇴근시각	시 분	시 분
8. 1주 평균 근로시간 ※ 출퇴근, 휴식시간 제외	주 평균 ( ) 시간	주 평균 ( ) 시간

DQ2. 귀 댁의 근로소득 및 가구소득은 어떻게 됩니까?

구분		소득
월 평균 근로소득	부	월평균 ( )만원
	모	월평균 ( )만원
월평균 총 가구소득 (세전)		월평균 ( )만원

DQ3. 귀 댁에서 자녀 양육(모든자녀)을 위해 지출하는 한 달 평균 비용은 어떻게 됩니까?

월 평균 ( ) 만원

DQ4. 귀 댁에서 자녀의 사교육(모든자녀)을 위해 지출하는 한 달 평균 비용은 어떻게 됩니까? (돌봄센터와 같은 공적 교육돌봄 서비스 이용을 제외한 비용으로, 학원/학습지/인터넷강의/문화센터 등 온·오프라인으로 진행되는 사교육·보육 서비스 비용을 의미합니다.)

월 평균 ( ) 만원

♣ 끝까지 응답하여 주셔서 감사합니다. ♣

부록 2. 위험/재난 상황의 돌봄서비스 수요 및 욕구조사
- 부모 포커스그룹인터뷰 안내 및 면담질문 -

○ 연구과제명 : 위험/재난 상황의 돌봄서비스 수요 및 욕구 조사

〈포커스그룹인터뷰에 대한 소개〉

본 연구의 목적은 COVID-19 팬데믹의 장기화로 아동청소년이 경험한 교육·돌봄의 공백을 최소화하고, 재난/위기 상황에서도 안정적인 에듀케어(educare)가 가능할 수 있도록 기초자료를 제공하는 것입니다. 특히 서비스 수요자 관점에서 돌봄서비스의 실 수요자인 아동·청소년과 부모, 그리고 개별가정에서 국가와 지역사회가 주도하는 돌봄정책을 어떻게 체감하였는지에 대한 논의가 이루어질 필요가 있습니다. 따라서 팬데믹을 경험한 아동·청소년 및 부모의 관점에서 그들의 재난/위기 상황의 돌봄 경험과 이후의 재난/위기 상황에서 필요한 돌봄서비스의 수요와 욕구를 파악하고자 합니다. 이는 재난/위기 상황에서도 아동·청소년이 갈 곳과 쉴 곳, 소통과 활동이 자유로운 시간과 공간 및 경험이 상실되지 않고 지속가능하도록 하는 양질의 돌봄환경과 양육친화적 사회환경을 구축하는데 기여할 것으로 기대합니다.

인터뷰는 반구조화된 개방형의 질문으로 진행될 것이며, 3~5명의 집단면담 방식이기 때문에 연구자의 질문과 연구참여자들의 대답에 따라 자연스럽게 추가적인 질문이 이어질 수 있습니다. 어떤 질문에 대해서는 조금 더 구체적이고 자세하게 이야기할 수도 있고, 본인과 관련 없는 질문에 대해서는 대답하지 않으셔도 됩니다. 선택적으로 연구자의 질문에 대하여 정서적으로 불편을 느끼거나, 거부감이 느껴지는 질문이라면 언제든 거부의사를 밝힐 수 있습니다. 면담에 참여하지 않거나, 면담 도중 중단을 하여도 연구참여자들에게 어떠한 불이익이나 피해가 없을 것임을 다시 한 번 말씀드립니다. 면담이 끝난 후에 연구자료로 이용되지 않기를 바라는 내용이 있다면 분석에서 제외할 수 있으며, 녹음한 자료도 폐기할 수 있습니다.

집단면담 방식의 인터뷰이기 때문에 참여자들도 다른 참여자가 누구였는지, 어떤 이야기를 했는지 비밀을 지키는 것이 중요합니다.

인터뷰 진행시간은 약 1시간 30분~2시간 가량 소요될 예정이며, 아동·청소년(초1~중3) 자녀를 양육하는 부모가 팬데믹을 경험하면서 자녀 돌봄과 관련하여 어떠한 어려움과 충족 및 미충족, 공백과 사각지대, 격차가 있었는지 살펴보고, 일상상황에서의 자녀 돌봄에 대해서도

의견을 나누는 시간이 될 것입니다. 연구참여자들의 양육 경험은 재난/위기 상황에서도 안정적으로 기능하는 돌봄서비스를 마련하는 데 중요한 자원이 될 것으로 기대합니다.

면담질문 내용은 다음과 같습니다.

〈시작질문〉

1. 간단하게 자기소개를 부탁드립니다. 자녀의 연령, 거주하시는 지역, 현재 하시는 일이 있다면 관련하여 말씀해주세요.

〈팬데믹 상황에서의 자녀 돌봄 경험〉

2. 코로나19가 발생한 이후에 자녀 돌봄이나 가정생활은 어떠셨습니까? 가장 많이 바뀐 점이 뭐라고 생각하십니까?

3. 코로나19가 가장 광범위하게 퍼졌던 시기(거리두기가 4단계로 격상되었던 시기)에 자녀의 일상에 대해서 말씀해주실 수 있을까요? 자녀가 수업을 듣는 방식과 방과 후의 일상 등에 대해 말씀해주세요.

4. 코로나19의 확산에 따라 거리두기 단계가 조정되고, 그에 따라 학생들의 대면수업 및 등교 일수가 조정이 되었습니다. 대면수업과 온라인수업이 병행되기도 하고 학년과 학교마다 등교 일수가 다르게 적용되었는데, 그 당시의 경험에 대해서 이야기 해주세요.

5. 코로나19의 발생으로 자녀 돌봄으로 가장 힘들었던 경험이나 어려운 점은 무엇입니까? 반대로 가장 좋았던 경험이나 긍정적인 변화는 무엇이라고 생각하십니까?

6. 코로나19로 인해 생긴 일상의 변화에 대해서 자녀들은 어떻게 받아들이고 있다고 생각하십니까?

〈재난/위기 상황의 돌봄서비스 이용 및 대응〉

7. 코로나19 팬데믹 전-후를 모두 고려하여 생각해 보았을 때, 부모님의 가정에서의 자녀 돌봄과 관련하여 가장 크게 경험한 어려움은 무엇이었습니까? 어려움이 발생하는 상황은 언제인가요?

8. 코로나19 팬데믹을 경험하면서 자녀 돌봄을 위해 어떠한 지원 또는 도움, 서비스가 있으면 좋겠다/필요하다고 생각하셨습니까?
 - 개선과 변화가 필요하거나 부족하다고 느낀 지점이 있으면 말씀해주세요.

8-1. 지난 2년간 팬데믹(감염위험)의 다양한 상황과 단계를 경험하면서, 감염위험 및 사회적거리두기 단계별로 필요한 지원과 서비스 또는 개선이 필요한 부분에 대해 말씀해주세요.
 - 미래에 팬데믹이 다시 온다면 교육·돌봄의 환경은 어떠한 준비와 대응을 마련할 필요가 있다고 생각하십니까?
 - 미세먼지, 지진과 같은 재난상황을 떠올리신다면?

9. 부모님께서 말씀해주신 (그러한) 위기/재난 상황에서 이용할 수 있는 지역사회 내의 돌봄서비스가 있었습니까? 혹시 이용해보셨다면 그때의 경험이 어떠셨는지 말씀해주세요.

〈일상상황의 자녀 돌봄 요구 전반〉

10. 자녀의 하루 일과는 어떻게 됩니까?
 - 시간대를 중심으로 이용하고 있는 돌봄과 교육을 포함하여 말씀해주세요.
 - 자녀 일상에서 팬데믹 전-후로 변화된 부분이 있다면 그것은 무엇입니까?
  : 교육·돌봄 서비스 이용, 학습, 관계, 활동 등

11. 돌봄 서비스 이용 현황과 만족 및 불만족 요인은 어떻게 됩니까?
 - 교육·돌봄의 이용 양(시간)과 내용, 방식에서의 변화 및 현재는?
 - 자녀를 위한 어떠한 서비스를 원하십니까? (어떠한 것들이 필요하다고 생각하십니까?)

12. 공적 돌봄서비스(초등돌봄, 방과후학교, 지역아동센터, 방과후아카데미(청소년수련관/청소년문화의집/청소년센터), 지자체 돌봄센터 등)에 대해 들어보신적이 있습니까? 얼마나 알고 계시며, 이용해보신 경험이 있습니까?
 - 이용하신 경험이 있는 또는 없는 경우, 이용/미이용 이유 및 만족도는 어떻게 됩니까? 이용해보신 돌봄서비스의 내용(프로그램)과 질, 식사/간식, 접근성(위치), 장소/공간, 시설/설비, 인력(돌봄교사 등), 이용시간, 비용, 바라는 개선사항 등에 대해 말씀해주세요.
 - 인지도, 주변평판/전반적인식/또래이용률, 이용경험(이용/미이용이유) 및 만족도(만족/불만족이유), 향후 이용의향/이용지속, 이용자격, 바라는 바 등

13. 아이들에게 가장 좋은 돌봄환경은 무엇이라고 생각하십니까?
 - 자녀에게 어떠한 돌봄서비스가 제공되기를 바라십니까?(주체, 공간, 시설, 프로그램 등) 부모님이 바라시는 바를 머릿속에 그려보시고 말씀해주세요.
 - 어떠한 (공적) 돌봄서비스가 제공된다면/어떻게 이루어진다면 이용하실 의향이 있는지요.

〈마무리 질문〉

14. 코로나19 팬데믹이 발생 한 이후에 돌봄공백이나 학습결손, 교육격차에 대한 우려가 높아진 상황입니다. 이를 해결하기 위해서 가정 내에서 하고 계시는 노력이 있는지 말씀해주세요.

15. 코로나19 팬데믹 이후에 재난과 위기 상황에서도 안정적인 돌봄이 가능하도록 하기 위한 educare 정책 및 서비스에서 가장 우선적으로 고려해야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까?

부록 3.

돌봄 현장전문가 FGI(안)[45]

1. 다음은 코로나19 대응과 관련된 경험에 대한 질문입니다.

[기본질문] 해당 돌봄 체계에 대한 소개 부탁 드리겠습니다(인력, 운영주체, 프로그램, 시작 시기 등)

0) 돌봄 전문가로써 보았을 때 이번 코로나19 대응과 관련하여 어떤 점들이 문제였다고 생각하시는지요? (문제의식+해결방안)

1) 코로나19 상황에 대응하는데 있어 가장 힘든 점 또는 힘들었던 점은 무엇이었습니까? (코로나19 초기, 현재, 앞으로 예상되는 어려움과 관련하여 대응 측면에 초점을 맞추어 질문하고 정리) 힘든 점을 어떻게 하면 해결할 수 있을까요?

2) (간단히 확인 차원에서, 혹시 파악하지 못한 내용이 있을 경우를 대비) 해당 돌봄 현장에서는 코로나19 대응과 관련하여 어떠한 지침이나 가이드라인을 활용하셨습니까?

3) 활용한 재난 대응 또는 코로나19 대응 지침과 관련하여 좋았던 점, 도움이 되었던 점은 무엇입니까?

4) 활용한 재난 대응 또는 코로나19 대응 지침과 관련하여 아쉬웠거나 개선이 필요하다고 생각하는 사항은 무엇입니까?

5) 코로나19에 보다 효과적으로 대응하기 위해 국가, 지자체, 지역사회 등의 역할이 어떻게 변화되면 좋겠다고 생각하시는지요? (전달체계 관련하여 구체화하여 물어보는 방식)

45) FGI 기본안을 토대로 각 돌봄 영역과 FGI 대상의 특성, ,FGI 목적에 부합하도록 수정·보완하여 활용함.

2. 다음은 일반적인 위험 또는 재난에 대한 질문입니다.

0) 재난하면 생각나는 것은? 위험하면 생각나는 것? 왜 그렇게 생각하시는지?

1) (거시적인 측면/대면서비스인 돌봄이 불가능한 상황/돌봄 고려한 특성 등 함께 고려: 범위에 대한 추구 고민 확정 필요) 귀 기관에서 주로 발생할 수 있는 위험 또는 재난의 유형에는 어떠한 것들이 있습니까?

2) (거시적인 측면/대면서비스인 돌봄이 불가능한 상황/돌봄 고려한 특성 등 함께 고려: 범위에 대한 추구 고민 확정 필요) 귀 기관을 위한 위험 또는 재난 대응 지침을 상황 또는 유형별로 만든다고 할 경우 어떻게 유형화되었으면 좋겠다고 생각하십니까?

3) 귀 기관을 위한 위험 또는 재난 대응 지침을 만든다고 할 경우 꼭 포함되어야 한다고 생각하는 세부 내용에는 어떠한 것이 있나요?

4) 위험이나 재난이 닥쳤을 때 가장 필요하다고 생각하는 (국가, 지자체, 지역사회, 기관 차원 등의) 도움은 무엇입니까?

(5-7 연계-협력 선택 질문)

5) (선택) 위험이나 재난이 닥쳤을 때 다른 서비스나 기관 등과 연계협력한 경험이 있으셨다면 말씀 부탁 드리겠습니다. 성공적인 사례 VS 실패한 사례

6) (선택) 위험 또는 재난 대응시 연계, 협력이 필요한 기관 또는 서비스는 무엇이라고 생각하십니까?

7) (선택) 위험 또는 재난 대응시 연계, 협력을 원활히 하기 위해 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

8) 위험 및 재난시에 국가와 지역사회, 지자체의 업무분담이 어떻게 되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?(5번 문항 확대 문항)

9) 위험 및 재난에 성공적으로 대처하기 위해 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까?(전국적인 규모, 지역적인 규모 등 case by case 다 들어보기, 단, 재난을 국가적인 수준에 포커스를 맞춰야 수렴되는 결과가 나오지 않을까...)

10) 돌봄 분야와 관련하여 성공적인 위험 또는 재난 대응을 위한 아이디어가 있으시면 자유롭게 말씀 부탁 드리겠습니다.

협동연구총서 22-15-01

위험과 재난에도 대응할 수 있는 아동 청소년 돌봄 체제 구축

발 행 2022년 2월
발 행 처 경제·인문사회연구회
주 소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동 909호
전 화 044) 211-1000
홈 페 이 지 www.nrc.re.kr
I S B N 979-11-5567-541-0

* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

위험과 재난에도 대응할 수 있는

아동 청소년 돌봄 체제 구축

Responding to Danger and Disasters: Construction of a Care System for Children and Adolescents

비매품/무료
93300
9 791155 675410
ISBN 979-11-5567-541-0

경제·인문사회연구회
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES