



KDI FOCUS

2021년 6월 17일(통권 제107호)

자료문의 | KDI 홍보팀

주소 30149 세종특별자치시 남세종로 263

Tel 044-550-4030

Fax 044-550-0652

집필자 | 한성민 연구위원(044-550-4686)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료임.

본 포커스의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님.

Korea's Leading Think Tank

www.kdi.re.kr

여성 경제활동 증가에 대응한 초등 돌봄 체계 개선방안

한 성 민 | KDI 연구위원

“ 여성의 경제활동 참여는 늘고 있지만, 연령대별로는 큰 차이를 보인다. 특히 30~40세 연령대에서의 고용률이 가장 낮는데, 이는 초등학생 자녀를 둔 여성에 대한 정책적 지원이 부족하기 때문으로 파악된다. 정부는 초등 돌봄 서비스를 확대하며 대응하고 있지만, 아직도 돌봄 공백, 사교육 의존 등 문제는 지속되고 있다. 돌봄 서비스에 대한 사회적 요구가 높아지는 상황에서 돌봄 서비스에 대한 법적 제도 정비, 양적 확대 그리고 질적 수준을 높이려는 정책적 노력이 어느 때보다 시급하다. ”

I. 문제의 제기

우리나라 여성의 경제활동 참여는 늘고 있지만 그 비율에 있어서는 연령대별 차이가 있다. 여성 고용률은 30세 미만의 연령대에서는 증가하다가 30~40세 연령대에서 감소하고, 40세 이후부터는 증감을 반복하는 ‘M자형’으로 나타나고 있다.¹⁾ 이는 여성의 결혼과 출산 그리고 자녀

가 초등학교에 입학하는 시기와 관련이 깊다.²⁾

반면, 해외 주요국의 여성 고용률은 ‘역U자형’으로 나타난다. 독일, 스웨덴, 핀란드 등의 국가에서는 한국과 달리 여성이 경제활동에 참여한 이후 가임기 혹은 유아 자녀를 둔 연령대의 고용률이 감소하지 않는다.

* 본고는 한성민, 「초등학교 돌봄 서비스의 효과성과 효율적 정책방안에 대한 연구: 서울시 사례를 중심으로」, 정책연구시리즈 2019-04, 한국개발연구원, 2019의 내용을 요약 및 재구성하여 작성하였다.

1) 2019년 연령대별 여성 고용률의 경우 25~29세는 71%, 30~34세는 65%, 35~39세는 60%, 40~44세는 63%, 45~49세는 67%로 나타난다.

2) 통계청(2020)에 따르면 2019년 여성의 평균 초혼 연령은 30.6세, 출산 연령은 33.0세로 나타났다. 2019년 경력단절 여성 169만 9천명 중 40~49세 연령대의 경력단절 여성은 63만 4천명으로 나타났는데, 이 중 37.5%가 경력단절 사유로 육아를 꼽았다.

그러면 유독 우리나라에서만 여성 고용률 그래프가 뚜렷한 'M자형'으로 나타나는 이유는 무엇일까? 이는 여성의 경제활동에 대한 인식 차이, 고용 정책의 차이뿐만 아니라 돌봄 정책의 차이에서 비롯되었을 수 있다. 특히 우리나라의 경우에는 돌봄 지원에 대한 정책이 영유아 중심으로 설계되다 보니, 초등 돌봄 정책이 상대적으로 많지 않은 상황이다. 양육수당 및 보육료 지원, 누리과정 시행 등 영유아 대상의 공적 돌봄 서비스 지원은 지속적으로 강화되었다. 반면, 초등학생 대상의 정부 지원은 학교에서 운영하는 초등돌봄교실³⁾과 방과후학교,⁴⁾ 학교 밖에서 운영하는 마을돌봄 정도가 전부다. 그러다 보니 영유아의 경우 315만명 중 68.3%에 해당하는 215만명이 공적 돌봄 서비스를 이용한 반면, 초등학생의 경우 267만명 중 12.5%에 해당하는 33만명만 공적 돌봄 서비스를 이용하고 있다(교육부, 2018. 4).

정부는 초등 돌봄 서비스를 확대하며 대응하고 있지만, 아직도 여성의 노동시장 이탈, 사교육 의존 등 문제가 지속되고 있다. 초등 돌봄 절벽, 로또 방과후학교, 사교육 뱅뱅이 등의 신조어는 여성의 일·가정 양립의 어려움을 대변한다. 특히 저학년 자녀를 둔 근로 여성이나 맞벌이 부부의 경우에는 자녀의 학교수업이 대부분 오후 1~2시면 끝나 자녀가 방과 후 시간을 보낼 장소가 마땅히 없다 보니 이러한 어려움이 더욱 심화되는 경향을 보인다(이재희 외, 2017).

본고는 이러한 문제의식하에 늘어나는 여성 경제활동 참여에 대응하기 위한 방안으로 초등 돌봄 체계의 문제점을 파악함과 동시에 앞으로 나아가야 할 방향에 대해 논하고자 한다.

II. 초등 돌봄 서비스의 현황 및 문제점

1. 초등돌봄교실과 방과후학교의 기능 및 역할

초등 돌봄 서비스는 초등돌봄교실과 방과후학교로 나뉜다. 초등돌봄교실은 모든 아이가 행복한 돌봄 서비스를 받는 것에, 방과후학교는 교육격차 해소, 사교육비 경감 등에 목적을 두고 있다. 그러다 보니 초등돌봄교실은 돌봄, 방과후학교는 학습 위주로 운영된다.⁵⁾ 이는 학생 간 프로그램 선택에 따라 교육 서비스 수혜의 차이가 발생함을 의미한다. 두 프로그램 간 선택의 제약이 없다면 문제는 없다. 하지만 방과후학교와 달리 초등돌봄교실은 저소득층, 한부모 및 맞벌이 가구 등의 자녀만 이용할 수 있어 가정환경에 따라 학생 간 프로그램 선택이 달라진다.

여기서 눈여겨보아야 할 점은 학부모와 학생들에게는 돌봄과 학습 모두 필요하다는 것이다. 일례로 맞벌이 가정이 자녀 학습을 위해 방과후학교를 신청한다고 할 때, 방과후학교는 프로그램별 인원 제한(약 15명 내외)으로 인해 선정되지 않을 수 있고, 선정이 되더라도 방과 후 일부 시간만을 운영하는 경우가 많아 돌봄 공백의 우려를 떨치기 힘들다. 반대로 돌봄 공백 해소를 위해 초등돌봄교실을 이용하면 이를 이용하지 않는 경우에 비해 상대적으로 학습 기회가 줄어들 수 있다는 염려도 하게 된다. 즉, 이원적인 돌봄 서비스 운영이 의도치 않게 학생들을 교육을 받는 학생과 돌봄을 받는 학생으로 나눌 수 있다는 점에 유념할 필요가 있다.⁶⁾

이러한 상황은 근본적으로 교육과 보육 정책에 대한 방향성의 부재에 기인한다. 이는 초등 돌봄 정책에 대한 법적 근거가 없는 현실과 무관치 않다. 현재 초등돌봄교실은 방과후학교 정책에 포함되어 교육부 고시를 통해 운영된다. 법

3) 초등돌봄교실은 저소득층, 한부모가정 혹은 맞벌이 가구의 자녀들 중 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 방과후학교 내 돌봄교실에서 오후 5시 또는 오후 10시까지 돌봄 서비스를 제공하는 서비스다. 본고에서는 오후 1시부터 5시까지 제공되는 오후돌봄을 중심으로 논의한다.

4) 방과후학교는 학생의 자발적 참여(신청)와 수익자 부담(또는 재정 지원)을 원칙으로 이루어지는 정규수업 이외의 교육 및 돌봄 활동으로, 학교 계획에 따라 일정한 기간 동안 지속적으로 운영하는 학교교육활동 프로그램이다.

5) 돌봄교실의 개인 활동에는 숙제하기, 일기 쓰기, 독서하기, 그림 그리기, 글쓰기, EBS 시청 등이며, 단체 활동에는 음악, 놀이기, 북아트, 전래놀이, 생활체육, 창의로봇, 악기 연주, 재미있는 요리 등이 포함되어 있다. 반면, 방과후학교는 국어, 수학, 과학 등 교과프로그램과 음악, 미술, 체육 등 특기적성프로그램으로 구성되어 있다.

6) 방과후학교 연계형 돌봄교실은 방과 후에 돌봄이 필요한 맞벌이·저소득층·한부모가정 등의 학생 중 방과후학교 프로그램에 참여하면서 오후돌봄교실을 이용하지 않는 학생을 대상으로 한다. 이용대상은 주로 3~6학년으로 저학년은 해당되지 않는다(방과후학교포털시스템, <https://www.afterschool.go.kr>).

돌봄 지원에 대한 정책이

영유아 중심으로 설계되다 보니,

상대적으로 초등 돌봄 서비스가

부족하여 초등학생 자녀를 둔 여성의

경제활동 참여에 어려움이 따른다.

늘어나는 여성 경제활동 참여에

대응하기 위해서는 초등 돌봄 체계

개선을 위한 정책적 노력이

중요하다.

초등돌봄교실은 돌봄, 방과후학교는

학습 위주로 운영되어, 학생들 간

교육 서비스 수혜의 차이가

발생한다.

우리나라는 아직 교육과 보육

정책에 대한 방향성이 부재하고,

초등 돌봄 서비스에 대한

법적 근거도 미비하다.

의 테두리 밖에서 운영되다 보니, 돌봄 정책의 방향성을 잡기가 쉽지 않다. 최근에는 교육부가 학교에서 방과후학교 및 초등돌봄교실을 운영할 수 있는 법안을 발의했지만, 교원 단체의 반발로 포기한 바 있다. 더 큰 틀에서 살펴보면, 보육은 보건복지부 및 지자체 소관, 교육은 교육부 소관으로 두 영역의 담당부처가 다르기 때문에 돌봄을 교육 영역에 포함시키기도 어려운 현실이다.

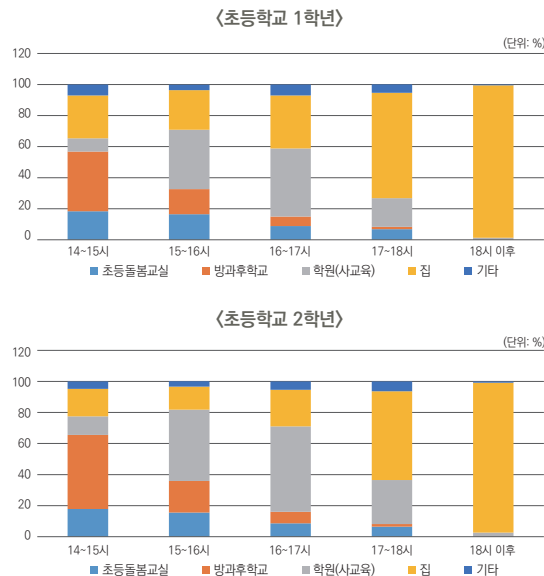
2. 초등 돌봄 서비스의 실제 시간별 이용률

초등학교 1~3학년은 주로 1시부터 2시 사이에 수업을 마친다. 수업을 마친 초등학생들은 바로 집으로 귀가하기보다 학교에서 제공하는 돌봄교실 혹은 방과후학교를 이용하거나 집 주변의 돌봄센터, 학원 등을 이용하며 방과 후 시간을 보낸다. 한성민(2019)에 따르면, 초등학교 1학년과 2학년 학생들의 56.8%와 65.5% 정도가 방과 직후 돌봄 서비스(초등돌봄교실과 방과후학교)를 이용하는 것으로 나타났다.⁷⁾ 하지만 시간이 지날수록 이용률은 감소한다. 초등학교 1학년의 경우, 초등돌봄교실은 방과 직후 18.3%에서 오후 4시에는 8.8%까지, 방과후학교는 방과 직후 38.5%에서 오후 4시에는 6.2%까지 이용률이 감소한다. 초등학교 2학년의 이용률은 각각 17.8%에서 8.7%까지, 47.7%에서 7.3%까지 감소한다.

한편, 돌봄 서비스 이용률의 감소는 학원 이용 비율의 증가로 이어진다. 초등학교 1학년과 2학년 학생들의 방과 직후 학원 이용 비율은 각각 8.5%와 12%인데, 오후 4시에는 각각 43.8%, 55.0%까지 증가한다. 즉, 저학년 학생들의 경우에는 학교가 끝난 후에 초등돌봄교실이나 방과후학교를 1~2시간 정도 이용하고, 이후 시간에는 학원으로 가서 사교육을 받는 것으로 유추된다.

여기서 우리는 3시 이후 사교육 이용이 급증하는 이유와 초등돌봄교실 이용률이 낮은 이유

[그림 1] 초등학교 1, 2학년 학생들의 시간대별 방과 후 시간 이용 장소



자료: KDI, 「초등학교 돌봄 서비스 및 방과후학교에 대한 의견조사」, 2019.

에 주목해야 한다. [그림 1]에 제시된 바와 같이, 3시 이후 사교육을 이용하는 학생은 주로 방과후학교 프로그램을 이용하였던 학생일 가능성이 높다. 방과후학교를 이용하는 학생이 계속 이를 이용하지 않고 사교육으로 이동하는 것은 수요자 요구에 맞는 프로그램이 제공되지 않기 때문일 수 있다. 실제 2017년과 2019년 이용률을 비교해 보면, 국어, 수학, 영어 등 교과프로그램 이용률은 26.7%에서 22.4%로 줄어든 반면, 음악, 미술, 체육 등 특기적성프로그램은 73.3%에서 77.5%로 늘어났다. 교과프로그램 이용률이 줄어든 이유는 교과프로그램 개설 자체가 줄어들었거나 혹은 개설은 됐지만 질적 수준이 높지 않기 때문일 수 있다. 실제 방과후학교 이용 경험 없이 고 응답한 학부모의 53.3%는 사교육을 받기 위해서 방과후학교를 이용하지 않았다고 응답하였다. 이는 3시 이후 사교육이 급증하는 이유를 파악하기 위해 방과후학교의 공급과 질적인 측면에 대한 고려가 모두 필요함을 시사한다.

정부의 초등돌봄교실 확대 정책에도 불구하고 초등돌봄교실 이용률이 여전히 낮은 이유는 공급 측면의 요인이 클 가능성이 높다. 이

3시 이후 사교육 이용이 급증하는 이유와 초등돌봄교실 이용률이 낮은 이유에 주목해야 한다.

7) 해당 연구는 전국 단위의 설문조사를 바탕으로 진행되지는 않아, 분석 결과를 일반화하기에는 한계가 있다는 점을 알린다.

재희 외(2017)는 12세 이하 자녀 양육가정의 32.8%(취업모 41.7%, 전업모 25.3%)가 자녀를 맡길 데가 없어 어려움을 겪은 경험이 있는 것으로 보고하였고, 국민건강보험공단은 초등학교 1~3학년 자녀를 둔 취업모 중 연간 3만명 정도의 경력단절 여성이 발생하는 것으로 추정하였다(국민건강보험공단, 2017). 실제 돌봄교실 운영 현황을 보더라도 2019년에 모든 초등학교에서 초등돌봄교실이 운영됐지만, 초등학교 1학년의 경우 전체 20,640교실 중 6,230교실이, 2학년의 경우 전체 20,279교실 중 4,715교실이 운영되어 각각 30.2%, 23.2%만이 운영되었다. 향후 여성의 경제활동이 더 증가할 것으로 예상되는 가운데 돌봄 수요에 맞는 돌봄 운영방안 수립이 중요해 보인다.

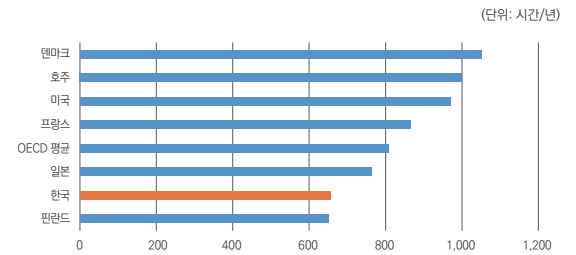
3. 정규수업시수 확대에 관한 논의

부족한 정규수업시수를 늘려 학교 돌봄 기능을 강화하고, 방과 후에는 공적 돌봄 서비스를 이용하게 한다면 돌봄 서비스 부족 문제를 해결하는 것에 더해 교육 증가로 인한 사교육 이용 감소도 가능하다.

최근에는 초등학교 정규수업시수 자체를 늘려 학교돌봄 기능을 강화하여 돌봄 공백을 해소 하자는 요구가 있다. 그 배경은 해외 주요국들에 비해 우리나라의 초등학교 정규수업시수가 적기 때문에 학생들이 마땅히 방과 후 시간을 보낼 장소가 부족해서 결국 사교육에 의존할 수밖에 없는 구조를 바꾸자는 데 있다(김영란 외, 2018).

실제 OECD 가입국의 정규수업시수를 비교 하면, 대부분 국가의 초등학교 정규수업시수는 한국보다 많다(그림 2 참고). OECD 가입국 평균은 연간 800시간 정도인 반면, 한국은 연간 655시간 정도다. 이러한 상황에서 부족한 정규수업시수를 늘려 학교돌봄 기능을 강화하고 방과 후에는 공적 돌봄 서비스를 이용하게 한다면, 돌봄 서비스 부족 문제를 해결하는 것에 더해 교육 증가로 인한 사교육 이용 감소도 가능해 보인다. 또한 학부모들은 아이들을 안전하게 학교에 맡길 수 있어 여성, 특히 근로 여성의 걱정도 줄어 들 수 있다. 정규수업시간을 현재보다 1시간 혹은 2시간 연장한다면 늘어난 시간만큼 돌봄

[그림 2] OECD 주요국의 초등학교 정규수업시수



자료: OECD, Education at a Glance 2018, 2018.

기능이 강화되는 것은 명백하다. 그런데 그 이후 시간, 즉 방과 후 시간은 기대하는 대로 아이들이 공적 돌봄 서비스를 이용하게 될까? 만약 정규수업시수 연장에 관한 논의가 돌봄 공백 해소에 중점을 두고 이루어진다면, 방과 후 시간 이용에 대한 면밀한 분석도 동반되어야 할 것으로 판단된다.

III. 초등 돌봄 서비스의 역할 및 방향

본 장에서는 해외의 돌봄 정책을 살펴보고 우리나라 돌봄 서비스의 방향 및 법적 제도 정비에 대한 시사점을 얻기로 한다. 또한 돌봄 서비스가 양육부담 완화에 미치는 영향을 파악하여 돌봄 서비스의 역할을 살펴보고, 학교돌봄 기능의 강화가 방과 후 시간 이용에 어떠한 영향을 주는지 분석한다.

1. 해외 주요국의 돌봄 정책 동향

나라마다 돌봄 정책을 도입한 배경에 있어서는 다소 차이가 있다. 미국과 영국은 학생의 범죄율을 줄이고, 범죄 증가에 따라 학생을 보호하기 위한 목적으로 돌봄 정책(방과후학교 프로그램)을 시행하였다. 독일, 핀란드, 일본 등은 여성의 사회활동 증가와 한부모가정 증가, 주5일 근무제 요구 등에 대응하기 위한 방안으로 돌봄 정책을 추진하였다. 대부분 나라에서는 돌봄 정책이 진행됨에 따라 사회가 학생들을 보호하고 관리해야 한다는 인식이 확산 및 발전하였다.

다만, 정규수업시수 연장에 관한 논의가 돌봄 공백 해소에 중점을 두고 이루어진다면, 방과 후 시간 이용에 대한 면밀한 분석도 동반되어야 한다.

이후 돌봄 서비스는 초등학생들의 학력저하 문제를 해결할 대안으로 부각되었는데, 영국과 독일에서는 학습 지원에 대한 강화와 소외계층의 교육격차 해소를 위해 활용되었다. 스웨덴은 보육의 관점에서 시작하여 1990년대에 이르러서는 초등 돌봄을 교과과정으로 등록하며 교육적 관점으로 접근하기 시작하였다. 즉, 초기의 해외 돌봄 정책은 주로 아동복지 차원에서 진행되었지만, 이후에는 학습과 연계시키는 방향으로 진화한 것이다.

이러한 변화에 있어서 사회적 논란이 많지 않았던 이유는 학교, 지자체, 정부 등 이해당사자들 간의 논의를 바탕으로 돌봄 정책에 대한 법적 기반을 마련했기 때문이다. 영국은 '아동법 2004'에 방과후학교 운영에 대한 법령을 제정하며 법령의 제정 이유, 담당기관의 역할과 행정 체제, 학습 지원 결과 제시 등을 조문에 명시하였다. 독일은 아동 청소년 지원법 제24조에, 핀란드는 기본교육법에 방과후학교 운영에 관해 지방정부가 책임권을 가지고 재정 지원 및 운영 등을 담당하는 것으로 명시되어 있다.⁸⁾

한편, 우리나라의 돌봄 정책에 대한 법적 근거는 부재하다. 물론 법적 근거만 있다고 해서 모든 문제가 해결되는 것은 아니겠지만, 해외 사례에서 제시된 바와 같이 돌봄 정책의 법적 기반 마련은 필수적 요소다. 돌봄 정책을 보육에 중점을 둘 것인지, 해외처럼 변화하는 환경에 맞춰 학습에 중점을 둘 것인지, 학교 중심으로 운영할 것인지, 지자체 중심으로 운영할 것인지 등 논란을 야기하는 요소들을 해결하기 위해서는 법적 근거 마련이 무엇보다 중요하다. 다만, 이에 대해 학교, 지자체, 정부 간 이견이 발생하고 있어 우선적으로 이해당사자들 간 사회적 합의를 이루는 노력이 필요하다.

2. 초등 돌봄 서비스가 양육부담 완화에 미치는 영향

돌봄 서비스 부족은 여성의 노동시장 이탈, 사교육 부담 증가 등을 야기할 수 있다. 그러면 적정 수준의 돌봄 서비스가 제공된다면 이러한 문제가 해결될 수 있을까? 이는 돌봄 서비스 수준에 따라 여성의 경제활동 참여와 사교육 부담이 어떻게 변하는지를 분석함으로써 알아볼 수 있다. 하지만 적정 돌봄 서비스 수준에 대한 판단의 어려움으로 본고에서는 대안적 방법으로 돌봄 서비스 참여가 여성 경제활동과 사교육 부담에 어느 정도 영향을 미치는지를 살펴보기로 한다. 이를 위해 당해 학기의 돌봄 서비스 이용이 다음 학기의 여성의 경제활동 참여와 사교육 참여에 미치는 영향을 분석하기로 한다.⁹⁾

〈표 1〉에 제시된 바와 같이, 자녀가 초등돌봄교실을 이용하는 경우에는 여성의 근로 참여 확률이 미이용자에 비해 7.8%p 정도 높게 나타나고, 방과후학교 이용에 있어서는 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 돌봄 서비스가 여성의 근로시간에 미치는 영향에서도 초등돌봄교실 이용은 여성의 평균 근로시간을 주당 4.7시간 정도 증가시키지만, 방과후학교 이용에 있어서는 앞선 결과와 마찬가지로 통계적으로 유의한 결과가 도출되지 않았다.

자녀가 초등돌봄교실을 이용하는 경우에는 사교육에 참여할 확률이 미이용자에 비해 8.5%p 감소하지만, 방과후학교 이용자에게서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 돌봄 서비스가 사교육 비용에 미치는 영향을 분석한 결과 초등돌봄교실 이용자의 경우 미이용자에 비해 사교육 비용이 월 3.8만원 감소하였고, 방과후학교 이용자의 경우 미이용자에 비해 사교육 비용이 월 1.5만원 정도 감소하였다.

해외 주요국의 돌봄 정책은

아동복지를 위한 지원에서 학습과 연계시키는 방향으로 발전되었다.

돌봄 정책에 대한 법적 근거 마련과 이해당사자들 간 사회적 합의가 필요하다.

초등돌봄교실을 이용하는 경우

여성의 근로 참여 확률이 7.8%p,

주당 평균 근로시간이 4.7시간 증가

하고, 사교육 참여 확률은 8.5%p

감소한다.

반면, 방과후학교 이용에 있어서는

여성의 근로 참여, 평균 근로시간,

사교육 참여 등에 통계적으로

유의한 수준의 영향이 나타나지

않았다.

8) 스웨덴은 교육법 제2장과 제3장에 근거하여 돌봄 관련 조직을 운영하며, 일본은 2017년 사회교육법을 개정하며 '방과 후 아동교실'과 '방과 후 아동클럽'의 협력을 증진하는 '방과후학교 종합 방안'을 추진하였다.

9) 패널 분석의 경우에는 관심변수의 시차(lag)를 활용하여 내생성문제를 극복할 수 있는데(Bellemare et al., 2017), 본고에서는 전 학기의 초등돌봄교실이나 방과후학교 이용 여부를 활용하여 내생성문제를 해결하고자 한다. 분석자료는 서울시 25개 자치구 중 재정자립도 순위가 가장 높은 3곳과 가장 낮은 3곳 등 6곳을 대상으로 진행된 설문자료이며, 2017년 1학기부터 2019년 1학기까지의 자료를 구축하여 실증분석을 수행하였다. 다만, 돌봄교실이나 방과후학교 이용 여부 변수로 전 학기 이용 여부 변수를 활용하기 때문에 추정된 계수값에 대한 해석에는 신중할 필요가 있다.

〈표 1〉 돌봄 서비스 이용이 여성 근로와 사교육 참여에 미치는 영향

	여성 근로 참여	평균 근로시간 (주당)	사교육 참여	사교육 비용 (월)
초등돌봄교실 이용	7.8%p↑	4.7시간↑	8.5%p↓	3.8만원↓
방과후학교 이용	n.s.	n.s.	n.s.	1.5만원↓

주: 'n.s.'는 5% 유의도 수준에서 통계적으로 0과 유의하게 다르지 않음을 의미함.
자료: 한성민(2019), p.56, p.60의 결과를 재구성.

요약하자면, 방과후학교보다는 초등돌봄교실을 이용하는 경우에 여성의 경제활동에 긍정적인 영향이 나타나고, 사교육 참여 및 비용 감소에 긍정적인 것으로 나타났다. 이는 두 프로그램 간 운영방식의 차이에서 비롯된 것으로 판단된다. 초등돌봄교실은 방과 후 5시까지 운영되지만, 방과후학교에서는 정해진 시간표에 따라 학생의 선택으로 자유롭게 수업을 한다. 방과후학교 수강이 자율적이긴 하지만 앞서 언급했듯이 제한된 인원만 참여할 수 있어 신청을 해도 탈락할 수 있고, 선정되더라도 방과 후 시간을 모두 보낼 만한 프로그램들이 제공되지 않는 경우가 많다. 결국 여성의 입장에서는 방과 후 시간에 자녀를 돌봐 줄 장소가 마땅치 않아 경제활동을 하기 어려운 상황에 직면하게 되는 것이다.

3. 정규수업시수 확대가 학부모 선택에 미치는 영향

정규수업시수 확대에 관한 논의는 부족한 돌봄 서비스로 인해 방과 후에 자녀를 안전하게 맡길 곳이 없어 학부모가 일·가정 양립에 어려움을 겪는다는 데에서 출발했다. 이상의 논의에서 기대하는 바는 정규수업시수 증가로 하교시간이 늦춰지면 학생들이 학교 안에서 교육과 보육을 일정 시간까지 모두 해결할 수 있고, 이후 학교에서 제공되는 돌봄 서비스를 이용하여 학교에서 방과 후 시간의 대부분을 보낼 수 있다는 것이다. 그러면 학교돌봄 기능의 강화가 방과 후까지 연결되어 기대하는 바대로 학생들이 학교에서 대부분의 시간을 보내게 될까?

〈표 2〉 하교시간 연장이 학부모 선택에 미치는 영향

	초등돌봄교실 (1)		방과후학교 (2)		학원 (3)	
초등학교 1학년						
하교시간 연장 (연속변수)	3.2%↓	-	9.7%↓	-	17%↑	-
오후 3시 하교 후 1시간 이내	-	n.s.	-	10.1%↓	-	21.1%↑
오후 4시 하교 후 1시간 이내	-	6.4%↓	-	19.7%↓	-	34.7%↑
초등학교 2학년						
하교시간 연장 (연속변수)	2.7%↓	-	13%↓	-	18.2%↑	-
오후 3시 하교 후 1시간 이내	-	n.s.	-	13.4%↓	-	22.3%↑
오후 4시 하교 후 1시간 이내	-	5.4%↓	-	26.5%↓	-	37.5%↑

주: 'n.s.'는 통계적으로 유의미하지 않음을 의미함.
자료: 한성민(2019), p.60의 결과를 재구성.

본고의 분석은 프로빗 모형을 기반으로 진행되었다. 종속변수는 각각 초등돌봄교실, 방과후학교, 학원을 이용하는 경우에는 1, 그렇지 않은 경우는 0의 값을 부여하였다. 또한 자녀의 하교시간이 한 시간씩 늦춰진다면 하교 후 오후 6시까지 자녀의 방과 후 시간을 어떻게 이용했는지를 가정한 학부모들의 응답을 바탕으로 실증분석을 수행하였다. 〈표 2〉의 각 열 좌측의 결과는 하교시간을 연속변수로 고려하여 오후 2시부터 1시간씩 늦춰질 때 학부모가 자녀들의 방과 후 장소를 선택한 결과이다. 우측의 결과는 각각 하교시간이 오후 3시와 오후 4시로 늦춰질 때 방과 후 1시간 이내 장소에 대한 학부모 선택의 결과를 의미한다.

분석 결과, 초등학교 1학년의 경우 하교시간이 한 시간씩 늦춰짐에 따라 초등돌봄교실 및 방과후학교 이용 확률은 각각 3.2%, 9.7% 감소하였다. 반면, 하교시간이 한 시간씩 늦춰짐에 따라 학원 이용 확률은 17% 증가하는 것으로 나타났다. 방과 후 시간이 지남에 따라 돌봄 서비스보다 학원 이용이 증가하는 것을 알 수 있다.

다음으로 하교시간이 3시와 4시로 늦춰지는 경우만을 분석했는데, 학부모의 선택에 있어 하교시간이 3시인 경우 방과 후 1시간 이내에는

초등돌봄교실 이용에 있어서 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 한편, 방과후학교는 10.1% 줄어들고, 학원은 21.1% 늘어나는 것으로 나타났다. 하교시간이 4시인 경우 방과 후 1시간 이내 학부모 선택에서 초등돌봄교실은 6.4%, 방과후학교는 19.7% 감소하였다. 반면, 학원의 경우에는 34.7%가 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 하교시간이 더 늦춰질수록 학부모는 자녀를 학교의 돌봄 서비스보다는 학원에 보내는 선택을 하는 경향이 높게 나타났다. 초등학교 2학년의 경우도 유사한 결과가 도출되어, 추가적인 설명은 생략한다.

동 분석 결과에 따르면, 정규수업시수가 증가하더라도 사교육 이용을 줄이지 못할 가능성이 높은 것으로 해석된다. 또한 정규수업시수를 늘려 하교시간이 늦춰진다면 학부모들은 줄어든 방과 후 시간만큼 자녀들이 사교육을 받을 수 있도록, 오히려 방과 후에는 학원을 선택하는 의도하지 않은 효과(unintended effect)도 나타날 수 있음을 시사한다. 기대와는 달리 단지 기존의 돌봄 서비스 제공 시간이 정규교육으로 대체되는 효과만 나타나서 학부모의 부담에는 변화가 없을 수 있다는 점에 주목해야 한다.

그렇다고 절대적 정규수업시수가 낮은 현 상황을 그대로 유지해야 한다는 것은 아니다. 예를 들어 오후 3시까지 제공되던 돌봄 서비스가 정규수업으로 대체되면 돌봄 서비스를 이용하지 못했던 기존 아이들에 대한 돌봄 기능이 강화되는 것은 분명하다. 다만, 정규수업시수 확대 전보다 방과 후 사교육 이용이 줄어들지 않는다는 점에 주의해야 함을 언급하고자 한다. 결국 정규수업의 연장으로 기대하는 효과를 거두기 위해서는 돌봄 서비스의 질을 획기적으로 높여, 자녀들이 보다 좋은 돌봄 서비스를 받으며 학교에서 안전하게 방과 후 시간을 보낼 수 있는 환경을 조성하는 정책방안 마련이 중요하다.

VI. 결론 및 정책제언

이상의 논의와 분석 결과를 바탕으로 여성의 경제활동 증가에 대응하기 위한 방안으로서의 초등 돌봄 체계 개선방향에 대해 몇 가지 제언하고자 한다.

첫째, 초등돌봄교실과 방과후학교의 운영에 관해 교육기본법, 초·중등교육법 등에 법적 근거를 마련하며 기능을 재정립할 필요가 있다. 돌봄 서비스가 저학년 위주로 진행되는 상황을 고려하면 교육과 돌봄의 방향성 수립이 시급하다. 초등돌봄교실과 방과후학교 기능의 재설계를 통해 지금까지 가정환경에 따른 선택적 수혜가 아닌 학생의 선택에 의한 교육 혹은 보육이 이루어질 수 있는 환경을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 교육 현장에서 교육과 보육을 분리하기 힘든 현실을 감안하여 초등돌봄교실과 방과후학교의 통합 운영을 검토할 수 있을 것이다. 통합을 통해 아이들에게 보다 다양한 프로그램들을 제공하고, 아이들의 선택에 따라 프로그램 수강이 이루어지게 하는 것이다. 우선 방과후학교와 초등돌봄교실의 유사한 프로그램들을 통합하고, 이후 통합이 가능한 교과부터 순차적으로 통합하는 것이다. 다만, 이때 소외계층에 대한 우선적 배려는 필요하다. 비공개 원칙하에 소외계층 자녀들에게 우선적 신청권을 부여하고, 별도의 신청기간을 통해 그 외의 자녀들이 신청하게끔 신청방식을 바꿀 필요가 있다.

둘째, 돌봄 서비스 확대가 필요하다. 초등돌봄교실 이용이 여성의 경제활동 참여에 긍정적인 영향을 미친다는 분석 결과가 말해주듯, 더 많은 아이들이 초등 돌봄 서비스를 이용할 수 있다면 여성의 고용 유지 및 경제활동 참여유인 제고에 도움이 될 수 있다. 방과후학교도 마찬가지다. 지금과 같은 제한적 운영으로는 여성 경제활동 증가에 대응하기 어렵다. 돌봄 서비스 확대는 양육부담으로 노동시장에 참여하지 않는 여성들에게 노동시장에 참여할 수 있게 하는 또 다른 유인

정규수업시수가 증가하더라도 사교육 이용을 줄이지 못할 가능성이 있다.

정규수업 연장으로 기대하는 효과를 거두기 위해서는 돌봄 서비스의 질을 획기적으로 높여야 한다.

초등돌봄교실과 방과후학교의 운영에 관해 교육기본법, 초·중등교육법 등에 법적 근거를 마련하며 기능을 재정립할 필요가 있다.

초등 돌봄 서비스 이용 시간 및 대상 등이 확대되어야 한다.

책으로 작용할 수 있다. 돌봄 인프라 확대와 함께 신청자격 완화를 통한 돌봄 서비스 수혜대상의 확대도 필요하다. 더불어 학기 중 돌봄 서비스는 근로 현실에 맞게끔 이용시간을 확대·조정하고, 방학 중에도 학교와 연계 가능한 지역 마을돌봄 센터를 적극 활용할 필요가 있다. 다만, 학령인구가 줄어드는 현실을 감안하여 면밀하게 돌봄 수요를 파악해 운영방식을 개편할 필요가 있다.

**초등 돌봄 서비스의 질적 수준을
향상시켜야 한다.**

셋째, 돌봄 서비스의 질적 수준을 향상시켜야 한다. 서비스 수준과 관련해서는 예전보다 학부모의 만족도가 높아진 것이 사실이다. 그러나 이는 과거의 돌봄 서비스와 현재의 돌봄 서비스를 비교할 때 만족도가 높아진 것이지, 다른 서비스와 비교할 때 상대적인 만족도가 높아졌음을 의미하는 것은 아니다. 아직도 많은 학부모들이 자녀를 학원에 보내고 있으며, 정규수업시간이 늘어나는 경우에도 돌봄 서비스 이용 대신 학원을 보낸다는 분석 결과가 이를 말해 준다. 만약 돌봄 서비스에서 제공되는 프로그램 수준이 사교육에서 제공되는 수준과 같다면 어떠한 결과가 나왔을까? 결국 학부모가 안심하고 돌봄 서비스를 이용하기 위해서는 서비스의 질을 높이는 수밖에 없다. 주의해야 할 점은 과연 돌봄 서비스의 질을 어느 수준까지 높이느냐이다. 돌봄 목적 외에 단지 선행학습이나 학업성적 향상을 위해

사교육 참여를 결정하는 학부모나 자녀의 경우에는 돌봄 서비스의 질적 수준이 중요하지 않을 수 있다. 이들을 학교 안 돌봄 서비스 시장으로 유인할 때의 사회적 비용은 그렇지 않은 학부모나 자녀를 유인할 때보다 더 클 수밖에 없다. 따라서 돌봄 서비스의 구체적인 목표 아래 서비스의 질을 높이기 위한 정책적 논의가 중요하다.

넷째, 정규수업시수 확대를 통한 학교의 돌봄 기능 강화는 현 돌봄 정책과 연계하여 검토해야 한다. 물론 정규수업시수의 확대에는 학생들의 학습능력 고취와 더불어 학교가 학생들을 현재보다 더 보호·관리함으로써 방과 후 돌봄 공백을 완화시킬 수 있는 긍정적 측면이 존재한다. 또한 교육의 형평성 측면에서 저소득층, 사회적 취약계층의 자녀들이 보다 더 공교육의 수혜를 받을 수 있게 된다는 이점도 있다. 다만, 본고에서 제시한 바와 같이 정규수업시수를 늘려 하교시간이 늦춰지는 경우에도 의도치 않게 학생들이 그 이후 시간에 학교돌봄보다 사교육을 이용할 가능성이 존재한다. 단지 기존의 돌봄 서비스 제공 시간이 정규수업으로 대체되는 효과만 나타나는 것이다. 따라서 정규수업시수를 늘리는 문제는 현 교육체계뿐만 아니라 가장 긴밀하게 연계되는 돌봄 정책과 함께 고려될 필요가 있다. ■

참고문헌

- 교육부, 「온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업 기본계획」, 2018. 4.
- 국민건강보험공단, 「경력단절 여성 실태조사」, 2017.
- 김영란 외, 『초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구』, 한국여성정책연구원, 2018.
- 방과후학교포털시스템(<https://www.afterschool.go.kr>).
- 이재희·김근진·엄지원, 『초등자녀 양육지원 방안』, 육아정책연구소, 2017.
- 통계청, 「지역별 고용조사」, 2020.
- 한성민, 『초등학교 돌봄 서비스의 효과성과 효율적 정책방안에 대한 연구』, 정책연구시리즈 2019-04, 한국개발연구원, 2019.
- KDI, 「초등학교 돌봄 서비스 및 방과후학교에 대한 의견조사」, 2019.
- Bellemare, Marc F., Thomas B. Pepinsky, and Takaaki Masaki, "Lagged Explanatory Variables and the Estimation of Causal Effects," *Journal of Politics*, 79(3), 2017, pp.949-963.
- OECD, *Education at a Glance 2018*, 2018.