

한국과 일본의 초등보육정책 비교 연구*

— 여유교실 활용을 중심으로 —

임현정**·정영모***

ii79hy@gmail.com·st5067@hanmail.net

<ABSTRACT>

The purpose of this study is to compare the child-care policies of Korea and Japan and to draw implications based thereupon. For this purpose, we compared case studies of elementary child-care classrooms in Korea and after-school children's clubs in Japan. As a result of the study, it was found that Korea and Japan have different approaches with respect to the use of unused classrooms. In Japan, after the 1.57 shocks, schools were recognized as part of community resources and school facilities were opened. This enabled after-school children's clubs to use the school facilities to provide elementary child-care services, and the school and community are working together to minimize the number of people on the waiting list who are not yet receiving the service. In Korea, the point of view is that schools are a space for regular curriculum education and opening schools should only be done to a limited extent. Based on these findings, it is necessary to establish consensus on the necessity of using these unused classrooms with the cooperation and efforts of the local community in order to promote a child-care policy that utilizes the unused classrooms. In addition, systematic planning is required for the use of the unused classrooms, and there is a need for substantial efforts to expand it.

Key words: low fertility, ageing, unused classrooms, local community, elementary child-care classroom, after-school children's clubs

I. 서론

한국의 2016년 합계출산율은 1.17명으로 세계 최저 수준이며, 심각한 저출산 고령화 현상이 지속적으로 진행되고 있다. 통계청 자료에 의하면 한국은 2018년에 노인 인구가 총인구의 14%를 넘는 고령사회가 될 것이며, 2026년에는 노인인구가 총인구의 20%를 넘는 초고령 사회가 될 것으로 예견되고 있다(통계청, 2015). 이러한 저출산 고령화 현상은 세계적으로 유래를 찾기 어려울 정도로 빠르게 진행되고 있다. 한국의 1970년 합계출산율은 4.53명으로 다양한 출산 억제 정책들이 발표되기도 하였다. 1974년은 ‘임신 안하는 해’로 지정하기도 하였으며, 1975년은 ‘남성이 더 피임

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5BA02061908)

** 한양대학교 교육복지정책중점연구소 연구조교수, 제1저자

*** 한양대학교 교육복지정책중점연구소 연구조교수, 교신저자

하는 해'로 정하기도 하였다(대한민국역사박물관, 2014). 하지만 불과 8년이 지난 1978년에는 합계출산율이 2.64명으로 절반 수준이 되었으며, 2001년에는 1.3명까지 떨어져 초저출산 국가로 진입하였다. 급기야 2005년에는 합계출산율이 1.076명까지 떨어졌다. 이와 같은 급격한 출산율 감소를 경험하고 난 후 '저출산 고령사회기본법'이 2005년에 제정되었다. 이 법에 근거하여 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년을 주기로 '저출산 고령사회기본계획'을 수립하고 시행하고 있으나, 한국에서는 합계출산율 1.3 이하인 초저출산 현상이 2001년 이후 15년간 지속되고 있다. 이는 OECD국가 가운데 가장 오랜 기간에 해당한다. 초저출산 현상은 생산인구 감소에 따른 국가 생산력 감소 현상을 발생시켜 지속적인 국가 성장과 발전에 심각한 어려움을 초래할 수 있으며, 초저출산 현상이 계속된다면 매 30년마다 각 세대의 1/3이 감소할 수 있기 때문에 인구 학자는 물론 정책 담당자들 사이에서 매우 심각한 위기 신호로 인식된다(강혜정, 2017; 정성호, 2013; McDonald, 2011).

이와 같은 저출산 고령화 현상을 극복하기 위해 한국 정부에서는 다양한 노력을 기울이고 있다. 2006년부터 2010년까지 42.2조원 2011년부터 2015년까지 109.9조원을 투입하는 등 지속적인 재정 투자를 늘리고 있다. 저출산 현상을 극복하기 위해 10년간 80.2조원을 투자하여 출산과 양육에 장애가 없는 환경조성, 일·가정 양립지원, 결혼, 출산부담 경감, 아동 청소년의 건전한 성장환경 조성 등에 재정투자를 집중하였다(보건복지부, 2016). 하지만 그 효과는 미미하여 2016년 합계출산율은 여전히 1.17에 머물고 있는 실정이다. 이러한 저출산 현상이 소득증대에 따라 나타나는 자연스러운 현상이며 OECD나 동아시아 전반에 걸쳐 나타나는 현상이라고 주장할 수 있으나, 한국에서 발생하는 초저출산 현상은 자연스러운 현상으로 치부하기에는 한계가 있다. 한국에서 나타나는 초저출산 현상은 15년째 지속되고 있다는 점(통계청, 2017), 2015년에 한국보건사회연구원에서 미혼남녀 20세에서 44세를 대상으로 저출산의 심각성에 대해 물어본 결과 미혼 남성의 86.9%, 미혼여성의 84.1%가 심각한 문제로 인식하고 있으나, 자녀양육·교육비용 부담으로 인해 미혼 남성의 54.4%, 미혼 여성의 45.3%가 출산을 기피하고 있기 때문이다.

한국에서 출산율을 높이기 위한 정책은 지역사회와의 협력에 의한 문제해결방식보다 주로 중앙정부 주도의 탑다운 방식(Top-down approach)으로 진행되었으며, 정책 수요가 증가하는 부분에 집중투자 하는 방식으로 진행되었다는 특징이 있다. 그 결과 관련 예산은 지속적으로 증액되었으나 정치적인 논리에 의해 예산이 집행

될 가능성이 높았으며, 국민의 실제적인 필요를 충족해주기에는 부족한 점이 많았다.

대표적인 사례로 지난 정부의 ‘안심하고 양육할 수 있는 여건 조성’이란 구호는 2014년부터 초등학교 1학년과 2학년을 대상으로 초등돌봄교실에서 무상 돌봄 서비스를 제공하고 단계별로 확대하여 2016년에는 전체 학년으로 확대하는 ‘초등 방과 후 돌봄 확대·연계 정책’으로 구체화 되었다(교육부, 2014). 한국에서는 초등학교 단계의 아동을 믿고 맡길 수 있는 공적 돌봄 기관은 매우 부족한 실정이었기 때문에 이 정책에 대한 학부모의 호응은 매우 호의적이었다. 2015년에는 정부에서 현재 가장 잘하고 있는 교육정책에 초등돌봄교실이 선정되기도 하였으며(임소현 등, 2015), 초등돌봄교실에 대한 학부모 만족도도 지속적으로 높아지고 있다(교육부, 2017b). 하지만 정책 추진 현장에서는 정부주도의 탑다운 방식 정책 추진에 대한 문제점 노출과 함께 초등돌봄교실 확대에 필요한 유휴교실을 확보하는데 많은 어려움을 겪었다. 향후 추가적인 돌봄교실 설치에 대해서도 회의적인 목소리가 큰 상황이다. 이러한 현실에도 불구하고 정부는 여전히 초등돌봄교실 운영을 위한 경비를 국비가 아닌 지방교육재정으로 마련하도록 요구하고 있으며, 단위학교 관계자들의 충분한 의견을 수렴하거나 유휴교실에 대한 체계적인 실태파악도 부족한 실정이다.

상대적으로 일본의 경우는 유휴교실 현황을 체계적으로 파악하고 관리하고 있으며, 활용도를 높이기 위해 지역사회가 공동으로 노력을 추진하고 있다. 일본은 1989년에 합계출산율 1.57을 기록하고 이를 심각한 국가적 위기로 인식하였다. 이후 다양한 출산 장려 정책을 추진하였음에도 2003년부터 2005년까지 3년간 초저출산 현상을 경험하면서 저출산의 문제를 지역사회의 문제로 인식하고, 국가와 지역사회가 상호 협력하여 해결하고자 노력을 진행하고 있다. 특히 초등학교를 지역사회의 자원으로 인식하고 학교의 유휴시설을 개방하여 정규교육과정 이외의 시간에 적극적으로 활용하도록 하고 있다. 그 결과 합계출산율이 2005년 이후 지속적으로 상승하여 2015년에는 1.46 수준까지 이르고 있다.

본 연구에서는 한국에서 초등보육정책을 위해 유휴교실 활용 필요성이 커지고 있지만 답보 상태에 머물고 있는 이유를 조사하고, 한국보다 앞서 저출산 쇼크를 경험하였던 일본이 아동클럽 정책을 통해 어떻게 유휴교실을 활용하고 있는지 비교해 봄으로써 한국의 초등보육정책에 주는 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 한국과 일본의 문헌을 조사하고 관련 자료를 상호 비교·검토하여 시사점을 도출하였다.

II. 선행연구

출산을 감소는 학생 수를 감소시키고 유휴교실을 발생시킬 수 있기 때문에 교육 자원을 효율적으로 이용하기 위해 학교를 통폐합하거나 유휴교실의 활용도를 높여야 한다는 요구로 연결되기도 한다(이재림, 2012). 이러한 요구는 다음과 같은 현실적인 문제가 함께 존재한다. 학교를 통폐합하는 문제의 경우, 학생 수 감소가 대도시 지역에 비해 농어촌 지역에서 두드러지게 나타나고 있는데, 농촌지역에서 학교는 지역사회 커뮤니티의 중요한 구심점이 되고 있으며 학교 통폐합을 추진하는 경우 이러한 구심점 가운데 하나가 사라지게 된다. 또한 학령기 아동을 가진 학부모의 지역이탈을 가속화 시켜 농어촌 지역의 고령화를 더욱 촉진하는 계기가 될 수 있다. 유휴교실의 활용도를 높이고자 하는 요구는 유휴교실을 어떠한 목적으로 사용할 것인가에 대한 고민을 남기게 된다.

유휴교실은 학생 수 및 학급 수 감소나 기타 다양한 이유에 의해 남게 되는 교실을 의미하는데, 대부분의 학교에서는 사용하지 않은 상태로 방치되는 교실이 없기 때문에 유휴교실이 없다고 인식하는 경우가 많다(류호섭 등, 2011). 하지만 광의의 측면에서 보면 정규교육과정 이외의 시간에 활용되고 있지 않은 교실을 유휴교실로 볼 수 있다. 일본에서는 유휴교실이라는 용어를 여유교실이라는 용어로 사용하고 있는데, 여유교실과 일시적 여유교실의 개념을 나누어 이해하고 있다. 일본의 여유교실활용지침에서는 여유교실이란 “장래 항구적으로 여유가 될 것으로 예상되는 보통교실”로 규정하고 있으며, 일시적 여유교실은 “현재는 교실 등으로 사용되지 않고 있지만 장래학급의 증가, 학년당의 학급수의 변동 그 외의 이유에 의해 당면 특정 용도목적의 공간으로 개조하지 않고 유보시켜 놓고 있는 보통교실”로 규정하고 있다(이연생, 2003, p. 85). 한국에서 이루어지고 있는 다양한 연구에서는 유휴교실을 유휴교실, 한시적 유휴교실, 빈 교실로 나누어 정의하기도 한다(김승근, 정진주, 최효성, 1998; 신동식, 이종국, 2010). 유휴교실이란 “지역적, 경제적, 학교 경영상 등의 이유로 학생 수의 증가가 어려워 향후 영구적으로 여유가 된다고 보는 일반교실”(김승근, 정진주, 최효성, 2000, p.29), 한시적 유휴교실이란 “현재는 일반교실로서 사용되고 있지 않지만 장래 학급수의 증가, 매 학년의 학급수의 변동, 그 밖의 다른 이유에 의해 특정용도 목적으로 개조되지 않고 사용을 보류하고 기타의 용도로 사용되고 있는 일반교실”(김승근, 정진주, 최효성, 2000, p.29), 빈 교실은 “유휴교실 중 장래계획은 없고 당해 학교에서는 불필요하다고 보

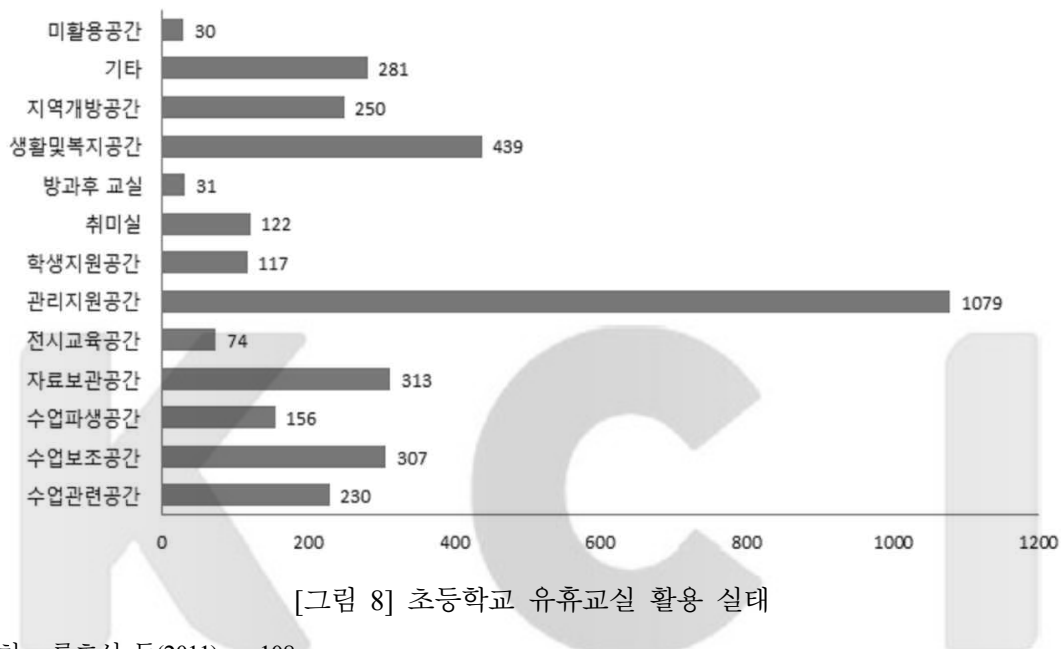
는 일반교실(향후 교실의 재배치 후 필요에 따라 철거 가능한 교실)(김승근, 정진주, 최효성, 2000, p.29)로 정의하여, 정규교육과정을 위해 사용되는 공간은 유휴교실의 개념에서 제외하고 있다.

한국의 초등학교 학생 수가 2004년 412만 명을 정점으로 지속적으로 감소하면서 유휴교실 활용에 대한 관심이 높아지고 있다. 지난 박근혜 정부는 초등돌봄교실을 무상으로 이용할 수 있도록 하겠다는 대선공약을 발표하였는데, 이는 유휴교실 활용을 전제로 한 것이다. 19대 대선의 일부 후보 공약 가운데 학교 유휴교실을 활용하여 국공립 어린이집을 확대하겠다는 공약도 같은 맥락이다. 하지만 역설적이게도 한국에서는 중앙정부인 교육부에서 초중등학교의 유휴교실 현황을 파악하고 있지 않으며, 활용실태에 관한 자료도 가지고 있지 않다¹⁾. 다만 교육 통계 결과에서 초등학교 학생 수가 지속적으로 감소하고 있고, 학교 수는 소폭 상승하고 있기 때문에 유휴교실 발생 가능성이 크다고 예측해 볼 수 있다. 2016년 한국 초등학교의 학생 수는 267만 명으로 1996년 대비 29.7% 하락하였다. 특히 2009년에서 2013년 사이에는 매년 5%가 넘게 감소하였다. 반면에 학교 수는 2000년 5,267개에서 2016년 6,001개 까지 지속적으로 증가하였다. 결과적으로 학생 수 감소에 따라 유휴교실 발생할 수 있다고 유추할 수 있다.

현재 한국의 유휴교실 활용에 대한 자료는 교육부에서 보유하고 있지 않아 정확하게 알 수 없으나, 특정지역의 유휴교실에 관한 논문(정주성, 2008; 김승근, 정진주, 최효성, 2000; 신동식, 이종국, 2010)과 2011년에 류호섭 등(2011)이 진행한 연구 등을 통해 살펴볼 수 있다. 류호섭 등(2011)은 유휴교실을 “국가의 교육시설 기준(필수시설)과 비교하여 빈 교실, 학교에서 어떠한 용도로 사용하고 있지 않은 빈 교실, 학교에서 관행적 인식에 따른 교수 학습의 시설로 사용하고 있는 교실 이외의 실”로 정의하고(류호섭 등, 2011, p. 48) 설문조사에 응답한 3,457개 초등학교의 자료를 분석한 결과, 유휴교실은 5,316개이며, 전국단위로 유휴교실을 추정해 보면 9,202개가 존재한다고 하였다. 또한 초등학교에서 유휴교실의 이름으로 사용되고 있는 공간을 ‘수업 관련 공간’, ‘수업보조 공간’, ‘수업과생 공간’, ‘전시교육 공간’, ‘관리지원 공간’, ‘학생지원 공간’, ‘취미실’, ‘방과후교실’, ‘생활 및 복지 공간’, ‘지역 개방 공간’, ‘기타’, ‘미활용 공간’으로 나누어 조사하였다. 그 결과 ‘관리지원

1) 교육부에서 국민신문고를 통해 교육부는 유휴교실 현황과 활용실태에 관한 자료를 가지고 있지 않으며, 시도교육청에서 자체적으로 관리하고 있다고 회신함(신청번호 1AA-1704-137273).

공간'비율이 가장 높게 나타나고, 다음으로 '생활 및 복지 공간', '자료보관 공간', '수업보조 공간'으로 활용하는 경우가 많았다. 하지만 특정시점의 자료를 조산 결과를 제시한 것으로 학생 수 감소에 따른 유휴교실 활용 변화를 확인하기는 어렵다는 한계점이 있다.



출처 : 류호섭 등(2011) p. 108.

한국교육개발원의 교육통계 자료를 근거로 초등학교 수, 학급 수, 학생 수 변화를 조사한 결과 한국의 초등학교 학급당 학생 수는 지속적으로 감소하여 2016년에 22.4명 수준까지 낮아졌음을 발견할 수 있다. 2016년에는 OECD의 학급당 평균 학생 수인 21명 수준에 근접하고 있다. 이와 같이 학급당 학생 수가 감소한 것은 학령인구 감소가 주된 원인이다. 또한 학생 수가 감소하고 있음에도 학급 수는 2006년까지 지속적으로 증가하다가 이후에 조금씩 감소하고 있지만 변화가 거의 없다. 이러한 변화를 통해 학생 수 감소로 인해 유휴교실 증가는 거의 이루어지지 않았으며, 교육여건을 개선하기 위해 사용되었음을 발견할 수 있다. 그동안 한국의 학급당 학생 수는 OECD 평균보다 높은 현상이 지속되고 있었다. 그 결과 공교육 정상화를 위해 학급당 학생 수를 낮추어야 한다는 목소리가 높았으며(경향신문, 2014년 1월 2일), 2012년 대선에는 2017년까지 학급당 학생 수를 OECD 상위 수준인 학급당 21명에서 23명 수준까지 개선하겠다고 제시되기도 하였다.

<표 1> 한국과 일본의 초등학교 학급당 학생 수 변화

연도	한국				일본			
	학교 수	학급 수	학생 수	학급당 학생 수	학교 수	학급 수	학생 수	학급당 학생 수
1996년	5,732	106,594	3,800,540	35.7	24,482	288,905	8,105,629	28.1
1997년	5,721	107,860	3,783,986	35.1	24,376	282,974	7,855,387	27.8
1998년	5,688	110,021	3,834,561	34.9	24,295	278,228	7,663,533	27.5
1999년	5,544	111,184	3,935,537	35.4	24,188	274,490	7,500,317	27.3
2000년	5,267	112,437	4,019,991	35.8	24,106	271,693	7,366,079	27.1
2001년	5,322	115,015	4,089,429	35.6	23,964	270,979	7,296,920	26.9
2002년	5,384	118,502	4,138,366	34.9	23,808	271,043	7,239,327	26.7
2003년	5,463	123,008	4,175,626	33.9	23,633	272,257	7,226,910	26.5
2004년	5,541	125,278	4,116,195	32.9	23,420	274,062	7,200,933	26.3
2005년	5,646	126,326	4,022,801	31.8	23,123	276,083	7,197,458	26.1
2006년	5,733	127,161	3,925,043	30.9	22,878	277,525	7,187,417	25.9
2007년	5,756	126,681	3,829,998	30.2	22,693	277,564	7,132,874	25.7
2008년	5,813	125,935	3,672,207	29.2	22,476	278,665	7,121,781	25.6
2009년	5,829	124,892	3,474,395	27.8	22,258	278,203	7,063,606	25.4
2010년	5,854	123,933	3,299,094	26.6	22,000	277,503	6,993,376	25.2
2011년	5,882	122,866	3,132,477	25.5	21,721	276,416	6,887,292	24.9
2012년	5,895	121,393	2,951,995	24.3	21,460	275,058	6,764,619	24.6
2013년	5,913	119,896	2,784,000	23.2	21,131	273,811	6,676,920	24.4
2014년	5,934	119,894	2,728,509	22.8	20,852	272,698	6,600,006	24.2
2015년	5,978	120,063	2,714,610	22.6	20,601	272,255	6,543,104	24.0
2016년	6,001	119,547	2,672,843	22.4	20,313	271,764	6,483,515	23.9

자료 : 한국교육개발원 교육통계서비스; 문부과학성 자료 재구성

Ⅲ. 한국의 초등돌봄교실과 유희교실 활용

초등돌봄교실은 초등돌봄 전용교실이나 겸용교실 또는 방과후 연계형 돌봄교실에서 학생의 건전하고 균형 있는 성장 및 발달과 부모의 양육부담 완화를 목적으로 초등학생들에게 제공되는 보호 및 교육활동을 의미한다(정영모, 2017; 한국교육개발원, 2017). 이는 ‘2004년 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책’에서 사교육 수요를 공교육체제 내로 흡수하기 위해 제안된 것이다(교육인적자원부, 2004). 여성의 사회 진출 확대에 따른 보육 수요 증가, 보육을 위한 사교육비 증가, 보육수요 충족으로 교육의 공공성 제고 및 여성인력 활용 필요성 증대 등이 정책 추진 배경이 되었으며, 2016년에 전국 6,001개 초등학교 가운데 5,998개 학교에서 초등돌봄교실 11,920개가 운영되고 있다(교육부, 2017b).

현재 공적인 돌봄 서비스는 방과후학교, 초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미 등을 통해 제공되고 있다. 이용하는 아동 수는 방과후학교 176만 명²⁾(교육부, 2017a), 초등돌봄교실 24만 명(교육부, 2017b), 지역아동센터 8만 명(보건복지부, 2015), 청소년방과후아카데미 약 1만 명(국가주요지표, 2017)으로 약 209만 명 수준이다. 방과후학교를 제외하면 초등돌봄교실 이용 아동 수가 가장 많으며, 전체 초등학생의 약 11.5%가 이용하고 있다. 2014년을 기준으로 볼 때 1학년과 2학년의 21.4%가 참여하는 수준이다(조진일 등, 2015). 조진일 등(2015)이 조사한 연구결과에 의하면 1학년 26.2%, 2학년 16.2%가 돌봄교실에 참여하고 있으며 3학년 이상의 참여는 많지 않다.

<표 2> 오후돌봄교실 이용자 수(2014년)

구분	학년						계	
	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년		
오후 돌봄 교실	이용자 수(명)	125,514	70,480	13,734	6,031	3,151	2,400	221,310
	전체 학생 수	478,890	435,376	420,490	455,234	473,280	465,239	2,728,509
	이용 비율(%)	26.2	16.2	3.3	1.3	0.7	0.5	8.1

자료 : 조진일 등(2015); 한국교육개발원 교육통계서비스 자료 재구성

초등돌봄교실은 교육부의 정책사업 계획서와 초등돌봄교실 운영 길라잡이에 근거하여 운영되고 있다. 초등돌봄교실은 5시 이전까지 운영되는 오후돌봄교실, 오후 5시 이후부터 밤 10시까지 운영되는 저녁돌봄교실, 3학년 이상을 대상으로 하는 방과후학교 연계형 돌봄교실로 구성되어 있다. 2016년을 기준으로 전국 5,998개 학교 11,920개 오후돌봄교실에서 초등학교 1학년부터 6학년 238,480명이 서비스를 제공받고 있으며, 전국 1,600개 학교 1,847개 저녁돌봄교실에서 초등학교 1학년부터 6학년 12,488명이 서비스를 제공 받고 있다(교육부, 2017b). 초등돌봄교실에서는 매일 1개 이상의 무상프로그램이 원칙적으로 제공되고 있으며, 다양한 개인활동과 모둠활동, 안전 프로그램 등이 운영되고 있다. 3학년 이상 고학년의 경우에는 방과후 연계형 돌봄교실 등을 통해 다양한 방과후학교 프로그램 참여가 가능하다.

2004년 사업 시작 이후 참여 학교 수, 학생 수, 교실 수는 지속적인 상승세를 보여왔다. 이는 사회적 관심과 요구, 지속적인 정책적 뒷받침이 있었기 때문이다. 심각한

2) 초등학교 방과후학교는 일주일에 1~2회 프로그램 단위로 운영되고 있으며 운영시간이 비교적 짧은 점에서 완전한 돌봄 기능을 수행하기 어렵다는 한계점이 있다.

저출산 문제에 대한 대응, 양육환경 변화에 따른 양육의 사회적 책임 강조, 아동은 건강하고 안전한 환경에서 돌봄 서비스를 받을 수 있는 권리가 있다는 인식, 맞벌이 가정 증가 및 방과 후에 보호자 없이 나홀로 지내는 아동의 증가 등이 초등돌봄교실이 확대되는 이유가 되었다. 또한 초등돌봄교실을 지속적으로 추진하게 하는 구체적인 국가 정책들이 지속적으로 발표되었다. 2004년 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책, 2009년에는 초등돌봄교실을 야간까지 운영하는 온종일 돌봄교실, 2011년에는 초등돌봄교실을 아침까지 운영하는 엄마품 온종일 돌봄교실 등이 추진되었다. 2011년 ‘제2차 저출산·고령사회 기본계획’에서는 방과후 돌봄 서비스의 공적 지원을 확대를 강조하고 초등돌봄교실에서 학교 여건과 지역적 특성을 고려하여 수요자 맞춤형 초등돌봄교실을 확대할 것을 주문하였으며, 2012년 10월에는 교육부, 여성가족부, 보건복지부, 행정자치부는 이와 같은 돌봄 서비스 사각지대를 해소하기 위해 ‘방과 후 돌봄 관련 부처 간 연계협력체계 구축’을 위한 업무협약을 체결하고 부처 간 방과 후 돌봄 사업을 긴밀하게 연계하고 공동 지원체계를 구축하였다(김수동, 정영모, 2016). 그 밖에도 2014년에는 교육부에서 ‘초등 방과 후 돌봄 확대·연계 운영 계획’을 발표하고 초등학교 1~2학년부터 연차적으로 무상 돌봄 서비스를 제공하기 시작하였다. 2016년부터 적용되는 ‘저출산 고령사회 기본계획’에서는 초등돌봄교실 운영을 위한 법적 근거를 마련하고 돌봄이 필요한 초등학교 1~2학년 수요에 충분히 대응할 수 있도록 2020년까지 26만 명을 수용할 수 있도록 계획을 수립하였다.

<표 3> 초등돌봄교실 운영현황(오후돌봄교실 기준)

구분	연도												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
학교 수(교)a	337	609	1,421	2,508	2,962	4,146	5,177	5,430	5,652	5,784	5,938	5,972	5,998
참여학교 비율(%)	5.5	10.6	24.8	43.4	50.8	71.2	88.5	92.4	96.0	97.3	99.0	99.9	99.9
교실수(실)b	445	889	1,631	2,718	3,334	4,622	6,200	6,639	7,086	7,395	10,966	12,380	11,920
학교당 교실 수(실)b/a	1.32	1.46	1.15	1.08	1.13	1.11	1.20	1.22	1.25	1.28	1.85	2.07	1.99
학생 수(천명)	8	13	37	50	55	77	104	124	159	160	221	240	238

자료 : 정영모(2017) p. 11; 교육부(2017b) 재구성

초등돌봄교실 운영예산은 2014년 교육부의 ‘초등 방과 후 확대·연계 운영 계획’ 발표 이전에는 학부모가 수익자 부담을 원칙으로 하되, 저소득층·맞벌이 가정 자녀를 지원하는 형태로 운영되었으며, 이후에는 시도교육청이 오후돌봄교실 운영 경비의

대부분을 부담하는 형태로 운영되고 있다. 교육부에서는 2017년 오후돌봄교실 운영 경비를 1실당 4천만 원으로 제시하고 있다(교육부, 2017b), 2016년에 설치 운영 중인 오후돌봄교실이 11,920개 인 점을 고려해 볼 때 오후 돌봄교실 운영을 위해 연간 소요되는 예산은 약 4,768억 원 규모이다. 2014년 이후 초등학교 1~2학년부터 단계별로 무상 돌봄 서비스가 제공되면서 시도교육청의 재정 부담이 이전에 비해 커졌다. 시도교육청 입장에서는 누리과정 및 무상급식 등에 소요되는 예산을 감당해야 하는 상황이었기 때문에 초등돌봄교실 예산 확대가 상당한 부담으로 작용하였다. 결국 초등돌봄교실 확대를 위한 예산을 적극적으로 편성하는데 어려움을 호소하거나, 초등돌봄교실 확대 필요성에는 공감하나 이를 적극적으로 실천하지 못하는 경우도 상당수 존재하였다. 결국 초등돌봄교실 확대가 제한적으로 추진될 수밖에 없는 환경이었다. 교육부에서는 교육지책(苦肉之策)으로 2015년 시도교육청 평가에 ‘초등돌봄서비스 수용 비율, 참여 학부모 만족도’ 3점을 반영하는 등 시도교육청에서 초등돌봄교실 관련 예산을 편성하고 초등돌봄교실 설치를 확대하도록 유도하였으나 이에 따른 갈등도 있었다. 시도교육청, 단위학교, 지역사회가 협력하여 문제 해결 방안을 찾기보다 정부 주도로 사업을 추진하였으나 정작 사업에 필요한 예산은 시도교육청에게 부담지우고 국비지원은 사실상 이루어지지 않았기 때문이다.

이러한 어려움에도 불구하고 초등돌봄교실 확대에 대한 사회적 요구는 지속적으로 높아지고 있다. 초등돌봄교실에 대한 학부모 만족도는 2014년 92.5%, 2015년 94.8%, 2016년 95.7%를 기록하는 등 지속적으로 높아지고 있으며(교육부, 2017b), 한국교육개발원 2015년 교육정책 만족도 조사 결과 초등돌봄교실이 가장 잘하고 있는 교육정책으로 선정되기도 하였다(임소현 외, 2015). 중앙일보에서는 건강보험공단 자료에 근거하여 조사한 결과 초등학교 1학년에서 3학년 자녀를 둔 여성 학부모 3만 여명이 직장을 그만 두고 2013년부터 2015년까지 8만 여명이 직장을 떠난 것으로 보도하기도 하였다(중앙일보, 2016년 3월 21일). 이러한 배경 속에 교육부는 2017년에 초등돌봄교실 200개를 추가로 늘리고 겸용교실을 전용교실로 전환하도록 지원하는 등 시설환경 여건 개선을 계획하고 있다.

초등돌봄교실은 발달 단계상 결정적 시기(critical period)에 놓여 있는 어린 아동을 대상으로 서비스를 제공한다는 점에서 서비스 제공을 위한 안전하고 쾌적한 공간이 절대적으로 필요하다(서영숙, 김경혜, 2006; howes, 1988). 따라서 초등돌봄교실을 확대하기 위해서는 단위학교에 유희교실이 존재해야 하며, 유희교실이 존재

한다면 유휴교실을 확보하고 서비스 제공에 적합한 공간으로 리모델링할 필요가 있다. 하지만 교육부에서는 현재까지 유휴교실에 대한 명확한 개념을 정의하고 있지 않으며, 유휴교실 현황과 활용실태에 대한 자료도 보유하고 있지 않다. 이렇다 보니 2014년 초등돌봄교실 서비스를 무상으로 제공하는 정책을 시행했음에도 불구하고 초등돌봄교실 확대는 매우 제한적으로 이루어졌다. 초등돌봄교실을 운영하는 학교의 초등돌봄교실 수는 2004년부터 2013년까지 1교당 1.08개에서 1.28개 수준이며, 2014년 이후에는 1.85개에서 2.07개 수준까지 상승하였다. 2014년 이후에는 겸용교실을 활용한 서비스가 제공되었다는 특징이 있다. 겸용교실은 전용교실을 확보하기 어려운 경우 일반 교실을 일과시간 중에는 정규교육과정 운영을 위한 공간으로 활용하고 방과후에는 돌봄교실로 전환하여 사용하는 형태이다. 조진일 등(2015)의 연구결과에 의하면 2014년에 초등돌봄교실은 11,037개로 이 가운데 전용교실이 8,358개, 겸용교실이 2,679개 설치·운영되고 있다. 이러한 결과는 2013년 초등돌봄교실 수가 7,395개 인 점을 고려할 때 전용교실이 963개 늘어난 반면 겸용교실이 2,679개 늘어났다는 것을 의미한다. 따라서 유휴교실을 활용한 초등돌봄교실 확대는 매우 제한적으로 이루어졌음을 확인할 수 있다.

<표 4> 전용교실 및 겸용교실 설치현황(2014년)

구분	전용교실	겸용교실	계
교실 수(실)	8,358	2,679	11,037
비율(%)	75.7	24.3	100.0

자료 : 조진일 등(2015) 재구성

초등돌봄교실 확대의 필요성이 커지고 있는 상황에서 유휴교실 확보가 쉽지 않은 이유는 무엇인지 고민해 볼 필요가 있다. 우선 초등학교 내에 유휴교실 존재 유무에 대한 현황 및 활용실태 파악이 필요하지만 정작 주무 부처인 교육부에서는 현황 및 활용 실태를 정확하게 파악하고 있지 못하고 있는 실정이다. 또한 앞서 제시한 한국교육개발원, 교육통계자료에 의한 학교 수, 학급 수, 학생 수, 학급당 학생 수 변화, 류호섭 등(2011)의 연구 결과 등을 종합해 볼 때, 한국은 학생 수가 감소할 때마다 유휴교실을 발생시키기보다 학급당 학생 수를 낮추어 OECD 평균에 근접하도록 자연스럽게 조정해 왔다는 점을 발견할 수 있다. 한국에서 학교 관계자들은 전통적으로 학교는 정규교육과정을 운영하는 공간으로 활용되어야 한다는 인식이 크다. 뿐만 아니라 학교 담당자들은 학교 시설을 정규교육과정 이외의

시간에 활용하는 경우 부수적인 책임이 늘어나기 때문에 학교시설을 초등돌봄교실로 적극적으로 활용하기를 꺼려한다. 이러한 상황에서 중앙정부가 단위학교의 유휴교실 현황을 정확하게 파악하지 못하고, 체계적인 유휴교실 활용 계획을 수립하지 못한 것은 시급하게 개선해야 할 사항 가운데 하나이다. 또한 교육청, 단위학교, 지역사회와 충분한 공감대를 형성하지 못하고 정부 주도의 탑다운 방식으로 사업을 강행하였으며 사업 추진에 필요한 예산을 시도교육청에 부담시켰다는 점도 유휴교실 활용을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 17개 시도교육청이 공동제작한 ‘2017년 초등돌봄교실 운영길라잡이’에서는 오후돌봄교실의 참여 대상을 다음과 같이 제시하고 있다. “1~2학년은 기 구축된 돌봄교실에서 맞벌이·한부모 가정 등의 돌봄이 꼭 필요한 학생을 대상으로 한다. 다만, 시도 및 학교 여건에 따라 담임 등이 추천한 학생(예. 일시적 실직, 일시적 경력단절 등으로 구직중인 가정의 자녀 등)도 포함한다. 1~2학년 학생을 수용한 후 추가 수용이 가능한 경우 3학년 이상은 학교 여건에 따라 우선순위를 정해 수용한다.”(한국교육개발원, 2017, p. 4). 이러한 조치는 초등돌봄교실에 대한 대상자를 한정함으로써 불필요하게 발생하는 수요를 억제하자는 의지를 담고 있는 것이기도 하다.

IV. 일본의 방과후 아동클럽과 유휴교실 활용

일본의 방과후 아동 건전 육성 사업(이하, 방과후 아동클럽)은“초등학교 취학 아동 대상으로 그 보호자가 노동 등의 사유로 주간시간대 가정에 부재한 상황에서 아동이 수업 종료 후 후생시설 등에서 적절한 놀이, 휴식 및 생활이 가능한 장소를 이용할 수 있도록 함으로써 건전한 복지를 도모하기 위한 사업”이다(아동복지법 제6조3제2항). 즉, 가정을 대신하여 “생활의 장소”를 추구함으로써 학원과 다른 성격을 지닌다. 한편 방과후 아동클럽은 운영의 주체 또는 지방자치단체에 따라 “학동보육”, “학동클럽” “부재중인 가정 아동회”등의 명칭으로 널리 사용된다(福土輝美, 2016).

방과후 아동클럽 이용시간은 학교 정규수업이 이후 또는 수업이 없는 방학기간 등 그에 상당한 시간에 해당한다. 이용 대상자가 초등학교 전 학년으로 확대된 것은 2012년 아동보육과 관련 3법이 성립되고 2015년부터 아동·보육지원신제도가 시행되면서 초등학교 4학년 이상의 아동도 방과후 아동클럽의 대상자로 선정 되었다. 운영장소는 과거에는 학교 또는 학교 밖 아동관 등에서 다양하게 운영되었으

나 최근에는 학교의 여유교실을 활용하는 사례가 점차 많아지고 있다.

방과후 아동클럽 운영에 소요되는 비용의 1/2은 보호자가 부담하며, 나머지 재원은 일본 정부(사업주각출금)·도도부현(都道府県)·시정촌이 각각 1/3의 비율로써 운영비용을 보조하고 있다. 후생노동성에서는“방과후아동클럽운영지침”을 책정하여 방과후 아동클럽에 관한 운영·설비에 대해 구체적인 내용을 제시하여 전반적인 관리 감독 권한을 가진다(厚生労働省, 2015a). 운영지침은 2007년에 작성된“방과후 아동클럽 가이드라인”이며, 전국적으로 적용할 수 있는 표준화된 기준을 반영하여 운영하도록 한 것이 특징이다. 도도부현(都道府県)에서는 방과후 아동클럽 지도자를 위한 연수를 반드시 실시하고 있다. 방과후 아동클럽의 주된 운영주체는 시정촌(市町村)이며 중요한 역할을 담당하고 있다. 시정촌은 2014년 후생노동성령 제63호(이하 성령기준)를 참조하여 방과후 아동클럽의 설비 및 운영에 관한 기준을 조례로 정하고 있다. 이때 방과후 아동지도자의 자격요건³⁾은 필수 요건으로 수용하고 있으며, 기타사항⁴⁾은 참고사항으로 반영하여 지역여건에 맞게 보완하여 적용하고 있다. 또한 시정촌은 사업 대상자 선정 업무를 담당하고 있는데, 일본 정부, 도도부현, 시정촌 이외의 민간기업 등이 방과후 아동클럽 관련 사업을 할 때에는 사전에 시정촌의 장에게 사업허가신청을 해야 하며, 사립학교에서 방과후 아동클럽을 설치하고자 하는 경우에도 시정촌의 장에게 신고해야 한다⁵⁾. 시정촌은 사업운영을 위해 수요조사의 역할도 담당한다. 시정촌이 아동·보육지원사업계획을 추진할 때에는 반드시 보육소, 방과후 아동클럽에 대한 요구조사를 시행한 후 그에 따라 양적으로 필요한 시설을 정비하도록 하고 있다(柏女靈峰, 2013). 아동클럽 운영 중에 안전사고가 발생한 경우에는 시정촌을 통해 중앙정부에게 보고되며, 안전사

3) 방과후 아동지원자 자격을 규정에 의해 다음과 같은 자로 제한하고 있다. ‘보육사, 학교교사, 사회복지사 등 자격보유자나 고등학교 졸업 후 2년 이상 아동복지사업에 종사한 자 또는 방과후아동건전육성사업과 관련된 사업을 하는 자, 일본 또는 외국대학에서 사회복지학, 심리학, 교육학, 사회학, 예술학, 체육학을 전공하였거나 관련된 학과 대학원생이 도도부현이 실시하고 있는 연수를 받고 도도부현으로 부터 지원인의 자격으로 인정된 자.’ 등이다. 다만, 방과후 아동클럽에는 지원자는 지원자를 2명이상 배치해야할 필요가 있으나, 그 중 한명은 지원자 요건을 갖추지 않은 자도 인정될 수 있다.

4) 기타사항으로 제시된 내용은 ‘방과후 아동클럽을 설치하기 위한 전용구획 면적은 아동 1인당 1.65㎡이상, 지원 단위는 약 40명 이하, 초등학교가 쉬는 날인 경우 1일 8시간이상 운영하고 수업이 있는 날은 하루 3시간 이상 운영(1년 250일 이상 개소 및 운영), 방과후 아동클럽에 관한 평가는 자기평가를 실시하고 그 결과를 공표’ 등이다.

5) 신고를 한 방과후 아동클럽 중 일본정부 또는 시정촌의 보조요건에 충족되면 공적인 보조를 받을 수 있다.

고는 보험을 활용하여 문제를 해결하고 있으며, 시정촌에서 책임을 지고 있다(厚生労働省, 2015d). 보험료는 학부모 부담으로 하고 있다.

일본의 방과후 아동클럽의 발전과정은 다음과 같다. 방과후 아동클럽은 아동복지법에 근거하여 아동복지시설로 규정되어 정비되어온 취학 전 아동보육사업의 일환인 보육소에 비해 그 역사가 짧다. 맞벌이 부부의 근로 등으로 인해 일시적으로 보호가 불가능 하게 되는 경우 소위 ‘열쇠아동’이 발생하게 되는데, 이들에 대해 일본정부가 본격적인 관심을 가진 것은 1960년대 이후 이다. 1966년부터 1971년 사이에는 문부성이 “부재중 가정 아동회 보조사업”으로 학교 시설 내에서 아동을 보육하였으며, 1976년부터 1986년에는 후생성이 “도시아동 건전 육성 사업”으로 “아동관”을 설치·보급하여 아동을 돌봐주는 정책을 시행하였다. 이 정책사업 들은 법제도화를 이루지 못하다가 1997년 아동복지법이 개정이 되면서 1998년 4월에 방과후 아동클럽은 아동복지법의 적용범위에서 법제도화를 이루게 되었다. 하지만 국가수준에서 세부적인 설치 및 운영에 관한 기준이 정해지지 않고, 지자체의 정비 의무 등도 명확하지 않았다는 한계점이 있었다. 결국 수요자가 이용하고 싶어도 이용할 수 없는 경우가 빈번하였고, 방과후 아동클럽의 질을 담보하기 어려운 경우가 많았다. 이러한 어려움 속에서 1989년 합계출산율이 1.57 아래로 떨어지는 1.57쇼크를 경험하게 되면서 처음으로 저출산 사회대책을 추진하고 본격적으로 일과 보육이 양립할 수 있는 계획을 세우게 된 것이다. 문부성, 후생노동성, 건설성 등이 1994년에 공동으로 ‘장래의 보육지원을 위한 시책의 기본적인 방향(엔젤플랜)’을 수립한 것이다. 이 엔젤플랜은 저출산을 위해 10년간 추진해야 할 아동 보육에 관한 기본적인 방향과 중점시책을 내세우고 있으며, 특히 1991년에 시행된 방과후 아동클럽 사업은 일과 보육을 양립할 수 있는 관점과 관련하여 ‘방과후 아동클럽의 충실’이라는 명목으로 아동관, 아동센터, ‘학교의 여유교실’ 등을 이용하도록 제시하고 있다. 즉, 방과후 아동클럽은 아동관을 중심으로 전개되고 있는 시설에서 벗어나 아동관 이외의 학교 여유교실, 단지의 집회실, 보육소 등 지역사회 시설 자원을 활용하는 방향으로 시설 수, 이용자 수 확대 등의 양적인 확보를 중심으로 시설 정비가 진행되었다. 엔젤플랜의 일환으로 1994년 12월 18일 대장성·후생성·자치성을 대표하는 3명의 대신의 합의 하에 “당면의 긴급보육대책 등을 추진하기 위한 기본적인 생각(긴급보육대책 5개년 사업)”이 수립되어 동년도 방과후 아동클럽 운영 수 4,520개에서 1999년도까지 9,000개로 늘리고자 하였다.

2000년대에 들어서면서 신엔젤플랜(1999년), 아동·보육응원플랜(2004년), 아동·보

육비전(2010년) 등 일본정부 주도하에 일과 보육의 양립 계획이 수립되고 추진되었다. 방과후 아동클럽도 각 계획안에서 양적인 확대와 질적 향상을 중심으로 전개되었다. 후생노동성은 신엔젤플랜에서의 방과후 아동클럽 수를 1999년 9,000개 시설에서 2004년 11,500개로 확대하는 계획을 세웠으며, 질적 향상을 도모하기 위해 2007년 “방과후 아동클럽 가이드라인”을 제시하였다⁶⁾. 신엔젤플랜을 대체하는 새로운 플랜으로 2004년 12월에 제시된 “저출산 사회대책 골자 기본 중점시책의 구체적 실시 계획에 관하여(아동·보육지원플랜)”는 2005년부터 2009년까지 5년간 강구해야할 구체적인 시책 내용의 목표가 제시되었다. 이 계획에서는 방과후 아동클럽을 2004년 15,133개에서 2009년 17,500개(전국 초등학교의 약 3/4에서 실시)로 확대하는 내용이 포함되었다. 한편, 2002년부터 학교에서 주 5일제를 시행하게 되면서 문부과학성은 지속적인 아동의 체험활동 기회의 충실을 마련하는 시책을 마련하고자 하였다. 이를 위해 “신아동플랜”을 수립하고 2004년부터 3개년 계획으로 “지역아동교실추진 사업”을 실시하였다. 이 사업은 지역의 어른들과 협력하여 방과후 또는 주말에 전국 학교·공민관·아동관 등에서 스포츠, 문화활동 등의 다양한 체험활동을 하거나 지역주민들과 교류활동을 지원하는 사업으로 전 아동을 대상으로 하고 있다. 2007년에는 전 아동을 대상으로 문부과학성에서 추진하는 지역아동교실추진 사업인 ‘방과후 아동교실’과 후생노동성에서 ‘나홀로 아동’을 대상으로 하는 ‘방과후 아동클럽’ 두 사업을 연계하여 추진하는 “방과후 아동플랜”이 수립 추진되었다(厚生労働省, 2007a)⁷⁾. <표 5>에서 제시한 바와 같이 문부과학성과 후생노동성의 연계를 통한 ‘방과후 아동플랜’사업은 원칙으로 초등학교 구역에서 실시하는 것을 목적으로 일체적인 사업의 성격을 가지게 되었다(厚生労働省, 2007b). 이후 2009년 9월 자민당에서 민주당으로 정권이 교체되면서 민주당은 자민당의 저출산 대책의 관점에서 아동·보육지원 중심 관점으로 변경하여 새로운 저출산 사회대책 골자로 “아동·보육 비전 : 아동이 많이 웃을 수 있는 사회를 위해(아동·보육 비전)”에 대한 기본대책을 마련하였다(厚生労働省, 2013). 방과후 아동클럽에 관한 양적인 확대 목표로 이용자 수를 81만 명(2009년 5월 시점)에서 111만 명으로 확

6) 방과후 아동클럽 가이드라인은 법적인 구속력의 최저기준은 아니지만 방과후 아동클럽을 운영시 필요한 기본적인 사항을 제시 한 것으로 질적 향상을 도모하기 위한 것이다(放課後児童クラブガイドラインについて, 2007년 10월 19일).

7) 방과후 아동플랜은 2006년 5월 저출산 담당, 문부과학성, 후생노동성을 대표하는 3명의 대신이 방과후 아동들에게 안심할 수 있고 건강한 장소를 제공하는 것을 목적으로 종합적인 방과후 대책사업이다.

대하는 것을 목표로 제시하였다.

<표 5> 방과후 아동플랜 추진사업

구분	방과후 아동교실(문부과학성)	방과후 아동클럽(후생노동성)
취지	<ul style="list-style-type: none"> 모든 어린이를 대상으로 안전·안심한 장소를 제공하여, 학습, 스포츠, 문화예술 활동, 지역주민과의 교류활동 등의 기회를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 맞벌이 부부 등의 사유로 인해 ‘나홀로 아동’의 위기에 놓인 10세 미만의 아동에 대해 방과후의 적절한 놀이 또는 생활 장소를 제공하여 건전한 육성을 도모
비용부담	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 도도부현, 시정촌이 각각 1/3 부담(보험료 등 이용자 실비 부담이 필요한 경우도 있음) 	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비의 1/2정도를 보호자가 부담하고 나머지는 국가, 도도부현, 시정촌이 각각 1/3부담
실시 장소 수	원칙으로 전 초등학교 구역에서 실시하는 것을 목표	
	10,000개소	20,000개소
실시장소	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교, 공민관, 아동관 	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교(여유교실, 전용시설), 아동관 등
활동내용	<ul style="list-style-type: none"> 스포츠, 문화활동, 학습지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 자주적 학습(숙제 등), 간식, 놀이, 휴식 등
지도자	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 협력자 등 	<ul style="list-style-type: none"> 방과후 아동지도자(전임)
연계 방안	<ul style="list-style-type: none"> 운영위원회 설치(전 시정촌 또는 도도부현), 코디네이터 배치(전 초등학교), 지도자 및 협력자의 합동연수 	

자료: 池本美香(2016) 재구성

아동·보육비전계획이 시행된 이후, 2012년 아동·보육관련 3법안이 성립되어 2015년부터 “아동·보육지원신제도”가 시행되었다(厚生労働省, 2015c). 신제도에서의 방과후 아동클럽은 양적확대, 질적 향상이 강화되어 대상아동을 확대하였다는 점을 주목 할 수 있다. 기존의 방과후 아동클럽은 초등학교 1학년에서 3학년까지였으나 대상 범위를 초등학교 4학년 이상으로 확대⁸⁾하여 아동의 요구를 반영한 기반설비, 교원 자격, 교원 수, 시설 등에 관해 일본정부가 법령상의 기준을 설계하였다⁹⁾. 이에 시정촌은 법령상의 기준에 따라 조례를 만들고, 아동·보육지원 사업 계획을 시행하였다. 특히, 아동·보육지원신제도에 수반된 방과후 아동클럽의 사업을 촉진하기 위해 시정촌의 공유재산인 학교의 여유교실을 임대하도록 규정하고 있다¹⁰⁾. 같은 해 새로운 제도가 시행되기에 앞서 3월에 후생노동성은 방과후 아동

8) 맞벌이 부부 대상의 아동 뿐 만 아니라 보호자의 질병 등으로 인해 나홀로 집에 있는 아동에게도 확대되었다.

9) 2013년 5월 방과후 아동클럽의 설비 및 운영에 관한 기준에 관하여 검토하기 위해 사회보장심사회 아동부회에서 방과후 아동클럽의 기준에 관한 전문위원회가 설치되었다. 동년 12월 방과후 아동클럽에 관한 최초의 국가기준으로 “방과후 아동건강육성사업(방과후 아동클럽)의 설비 및 운영에 관한 기준(2014년 후생노동성 63호)”가 2014년 4월에 공표되었다.

10) 아동복지법 제56조 7조2항에 따르면 방과후 아동클럽의 사업을 촉진하기 위해 시정촌의 공유재산(학교의 여유교실 등)의 임대사업 규정이 제시되고 있다.

클럽 가이드라인을 개선하여 각 지방정부에게 통지하였다. 또한 문부과학성과의 연계사업인 방과후 아동플랜을 발전시켜 “방과후 아동종합플랜”이 시행되었다¹¹⁾. 방과후 아동종합플랜은 기존의 문부과학성과 후생노동성의 연계를 더욱더 강화하여 모든 아동들이 안전·안심할 수 있는 장소를 확보하기 위해 방과후 아동클럽과 방과후 아동교실을 일체화시키는 방향으로 전개시키고 있다(厚生労働省, 2014). 일본정부의 방과후 아동클럽의 구체적인 목표는 첫째, 2019년 말까지 새롭게 정비하고 이용 가능한 아동을 120만 명으로 확대하여 신규개설의 약 80%를 초등학교에서 실시하도록 하는 것, 둘째, 전 초등학교 구역 내에서 방과후 아동교실과 연계하여 1만개소 이상의 아동보육을 일체형으로 실시하는 것을 목표로 하고 있다(厚生労働省, 2014). 이러한 목표를 달성하기 위해 여유교실 등 학교시설을 철저히 활용하는 것을 계획하고, 집행주체는 학교가 아닌 시정촌의 교육위원회와 복지부 등이 책임을 가지고 운영하도록 하고 있다. 방과후 아동클럽에 관한 주요 정책계획과 양적 확대에 대한 목표를 정리하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 방과후 아동클럽에 관한 주요 계획 및 설치 목표 수, 이용자 목표 수

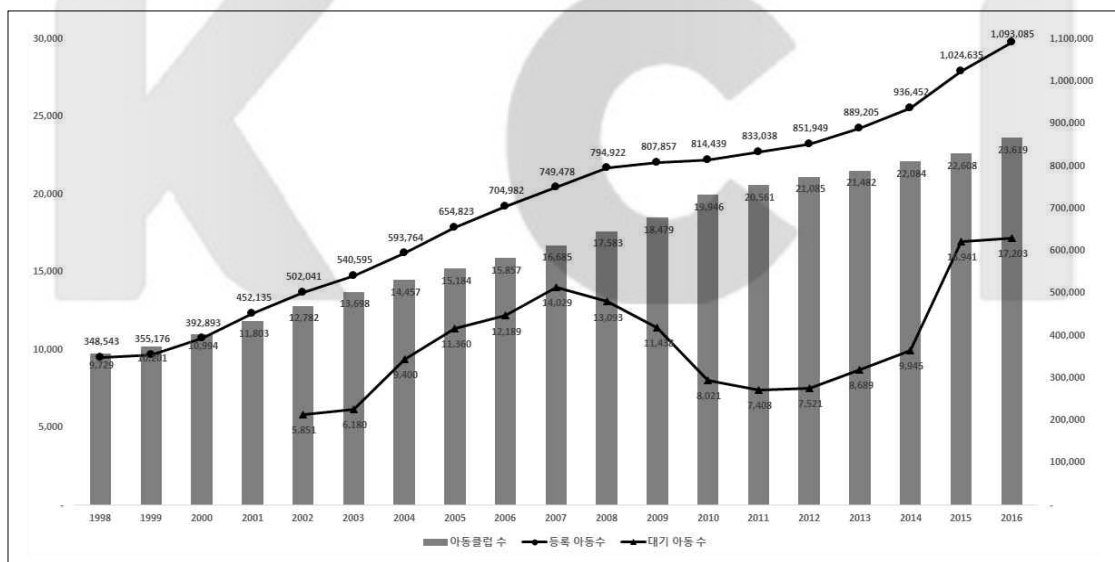
연도	1994년	1999년	2001년	2004년	2009년	2014년	2019년
엔젤플랜(1995~1999)	4,520	9,000					
신엔젤플랜(2000~2004)		9,000		11,500			
일과 보육의 양립지원 방침 (2001~2004)			11,803	15,000			
아동·보육지원플랜(2005~2009)				15,133	17,500		
아동·보육비전(2010~2014)					81만명	111만명	
저출산사회대책(2015~)						94만명	122만명

자료: 福士輝美(2016). p.21 재구성

일본의 방과후 아동클럽 수와 이용자 수는 지속적으로 확대되고 있다. 방과후 아동클럽 수는 2015년 기준으로 전체 초등학교 20,113개교 가운데 약 16,496개 시행하여 82%가 학교 내에서 방과후 아동클럽을 운영하고 있으며, 동년 등록아동 수

11) 2013년 6월 각의결정한 “일본의 재흥전략”에서는 일본의 저출산 고령화에 대한 대책으로 여성의 잠재력을 활용하여 일본을 재건축하자는 담론이 제시되고 있다. 이에 아베수상은 2014년 1월24일 지방방침연설에서 “초등학교 1학년의 벽”을 넘어서기 위해 방과후 아동클럽 플랜을 확대 시행을 하겠다고 선언하였다. 2014년 5월 28일 문부과학성과 후생노동성은 기존의 연계를 강화하여 방과후 아동클럽플랜을 충실하게 시행하기 위해 양 성이 더욱더 협력하여 “양성관련 시책의 일체운영, 학교시설을 철저히 활용하는 등을 검토하여 학동보육을 확대하기 위한 플랜(방과후 아동클럽 종합플랜)”을 제시하였다. 문부과학성·후생노동성은 2015년 7월31일 방과후 아동종합플랜을 책정하여, 각 지방정부 및 교육위원회에 통지하였다(厚生労働省, 2015a).

는 약 1,024,635 명이다. [그림 2]에서 제시한바와 같이 방과후 아동클럽 설치 수의 확대와 등록아동 수가 급격히 증가하였음에도 불구하고 2015년 방과후 아동클럽을 이용하지 못한 대기아동 수는 전년도에 비해 큰 폭으로 증가하여 16,941명이다. 이와 같이 2014년부터 2015년에 있어서 대기아동이 급격히 증가한 배경에는 방과후 아동클럽의 대상아동이 초등학교 3학년까지였으나 대상범위를 확대하였기 때문이다¹²⁾. 2016년 방과후 아동클럽 대기아동 수는 17,203명으로 증가 폭은 2년 전에 비해 크지 않다. 방과후 아동클럽의 설치 및 운영주체별로 살펴보면 공립공영과 공립민영의 방과후 아동클럽이 82%로 가장 많다. 또한 방과후 아동클럽 실시 장소는 학교 여유교실 6,918개(29.3%), 학교구역 내 5,761개(24.4%)로 53.7%가 학교 내에서 운영되고 있다. 학교 시설 외에서 운영되고 있는 비율은 그 외가 5,017개(21.2%), 공적시설 3,286개(13.9%), 아동관 2,637개(11.2%) 순이다.



[그림 2] 방과후 아동클럽의 추이

자료: 厚生労働省(2017). p.2.

일본의 여유교실에 대한 정의는 문부과학성에 의하면 아동의 수가 감소하면서 장래 항구적으로 교실의 여유가 발생 할 것을 예상하고 있는 보통교실이다. 문부과학성은 전국 공립초중학교를 대상으로 2013년 5월1일 여유교실을 활용 조사를 실시하였다¹³⁾. <표 7>에서 제시한 바와 같이 초·중학교의 여유교실은 약 64,555실

12) 후생노동성(2016)에 의하면 초등학교 4학년 방과후 아동클럽 대기아동은 2014년 7.3%, 2015년 28.1%, 2016년 29.6%로 대상범위를 확대한 2015년 이후 급격히 증가하였음을 알 수 있다.

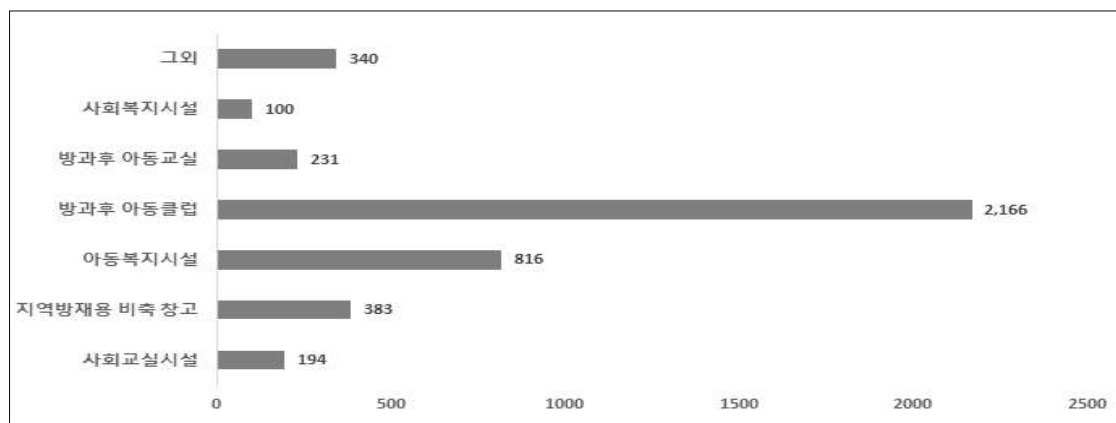
로 초등학교는 43,147실, 중학교는 21,408실이다. 이중 전체 초·중학교 여유교실의 활용 용도를 살펴보면, 학교시설(학습지도 등 공간으로 특별교실) 60,213, 다른 학교시설(특수학교 등) 231, 학교시설 이외의 전용 3,663 으로 99.3%가 여유교실을 활용하고 있다. 그 외 미활용 교실은 448 실 약 0.7%를 차지한다.

<표 7> 여유교실 활용 현황

구분	초등학교	중학교	합계
여유교실 총계	43,147	21,408	64,555
학교시설 활용교실	42,835	21,272	64,107
- 학교시설 활용	39,190	21,023	60,213
- 다른 학교시설 활용	166	65	231
- 학교시설 이외 전용	3,479	184	3,663
미활용 교실	312	136	488

자료: 文部科学省(2014) 보도자료 재구성

특히, 학교시설 이외의 전용하는 여유교실의 내역을 [그림 3]으로 살펴보면 전체 초·중학교 사회교육시설로 전용 194, 지역방재용 비축 창고 전용 383, 아동복지시설(보육소, 아동관 등) 전용 816, 방과후 아동클럽 전용 2,166, 방과후 아동교실 전용 231, 사회복지 시설 전용 100, 그 외 340이다. 즉, 전체 초·중학교에서 여유교실로 많이 활용되고 있는 것이 방과후 아동클럽임을 알 수 있다. 또한 중학교에 비해 대부분 초등학교에서 여유교실을 활용하여 방과후 아동클럽을 실시하고 있다



[그림 3] 학교시설 이외로 활용되는 여유교실 내역

자료: 文部科学省(2014) 보도자료 재구성

13) 문부과학성이 공립초중학교의 여유교실 활용 현황에 관해 조사시점은 2013년 5월1일 이며, 보도발표는 2014년 1월 14일 이다(文部科学省 報道発表、2014).

V. 한국과 일본의 초등보육 정책 사례 비교

한국과 일본의 초등보육 정책을 추진배경, 법적근거, 제도적 근거, 목적 및 목표, 운영 주체, 이용대상, 이용비용, 설치 장소, 활동 내용, 지도자, 소관부처, 유휴교실 및 여유교실에 관한 관리, 현황, 규정의 다각적인 측면에서 비교하였다. 소관부처를 기준으로 할 때 일본의 방과후아동클럽은 후생노동성이 주무부처가 되고 한국의 지역아동센터는 보건복지부가 주무부처라는 점에서 유사성이 높지만, 본 연구에서는 학교의 유휴교실 활용이라는 측면에서 접근하였기 때문에 한국의 초등돌봄교실과 일본의 방과후 아동클럽을 비교하였다.

추진배경에서는 한국과 일본 모두 저출산에 대한 문제의식을 중시하고 있다. 특히 일본의 경우 초등학교에 입학 한 후 아동의 방과 후 보육문제 이른바 ‘초등학교 1학년의 벽’의 문제 해결하고자 여성의 일과 보육을 양립할 수 있는 차원에서 초등보육정책을 중시하고 있다. 방과후에 보호자가 부재하는 ‘나홀로 아동’에 대한 문제 해결과 일과 보육이 양립가능 하도록 하여 아동의 복지증진과 출산을 향상을 도모하고 있으며, 대기아동수를 최소화하기 위해 노력하고 있다. 정책의 법적 근거 측면에서는 한국의 초등돌봄교실의 경우에는 법적 근거 없이 교육부의 ‘초등돌봄 교실 운영 길라잡이’에 근거하여 추진되고 있는 반면에 일본은 아동복지법에 근거하고 있으며 아동복지법에서 학교시설 사용에 관한 규정을 명문화하고 있으며, 국가차원에서의 설치 및 운영에 관한 기준을 마련하고 있다. 예산측면에서는 한국은 초등 돌봄교실 무상화 정책을 중앙정부에서 발표하였음에도 필요한 운영비의 대부분을 지방교육재정에서 충당하고 있으며 국비는 초기 시설비 지원 등에 한정되고 있다. 반면 일본은 운영비의 1/2은 학부모가 부담하며, 활동 중에 발생할 수 있는 안전사고에 대비하여 보험에 가입하고 보험료를 학부모가 부담하도록 하고 있다. 나머지 운영비의 1/2은 국가, 도도부현, 시정촌이 각각 1/3을 부담하고 있다. 운영주체는 한국의 경우 학교장이며 초등학교 내의 전용교실, 겸용교실, 연계형 돌봄교실을 활용하고 있고, 개인 활동과 일반 활동으로 구분하여 놀이 및 숙제활동을 하고 있다. 일본은 시정촌이 주체가 되며, 일본은 맞벌이 가정 및 질병 등으로 인해 방과 후 나홀로 있는 아동을 대상으로 초등학교 전 학년을 대상으로 하고 있으며, 학교 구역 내의 시설 및 여유교실, 아동관, 아동센터 등 지역사회 자원을 활용하고 여유교실에서 방과후 아동클럽 전용교실을 활용하고 있으며 활동내용에는 놀이, 자주적 학습 및 숙제 활동을 하고 있다.

학교 유휴교실(여유교실) 활용측면에서 보면 한국은 초등학교 유휴교실을 리모델링하여 아동들이 편안하고 안전하게 지낼 수 있는 초등돌봄을 구축하도록 하고 있으나

최근에는 일반교실을 돌봄교실로 활용하는 겸용교실, 3학년 이상이 이용하는 방과후학교 연계형 돌봄교실이 등장하고 있다. 초등돌봄교실 확대에 대한 요구가 지속적이지만 교육부에서는 유휴교실 현황 및 활용실태를 파악하지 못하고 있으며, 시도교육청의 자율에 맡기고 있다. 그 결과 초등돌봄교실 확대 정책을 펼치고 있으나 정작 유휴교실 확보는 제한적으로 이루어지고 있다. 학생 수 감소가 발생할 때 유휴교실을 확보하기 보다 학급당 학생 수를 낮추는 데 활용하여 정규교육과정 운영을 위한 여건 개선에 활용하고 있다. 결과적으로 일반교실을 돌봄교실로 활용하는 겸용교실, 방과후학교 연계형 돌봄교실 등 과거의 초등돌봄교실과는 다른 형태가 생겨나고 있다. 초등돌봄교실 1실 당 이용아동 수는 20명 이내로 권장하고 있다. 반면 일본에서는 문부과학성이 1993년부터 공립초중학교의 여유교실활용 현황을 조사하고 있으며 시정촌 차원에서도 여유교실현황을 조사하고 있으며, 대기 아동 수를 최소화하기 위해 지속적으로 통계조사를 실시하고 이에 대한 대책을 마련하여 시행하고 있다. 방과후 아동클럽에 대한 시설 설치 규정이 있으나 전용구획 면적을 아동 1인당 1.65㎡이상으로 규정하고, 지원 단위는 약 40명 이하 등으로 제시하여 학교 내에서 아동클럽을 설치 운영하는데 문제가 발생하지 않도록 하고 있다. 이상의 내용을 표로 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 한국과 일본의 초등돌봄 정책 비교

구분	한국(초등 돌봄교실)	일본(방과후 아동클럽)
배경	<ul style="list-style-type: none"> 양육환경 변화에 따른 사회적 책임 강조, 맞벌이 가정 증가 저출산 문제에 대한 인식 	<ul style="list-style-type: none"> 나홀로 아동의 비행 증가, 맞벌이 부부 아동에 대한 방과후 대책, 1.57 쇼크 이후 저출산 문제 대응 초등학교 1학년의 벽
법적근거	<ul style="list-style-type: none"> 초등돌봄교실 운영 길라잡이 	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지법 및 시정촌 조례 여유교실활용지침 방과후 아동클럽 가이드라인
운영 주체	<ul style="list-style-type: none"> 학교 장 	<ul style="list-style-type: none"> 시정촌
이용 대상	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교 전 학년 ※ 저소득층 맞벌이 가정 우선 지원하며 3학년 이상 방과후학교 연계형 돌봄교실 이용 	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교 전 학년 ※ 전 아동, 맞벌이 부부 및 질병으로 인해 나홀로 있는 아동 이용
이용 비용	<ul style="list-style-type: none"> 시도교육청 보통교부금 	<ul style="list-style-type: none"> 총비용의 1/2 수익자 부담, 나머지는 각 중앙정부, 도도부현, 시정촌 공동부담
설치 장소	<ul style="list-style-type: none"> 전용교실, 겸용교실, 방과후학교 교실 	<ul style="list-style-type: none"> 학교 여유교실, 학교구역 내 시설, 아동관·아동센터, 공적시설
유휴교실 및 여유교실 관리	<ul style="list-style-type: none"> 교육부는 관련 현황 하지 않고, 교육청 단위로 자체 관리하며 관련 현황 미공개 	<ul style="list-style-type: none"> 문부과학성 주도하 여유교실 활용 조사 실시하며 관련 현황 공개
유휴교실 및 여유교실 현황	<ul style="list-style-type: none"> 공개하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 시정촌은 아동·보육지원사업계획을 책정 시 보육소 및 방과후 아동클럽에 대한 요구조사 실시하여 시정촌 별 여유교실 현황 조사 실시
유휴교실 및 여유교실 전용 구획	<ul style="list-style-type: none"> 1실당 20명 이내 권장(초등돌봄교실 운영 길잡이) 	<ul style="list-style-type: none"> 방과후 아동클럽을 설치 기준으로 전용구획의 면적이 아동 1인당 1.65㎡이상, 지원 단위는 약 40명 이하(후생노동성이 제시한 “방과후아동클럽가이드라인”)

V. 결론 및 시사점

본 연구의 목적은 한국과 일본의 초등보육정책을 비교 검토하고 시사점을 도출하는데 있다. 이를 위해 한국의 초등돌봄교실과 일본의 방과후 아동클럽 정책사례를 비교연구 하였다. 연구결과, 한국은 합계출산율이 1.3이하인 초저출산현상이 15년째 지속되고 있으며, 방과 후에 나홀로 지내는 아동이 여전히 상당수 존재하고 있다. 아동이 방과 후에 안전하게 보호 받을 수 있는 공간을 제공하는 것은 아동의 기본적인 권리를 충족해 주는 것이며, 학부모가 안심하고 양육할 수 있는 여건을 조성하여 출산율을 높이는 데에도 기여한다. 때문에 초등돌봄교실 정책에 대한 필요성 및 초등돌봄교실 확대에 대한 요구가 점차 커지고 있다. 하지만 초등돌봄교실 정책 추진 과정을 살펴보면 저출산 문제에 대한 심각성 인식이 부족함을 발견할 수 있다. 문제해결을 위한 학교, 시도교육청, 지역사회, 정부 간 공동 노력은 매우 제한적으로 이루어졌으며, 정책 사업을 주도한 교육부에서는 유휴교실 현황이나 활용 실태 파악도 정확히 이루어지지 못했다. 또한 예산지원도 미흡하여 정책사업에 필요한 재원을 국비가 아닌 시도교육청 교육예산으로 감당하도록 하였다. 이러한 현실 속에 초등학교에서는 학생 수가 감소하여 유휴교실이 발생하면, 초등돌봄교실을 늘리기보다 학급당 학생 수를 줄여 교육 여건을 개선하는데 활용하고 있는 실정이다. 일본의 경우에는 돌봄 서비스 제공 확대를 위해 방과후 아동클럽에 대한 법적 근거를 마련하고 초등학교 유휴교실을 방과후 아동클럽에서 사용할 수 있도록 개방하고 있다. 더 나아가 방과후 아동클럽 대기자 수를 최소화하기 위해 대기 아동에 대한 통계를 지속적으로 관리하고 학교와 지역사회가 연계 협력하고 있다. 그 결과 합계출산율이 지속적으로 상승하여 2015년 1.46까지 상승하고 있다.

연구를 통해 한국과 일본의 저출산 문제에 대한 인식 및 대처 방안에서 차이가 발생하고 있음을 발견할 수 있었다. 우선 학교에 대한 인식이다. 한국은 전통적으로 학교라는 공간은 정규교육과정 운영을 위한 공간이며, 교육여건이 OECD평균에 미치지 못하기 때문에 지속적으로 교육여건 개선을 위해 활용되어야 한다는 인식이 있다. 일본의 경우에도 한국과 유사하지만 학교를 지역사회의 자원으로 인식하고 있으며, 학교의 주인은 학생이기 때문에 학생의 필요에 의해 학교자원이 조직될 필요가 있다고 인식하고 있다는 점에서 차이가 있다. 일본은 지역사회 구성원이 학생과 학부모의 필요를 파악하고 이를 해결하기 위해 지역사회가 함께 노력한다. 초등보육문제에 있어서 ‘1학년의 장벽을 깨자’라는 구호는 이러한 일본의 현실

을 반영하고 있는 것이다. 다음으로 중앙 정부의 대처 방식이다. 한국은 중앙부처에서 정책을 주도하고 있는 것처럼 보이지만 초등학교 유휴교실 현황 및 관리에 대한 자료도 체계적으로 파악하지 못하고 있으며, 사업 수행에 필요한 대부분의 예산을 시도교육청에 전가하고 있다. ‘저출산 고령사회 기본계획’에 의해 수립된 예산도 매우 한정적으로 투입하고 있다. 결국 정치적 논리에 의해 정책 사업을 접근하고 있으며 근본적인 문제해결을 위한 의지가 부족하다고 평가할 수 있다. 반면, 일본은 저출산 문제를 국가의 위기 상황으로 인식하고 있다. 초등학교 단계에서 양육부담을 최소화하기 위해 문부과학성과 후생노동성이 적극적으로 협력하며, 후생노동성이 추진하였던 방과후 아동클럽을 문부과학성의 사업과 통합하여 추진하고 있다. 후생노동성에서 추진하였던 방과후 아동클럽이 학교시설을 충분히 사용할 수 있도록 적극적으로 개방하여 정규교육과정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 학교 시설물을 충분히 사용할 수 있도록 하고 있다. 또한, 서비스 이용 중에 발생하는 안전사고에 대한 책임도 안전보험을 가입하게 하고 있으며, 시정촌에서 책임을 지고 있다. 방과후 아동클럽 운영을 위해 필요한 예산은 학부모가 절반을 부담하고 나머지는 국가, 도도부현, 시정촌이 공동부담하고 있다.

이와 같은 결과를 통해 한국의 초등돌봄정책에는 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 저출산 문제에 대한 심각성을 인식하고 국가와 지역사회가 공동노력 해야 한다. 이를 위해 ‘안심하고 양육할 수 있는 여건 조성’을 지역사회 문제로 공론화 하고 해결 방안을 함께 모색해야 한다. 둘째, 유휴교실 활용에 대한 체계적인 계획을 수립하고, 초등돌봄교실 확대에 실질적인 노력을 기울여야 한다. 유휴교실을 어떻게 활용할 것인가의 문제는 쉬운 문제는 아니지만 현재와 같은 지속적인 초저출산 상태가 유지된다면 결국 유휴교실 문제가 학교의 존폐 문제로 귀결될 것은 자명하다. 결국 유휴교실을 어떻게 효과적으로 활용할 것인가에 대한 계획을 체계적으로 수립하고, 이를 활용할 필요가 있다. 중앙정부에서는 유휴교실 현황과 관리 실태를 주기적으로 파악하고 이를 공개해야 하며 지역사회의 의견을 수렴하여 유휴교실 활용계획을 수립해야 하는 것이다. 안정적인 예산 확보도 중요한 문제이다. 지금과 같이 무상만을 강조하고 무상 서비스 제공에 필요한 재원을 시도교육청에서 전적으로 부담하는 것은 사업의 장기적인 운영을 불가능하게 하는 것이다. 필요한 재원을 학부모, 국가, 지자체, 교육청이 공동부담하는 형태로 전환하는 것도 신중하게 고려해야 한다.

【관련 웹 사이트 및 코퍼스】

국가주요지표 『2017 청소년 방과후 아카데미 운영 현황』

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2505(2017년4월18일 검색) Guggajuyojipyo 『2017 Cheongsoneon banggwahu akademi unyeong hyeonhwang』

경향신문 『학급당 학생 수 감축 공약, 교육부 예산편성도 안 해』

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201401020600015&code=940401(2017년4월18일검색) Gyeonghyangsinmun 『Haggeubdang hagsaeng su gamchug gongyag, gyoyugbu yesanpyeonseongdo an hae』

대한민국역사박물관 『2014 대한민국 가족계획의 변천사』

<http://muchkorea.tistory.com/196>(2017년4월18일검색) Daehanmingugyeogsabagmulgwan 『2014 Daehanmingug g ajoggyehoegui byeoncheonsa』

중앙일보 『초등학생 돌보려. 직장 떠난 엄마 3만명』

<http://news.joins.com/article/19753959?cloc=joongang|home|newslist1big>(2017년4월18일 검색) Jungangilbo 『Chodeunghagsaeng dolbolyeo. jigjang tteonan eomma 3manmyeong』

통계청 『2017 인구동향조사』

<http://kostat.go.kr/wsearch/search.jsp>(2017년4월18일 검색) Tonggyecheong 『2017 Ingudonghyangjosa』

한국교육개발원교육통계서비스 『유초중등 학교급 개황』

<http://cesi.kedi.re.kr/index>(2017년4월5일검색) Hangugyoyuggaebalwongyoyugtonggyeseobiseu 『Yuchojungdeung haggoyeub gaehwang』

文部科学省(2014), 『公立小中学校における余裕教室の活用状況について』

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm(2017년6월7일 검색) Monbukagakusyo(2014), 『Koritusyouc hougakoniokeruyukyositunokatuyoujyukyunituite』

厚生労働省(2007a), 『放課後子どもプランの推進に当たっての関係部局学校の関係等について』

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017년6월7일 검색) Kouseiroudousyou(2007a), 『Houkagokodomopurannosuisinniatatenokankeibukyokugakounorenkeinadonituite』

厚生労働省(2007b), 『放課後子どもプランの推進について』

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017년6월7일 검색) Kouseiroudousyou(2007b), 『Hokagokodomopurannosuisinnituite』

厚生労働省(2007c), 『放課後児童クラブガイドラインについて』

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017년6월7일 검색) Kouseiroudousyou(2007c), 『Houkagojidokurabugaidorainnituite』

厚生労働省(2014), 『放課後子ども総合プランについて』

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017년6월7일 검색) Kouseiroudousyou(2014), 『Houkagokodomosougopurannituite』

厚生労働省(2015a), 『放課後児童クラブ運営指針の策定について』

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017년6월7일 검색) Kouseiroudousyou(2015a), 『Houkagojidokurabuuneisisinnosakuteinituite』

厚生労働省(2015b), 『放課後児童クラブ運営指針解説書』

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017년6월7일 검색) Kouseiroudousyou(2015b), 『Houkagojidokurabuuneisisinkaisetsusyo』

厚生労働省(2015d), 『放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)における事故の報告等について』

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017년6월7일 검색) Kouseiroudousyou(2015d), 『Houkagojidokenzenikuseijigyō(Houkagojidokurabu)niokerujigonohokokuksyonadonituite』

厚生労働省(2017), 『平成28年 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況』
[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0\(2017年6月7日検索\)](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html#HID6_mid0(2017年6月7日検索)) Kouseiroudousyou(2017), 『Heisei28nen hokagojidoukenzenikuseijigyo(houkagojidokurabu)nojisijyokyo』

◀ 참고문헌(Reference) ▶

- 강혜정(2017), 「저출산 문제에 대한 인식과 대응」, 『Crisisonomy』, 13(2) Kang Haejung(2012), 「Jeochulsan munje e daehan insiggwa daeung」, 『Crisisonomy』, vol, 13(2): pp. 1-16.
- 교육인적자원부(2004), 『공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책』, 서울: 교육인적자원부. Kyookinjeokjaunbu (2004), 『Gonggyoyug jeongsanghwaleul tonghan sagyoyug-bi gyeonggamdaechaeg』, Seoul: Gyoyu ginjeogjawnbu.
- 교육부(2014), 『초등 방과 후 돌봄 확대·연계 운영 계획』, 서울: 교육부. Kyookbu(2014), 『Chodeung banggwa hu dolbom hwagdae·yeongye unyeong gyeheog』, Seoul: Gyoyugbu.
- 교육부(2017a), 『2016년 방과후학교 운영 현황 통계』, 세종: 교육부. Kyookbu(2017a), 『2016nyon Banggwahuhag gyo unyeong hyeonhwang tonggye』, Sejong: Gyoyugbu.
- 교육부(2017b), 『2017년 초등돌봄교실 운영 계획』, 세종: 교육부. Kyookbu(2017b), 『2017nyon Chodeungdolbom gyosil unyeong gyeheog』, Sejong: Gyoyugbu.
- 김수동, 정영모(2016), 「한국과 일본의 초등 돌봄 정책 부처 간 연계 방식 비교와 초등돌봄교실에 주는 시사점」, 『예술인문사회융합멀티미디어논문지』, 6(4), 사단법인 인문사회과학기술융합학회, Kim, Sudong, Jeong, Yeongmo(2016), 「Hankukgwa ilbon chodung dolbom jengchaek buchae gan yonggei bangsik bikyowa chodongdolbomkyosile juun sisajyom」, 『Yoesulinmunsahwoyunghabmultimidiononmunji』, vol, 6(4): pp. 279-288.
- 김승근, 정진주, 최효승(1998), 「도심초등학교 유희교실 활용실태 조사연구」, 『대한건축학회 논문집』, 14(9), 대한건축학회, Kim, Sungkun, Jung, Jinju, Choi, Hyoseung, (1998), 「Tosimchodunghakkyo yoohukyosil hwalyongsiltea chosayongku」, 『deahankunchukhakhwe nonmunjib』, vol, 14(9), Daehangeonchukakoe, pp. 61-68.
- 김승근, 정진주, 최효승(2000), 「교육과정 변천에 따른 초등학교 유희교실 활용방안에 대한 연구: 충청북도 초등학교를 대상으로」, 『한국농촌건축학회논문집』, 2(1), 한국농촌건축학회 Kimsungkun, Jungjinju, choehyosung, (2000), 「Kyoyukgwajung benchene tarul chodunghakkyo yoohukyosil hwalyong bangane deahan yonku: chungcheongbukdo chodunghakkyoru deasanguro」, 『Hnakuknongchonkunchukhakhwenonmunjib』, vol, 2(1), Hanguknongchongeonchukakoe, pp. 13-24.
- 류호섭, 이화룡, 최병관, 정주성, 정진주, 신나민(2011), 『유희교실 실태분석 및 향후 사회변화 분석을 통한 활용 방안 연구』, 서울: 교육과학기술부. Ruhosob, Leehwaryong, Choebenggwan, Jungjusung, Jungjinju, Sinnamin, (2011), 『Yoohukyosil silteabunsok mich hyanghu sahwoebaenhwa bunsukul tonghan hwayong bangangyonku』, Seoul: Kyoikukwahakkisulbu.
- 보건복지부(2015), 『전국 지역아동센터 실태조사 보고서』, 서울: 보건복지부. Bokunhokjibu(2015), 『Jenkuk jiyokadongsente silteachosa bokosuo』, Seoul: Bokunbokjibu.
- 보건복지부(2016), 『제3차 저출산 고령사회 기본계획』, 세종: 보건복지부. Bokunhokjibu(2016), 『Jea3cha jechulsan koryonghwa kibonkeihwok』, Sejong: Bokunhokjibu.
- 서영숙, 김경혜(2006), 『보육학 개론』, 파주: 양서원. Soyongsuk, Kimkyonghe, (2006), 『Boukhakgaeron』, Pajoo: Yangsowon.
- 신동식·이종국(2010), 「사례조사를 통한 도심지 초등학교 유희시설의 활용방안에 관한 연구」, 『대한건축학회 대구경북지회 학술발표대회 논문집』 82-85. 대한건축학회 대구경북지회, Sin Dongsik, Lee Jon

- gkuk, (2010), 「Sareichosaru tonghan tosimji chodunghakkyo yohusiseol hwalyongbangaune kwanh an yonku」, 『Daehangeonchughagho daegugyeongbugijhoe hagsulbalpyodaehoe nonmunjib』, Daehangeonchukakoejiyeonhapoe, pp. 82-85.
- 여성가족부(2015), 『2015년 가족실태조사 분석 연구』, 세종: 여성가족부. Yeosunggajokbu, (2015), 『2015 nyon Kajokkusilteachosa bunsunk yonku』, Sojong: Yeosunggajokbu.
- 이연생(2003), 「일본의 여유교실 활용대책」, 『교육시설』, 10(1): 한국교육시설학회, Leeyonsaeng, (2003), 「Ilbonyeoyukyosil hwalyongdeachaek」, 『Gyoyuksiseol』, vol, 10(1), Hangukgyoyuksiseolhakhoe, pp. 84-91.
- 이재림(2012), 「초·중등학교 유휴시설 활용방안 연구: 지역 특성을 고려한 폐교 활용을 중심으로」, 『한국교육환경연구원학술지』 11(3): 1-12. Leejaerim, (2012), 「Cho·jungdeunghaggyo yuhusiseol hwalyongbangan yeongu: Jiyeog teugseongeul golyeohan pyegyo hwalyongeul jungsimeulo」, 『Hanguggyoyughwangyeongyeonguwonhagsulji』, vol, 11(3), pp. 1-12.
- 임소현, 강영혜, 김홍주, 조옥경, 안영은(2015), 『한국교육개발원 여론조사(KEDI POLL 2015)』, 서울: 한국교육개발원. Limsohyun, Kangyonghe, Kimhongjoo, chookkyong, anyongeun, (2015), 『Hanguggyoyuggaebalwon Yeolonjosa(KEDI POLL 2015)』, Seoul: Hanguggyoyuggaebalwon.
- 정성호(2013), 「동아시아의 초저출산 추이와 전망」, 『한국인구학』, 36(2) Jungsungho, (2013), 「Dongasiaui chojeochulsan chuiwa jeonmang」, 『Hanguginguhag』, vol, 36(2), pp. 27-44.
- 정영모(2017), 『초등돌봄교실 질 진단도구 개발』, 성균관대학교 박사학위논문. Jeongyeongmo, (2017), 『Chodeungdolbomgyosil jil jindandogu gaebal』, Seonggyungwandaehaggyo Bagsahagwinonmun.
- 정주성(2008), 「농어촌지역 초등학교 유휴교실의 전용특성 분석」, 『교육시설』 15(6) Jungjonnsung(2008), 「Nongeochonjiyeog chodeunghaggyo yuhuyugyosilui jeonyongteugseong bunseog」, 『Gyoyugsiseol』, vol, 15(6), pp. 30-38.
- 조진일, 김홍원, 최형주, 손종렬(2015), 『초등돌봄교실의 환경 실태 분석 및 개선방안 연구』, 서울: 한국교육개발원. Chojinil, Kimhonwon, Choehyungjoo, Sonjongryol, (2015), 『Chodeungdolbomgyosilui hwangyeong siltae bunseog mich gaeseonbangan yeongu』, Seoul: Hanguggyoyuggaebalwon.
- 한국교육개발원(2017), 『2017 초등돌봄교실 운영길라잡이』, 서울: 한국교육개발원. Hanguggyoyuggaebalwon, (2017), 『2017 Chodeungdolbomgyosil unyeonggillajabi』, Seoul: Hanguggyoyuggaebalwon.
- Howes, C. (1988), "Relations Between Early Child Care and Schooling." *Developmental Psychology*, 24(1), 53-57.
- McDonald, Peter(2011), "Very low fertility rates in East Asia: Causes, consequences and policy approaches" Paper presented to The 2011 Meeting of the Population Association of Taiwan.
- 柏女靈峰(2013), 『改訂版放課後児童クラブガイドライン』, 財団法人こども未来財団. Kasiwame, Reibou(2013), 『Kaitebanhoukagojidokurabugaidorain』, zaidanhoujinkodomomiraizaidan.
- 福士輝美(2016), 「放課後児童健全育成事業の展開と課題」, 『レファレンス』 789: 1-27. Hukusi, Terumi(2016), 「Houkagojidoukenzenikuseijikyonotenkaitokadai」, 『Reharansu』, vol, 789, pp. 1-27.
- 池本美香(2016), 「放課後児童クラブの整備の在り方: 子どもの成長に相応しい環境の実現に向けて」, 『JRIレビュー』, 5(35): Ikemoto, Mika(2016), 「Houkagojidokurabunoseibinoarikata: kodomonoseichounihusawasiikannkyonokangennimukete」, 『JRreweiv』, vol, 5(35), pp. 21-49.
- 厚生労働省(2013), 『厚生労働省白書』, Kouseiroudousyou(2013), 『Kouseiroudousyohakusyo』, pp. 187-209.
- 厚生労働省(2015c), 『厚生労働省白書』, Kouseiroudousyou(2015c), 『Kouseiroudousyohakusyo』, pp. 270-290.

<요 지>

본 연구의 목적은 한국과 일본의 초등보육정책을 비교 검토하고 시사점을 도출하는데 있다. 이를 위해 한국의 초등돌봄교실과 일본의 방과후 아동클럽 정책사례를 비교연구 하였다. 연구 결과, 유휴교실 활용에 대한 한국과 일본의 접근 방법에 차이가 있음을 발견할 수 있었다. 일본의 경우 1.57쇼크 이후 학교를 지역사회 자원의 일부로 인식하고 학교 시설물을 적극적으로 개방하고 있었다. 방과후 아동클럽에서 학교시설물을 사용하여 초등보육서비스를 제공할 수 있도록 하고 있으며, 서비스 혜택을 받지 못하는 대기자 수가 최소가 될 수 있도록 학교와 지역사회가 공동으로 노력하고 있었다. 한국에서는 학교는 정규교육과정을 위한 공간이며, 학교를 개방하는 것은 제한적인 상황에서 이루어져야 한다는 관점을 취하는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 유휴교실을 활용하는 초등 보육정책을 추진하기 위해서는 유휴교실 활용 필요성에 대한 공감대 형성과 지역사회 구성원의 협력과 노력이 필요하며, 유휴교실 활용에 대한 체계적인 계획 수립 및 초등돌봄교실 확대를 위한 실질적인 노력이 필요함을 시사점으로 제시하였다.

주제어: 저출산, 고령화, 유휴교실, 지역사회, 보육정책, 초등돌봄교실, 방과후 아동클럽



- 투 고 : 2017. 06. 30.
- 심 사 : 2017. 07. 15.
- 심사완료 : 2017. 07. 30.