

2021
경남사회서비스

BRIEF

발행일 : 2021년 2월 28일 | 발행인 : 이성기 | 발행처 : (재)경상남도사회서비스원 ISSN 2733-9181 [온라인용]

경상남도 아이돌봄제도 개선 방안 ①

박해금 경상남도 사회서비스원 복지정책연구팀 책임연구원(haeg@gn.pass.or.kr)

차영민 경상남도 사회서비스원 시설운영팀 주임(ckdudals824@gn.pass.or.kr)

① 서론

전통적으로 비공식 영역에서 이루어져온 돌봄은 점차 사회적 차원에서 공동으로 책임져야 하는 ‘사회적 돌봄’이 되어 가고 있다(김영옥·김경희·최유진, 2011:6). 문재인 정부는 ‘인구절벽 해소’를 위한 국정과제의 하나로 가정양육지원 여건의 개선을 천명하였다. 정부는 복합·혁신 과제인 교육·노동·복지체계 혁신으로 인구절벽 해소를 위해, 실천과제에 아이돌봄 서비스 확대 및 가정양육지원 여건 개선을 포함시키고 있는 등(국정기획자문위원회, 2017) 아동 돌봄의 문제를 보편적인 사회적 위기의 문제로 인식하고 이에 대한 다양한 노력을 해오고 있다.

교육부의 초등돌봄교실, 보건복지부의 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 여성가족부의 아이돌봄지원사업, 청소년방과후아카데미, 공동육아나눔터 등 매우 다양한 스펙트럼을 가진 제도들이 여기에 해당된다. 다만 우리나라의 경우 각 부처에서 제공되는 아이돌봄제도가 대부분 저소득 취약계층의 동일연령대의 아동을 대상으로 하고 있어 사업 대상의 중복성이 심각하고, 사업내용 또한 학업지도 및 보육을 중심으로 하고 있어 서비스 중복성에 대한 문제가 제기되고 있으며, 여전히 늘어나는 수요에 비해 그 공급이 원활치 않다는 견해도 존재하고 있다(김진석 외, 2018). 요컨대 아이의 연령대에 따라 제공되는 서비스의 명칭이 상이하고 각 제도를 담당하는 중앙부처 정책에 따라 다양하게 나타나고 있어 서비스 이용자의 관점에서는 매우 혼란을 느낄 수 밖에 없다(황준성·이희현, 2019:108).

2020년 2월 최근 경상남도는 경상남도 교육청과 함께 ‘온종일 돌봄체계’를 구성하여 도·시군·교육청이 유기적인 협력, 연계를 통한 초등돌봄망을 구축하고자 하는 등 경상남도민이 체감할 수 있는 돌봄체계 구축을 위해 노력하고 있다. 다만 절대적으로 부족한 돌봄인프라, 학교 중심의 방과후 돌봄협의체가 운영되고 있으나, 지역사회 여러 돌봄 자원들과의 연계·조정이 원활히 수행되기 되기 어렵다는 평가가 지배적이다(최영, 2019; 정익중, 2020; 김영미, 2020). 따라서 현재 아이돌봄을 위해 제공되고 있는 서비스, 더 나아가 관련 정책과 제도, 전달체계를 어떠한 방식을 통해 하나로 꿰어 수요자의 체감도를 높이고, 이를 통해 아이와 부모의 삶의 질 향상으로 이어지게 할 수 있을지에 대한 면밀한 연구가 필요하다.

본 연구노트의 목적

본 연구노트는 경상남도의 아이돌봄제도 관련 전문가들의 의견을 종합하여 향후 경상남도의 아이돌봄제도 개선방안을 제시하기 위해 시도되었음



① 본 연구노트는 2020년 경상남도 사회서비스원의 기본연구과제인 「지역통합형 아이돌봄 모형 개발 연구」의 일부를 발췌한 것임. 지면의 한계상 본문에 실지 못한 부분은 「경상남도 사회서비스원」 홈페이지의 정책연구자료실을 참고하기 바람

II 연구방법

본 연구는 경상남도의 아이돌봄제도의 개선방안 모색을 주요한 목적으로 한다. 연구의 목적달성을 위해 전문가 인터뷰를 연구방법으로 채택하였다. 인터뷰에 참여하는 전문가들의 결정화된 평가와 견해가 기술적인 형태로 제시될 때 보다 세밀하고 풍부한 결과를 얻을 수 있다는 점” 등의 연구특성을 감안하여 이메일을 통한 서면 인터뷰를 자료수집 방법으로 활용하였다(최창식·황성욱, 2019:181).



1. 조사대상자의 표집방법

아이돌봄제도 전반의 문제점을 청취하기 위해 본 연구에서는 크게 연구자 그룹(교수집단, 연구자 집단), 실무자 그룹, 기타 그룹 등 3개의 그룹으로 나누어 면접대상자를 선정하였다. 면접대상자의 표집방법은 의도적 표집 방법을 활용하였다. 연구자 그룹은 경남, 부산, 경기 등 아이돌봄과 관련한 경험과 학식이 있다고 판단되는 연구자 집단을 선정하였고, 실무자 집단은 경상남도 지역사회보장협의체의 협조를 통해 본 연구의 주요한 대상적 범위에 포함되는 지역아동센터, 건강가정지원센터, 다문화가족지원센터, 청소년상담복지센터 등의 실무자를 추천 받았다. 이 중 최종 면접대상자로 선정된 인원은 22명이다. 조사기간은 2020년 12월 18일 ~ 12월 24일로 일주일이었다.



2. 자료분석 방법

① 질적자료의 내용분석

질적자료(비관여적 데이터)의 내용분석은 연구주제와 관련된 텍스트의 내용을 수집하고 분석하기 위한 기술이자 방법이다. 이때 ‘내용’은 단어, 의미, 그림, 상징, 생각, 주제 및 의사소통된 그 어떤 메시지를 나타낸다. 내용분석은 이러한 인간의 의사소통 기록을 객관적·체계적으로 분석하는 방법이다. 내용분석의 분석 대상은 인간의 의사소통이 담겨 있는 기록물로서 출판물, 공문서, 연설문, 신문, TV, 영화, 개인적 편지, 일기와 같은 역사적인 기록물에 포함된 핵심 단어나 문장 또는 주제가 된다. 분석방법으로는 단어나 문장의 사용 빈도를 계산하거나 특정 주제를 언급한 시간 등을 측정하는 등 객관적인 방법을 활용하여 범주화하고 계량화할 수 있다(황성동, 2015:282-283).

이러한 방법에 의해 본 연구에서 획득한 전문가 서면자문지의 내용을 모두 문서화하여 연구 대상자별로 부호화하였다. 이러한 분류과정을 토대로 반구조화된 질문지의 순서와 응답내용의 유사성 등을 기준으로 범주화하였고, 같은 카테고리 내의 유사성, 반복성 등을 기준으로 묶어서 코드화하였다. 도출한 내용은 크게 대범주, 중범주, 소범주, 구체적인 내용 등 총 4가지로 범주화하였다.

분석에는 내용분석 중 ‘자르고 정렬하기 기법’을 활용했다. 본 연구에서는 코딩된 각 내용을 자르고 속아 내는 과정에 excel을 활용하였다. 자르고 정렬하기 기법은 질적 자료의 분석에 매우 유용하지만 단일 분석자의 판단에 지나치게 의존하는 경향을 보인다. 따라서 본 연구에서는 책임연구자 1인, 공동연구자 2인 등 3인의 연구자들의 삼각검증 방법을 통해서 구분된 내용의 주관성과 편향성을 최대한 배제하고자 노력 하였다(Stewart · Shamdasani, 2018).

② 질적자료의 계량화

내용 분석(content analysis)은 문헌 연구에서 자료 도출과정을 체계화하는 기법이다. 문헌자료(질적자료)는 연구에서 필요로 하는 양적 분석을 하기에 적합한 형태가 아니기 때문에 자료를 연구에서 의도하는 양적 측정 자료로 변환하는 작업이 필요하다(김영중, 2011). 앞서 대범주별로 구분한 텍스트를 원자료로 R의 텍스트마이닝(text-mining analysis)분석을 적용하여 각 대범주별로 제시된 단위(명사)를 계량적으로 측정하였고, 계량된 내용을 빈도표로 제시하였다. 이후 측정된 내용을 wordcloud 분석을 통해 시각화하였다.

III 분석결과



1. 조사대상자 특성

조사대상자의 특성은 아래 <표1>과 같다. 연구참여자는 총 22명으로 대학교 교수 10명, 연구기관 연구원 4명, 아이돌봄제도 관련 현장 실무자 6명, 기타 2명 등으로 구성된다. 성별은 남성 3명, 여성 19명으로 나타났고, 경력은 3년 미만이 1명(4.5%) 있었고, 나머지는 대체로 3년 이상의 경력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 최고 경력은 25년 경력을 가진 것으로 나타났다.

<표1> 조사대상자의 특성(N=22)

구분	변수	빈도	퍼센트	구분	변수	빈도	퍼센트
성별	여	19	86.4	직급	교수	10	45.5
	남	3	13.6		연구원	4	18.2
소속 기관	대학교	10	45.5		센터장	4	18.2
	연구기관	4	18.2		중간관리자	3	13.6
	아이돌봄기관	6	27.3		기타	1	4.5
	기타	2	9.1	경력	3년미만	1	4.5
			3년이상~6년미만		4	18.2	
			6년이상~9년미만		3	13.6	
			9년이상~12년미만		2	9.1	
			12년 이상		12	54.5	



2. 아이돌봄제도의 문제점과 한계 : 분석결과 요약표

아이돌봄제도 문제점과 한계의 분석결과의 카테고리별 내용을 아래와 같이 <표2>로 정리하였다. 아이돌봄제도 문제점과 한계는 총 7개의 대범주와 20개의 중범주로 구분하였다.

<표2> 아이돌봄제도 문제점과 한계

대범주	중범주	소범주
중앙정부의 부처별 분절성으로 야기되는 문제	중앙정부 - 지방정부의 분절성	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부에서의 분절성이 지자체의 분절성을 야기함 명칭만 다를뿐 같은 사업, 공급자 중심의 서비스 제공 실태 지자체의 역량에 따른 예산배분으로 인한 지역별 격차 큼
	전달체계 상이성으로 인한 종사자 표준화 실패	<ul style="list-style-type: none"> 전달체계의 상이성, 이로 인한 종사자들의 업무환경 및 인력의 질적인 차이 발생
	과도한 경쟁으로 인한 효율성 저하	<ul style="list-style-type: none"> 중앙 부처 간 경쟁 또는 베끼기 아이돌봄제도 서비스 제공기관 간의 경쟁
	예산, 연계 등의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 예산지출 시 사업의 복잡성으로 인한 불편함 교육기관과의 연계협력이 잘 되지 않음 기관 간 정보공유가 제대로 이루어지지 않음
아이돌봄의 연령별 형평성 문제	아동연령대 차등지원으로 사각지대 발생	<ul style="list-style-type: none"> 아이돌봄의 대상자 범위가 넓어 각 연령별 욕구에 부합하기 어렵고 특정 연령대 아이에게 집약적으로 제공되는 경향 돌봄이 영유아에게 집약적으로 제공되는 경향

대범주	중범주	소범주
수요자 중심 서비스 전달체계 미흡	공공서비스의 공급자 중심주의	<ul style="list-style-type: none"> 공급자 중심 서비스 체계, 이에 따른 수요자 맞춤형 서비스체계의 미비 선택을 하고 싶지만 내 마음에 쏙드는 시설은 안보임. 접근성, 편의성, 비용, 신뢰성 등의 측면의 한계 모니터링(만족도 조사) 방식의 공급자 중심성
	정보의 비대칭성	<ul style="list-style-type: none"> 이용자의 입장에서 정보의 비대칭성으로 인해 체감도가 낮음
	일시 및 긴급돌봄 이용상 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 코로나19 등 긴급 및 일시돌봄 이용하기 어려움(접근성, 비용)
	과학적 근거기반 돌봄서비스 계획 부족, 이로인한 수요와 공급의 미스매치	<ul style="list-style-type: none"> 객관적인 근거에 의한 공급이 아닌 주먹구구식 서비스 제공 특정시간대 돌봄수요자 폭증, 아이돌보미의 시간선택상 제약 방학동안 아돌돌봄의 사각지대 발생
	돌봄전문인력의 전문성 부족	<ul style="list-style-type: none"> 돌봄인력, 누가 제공하느냐에 따라 서비스 질은 큰 차이 돌봄 인력의 양성방식의 문제
도시 및 농촌의 지역격차	농촌지역과 도시지역의 서비스 양극화	<ul style="list-style-type: none"> 농촌 아동인구수의 감소로 인한 인프라 부족 지역 간 돌봄인프라의 격차, 수요와 공급의 미스매치, 이에 따른 네트워크의 어려움 아이돌봄관련 서비스의 지역적 격차, 이로 인한 국가서비스에 대한 불신 도시지역의 경우, 초등 돌봄교실은 충분하지 않음
소득분위에 따른 역차별 발생	아이돌봄에서 소외되는 중산층	<ul style="list-style-type: none"> 저소득층 중심의 저출산 대책, 역차별 발생 저소득층에 집중된 아이돌봄인프라, 중산층은 사회적 죄책감을 느끼면서 사적 부담을 하고 있음
낮은 정보 접근성	서비스 홍보방식의 부족과 복잡성	<ul style="list-style-type: none"> 어떤 자원이 있는지 알 수 있는 기회와 창구 부족, 통합적 정보제공으로 전환 필요 서비스마다 홍보방식이 다르므로 이용자 입장에서는 혼란스러움
	정보의 양은 많지만 체감도는 낮고 이해하기 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 지역내 아이돌봄관련 정보의 범람 혹은 결핍 아이가 있는 가정에서 잘 알 수 있도록 쉬운 말로 설명하여, 다양한 채널을 통해 전달할 필요 소외계층(다문화 부모님)들이 이용에 어려움 호소
	긴급돌봄 정보 획득의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 긴급돌봄과 관련한 정보를 얻기 어려웠음
기타 아이돌봄 제도의 부족함	아이돌봄 기관으로써 지역아동센터 등 마을돌봄센터에 대한 부정적 인식	<ul style="list-style-type: none"> 지역아동센터에 대한 좋지 않은 소문 및 인지도 부족 지역아동센터 등 마을돌봄 서비스 기관의 아이돌봄 서비스에 대한 부정적 인식
	과다한 행정업무, 이로인한 돌봄제공의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> 행정업무가 너무 많은 지역아동센터 운영
	부처 간의 미루기, 피해자는 아이	<ul style="list-style-type: none"> 돌봄업무를 지자체로 이관하려는 움직임, 이로인한 수요자의 피해 교육기관의 입장, 아이돌봄업무는 교육이 아닌 돌봄
	마을돌봄서비스의 한계	<ul style="list-style-type: none"> 이동거리의 안전 보장, 열악한 시설 등 마을돌봄이 갖는 한계
	아이돌봄제도 관련 서비스 종사자 낮은 처우	<ul style="list-style-type: none"> 아이돌보미 기본 소득보장이 되지 않음에 따른 활동기피현상



3. 아이돌봄제도의 개선의견 : 분석결과 요약표

아이돌봄제도 개선의견 분석결과의 카테고리별 내용을 아래와 같이 <표3>으로 정리하였다. 총 6개의 영역으로 개선방안이 분석되었다.

<표> 아이돌봄제도의 개선의견

개선의견	주요내용
통합적 돌봄 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 통합적 전담기구 설치를 통한 통합적 아이돌봄 사업 운영[가칭 아이돌봄보장원, 돌봄청(중앙 정부 차원), 아이돌봄부(지방정부 차원) 등의 개소] • 돌봄 기관 간의 네트워크 강화 : 각 지역별로 확보된 학교돌봄센터, 마을돌봄센터들 간의 유기적인 서비스 제공 체제를 네트워크라는 방식을 통해서 만들자
돌봄서비스 관련 자원의 총량 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 공공영역의 인건비 등 교육비 지원 확충 • 가정 내 돌봄서비스의 확대 등 선택지가 풍성해져야 한다는 ‘돌봄서비스 다양성 확보’등
돌봄 종사자 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> • 좋은 자원을 확보하기 위해서는 결국 그 서비스 영역 종사자들의 역량을 증진시켜야 함 • 한정된 혹은 부족한 예산의 범위에서 좋은 인력을 본 영역으로 유인할 수 있을지는 의문
수요자 중심 서비스 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • “대상은 보편적, 비용은 낮게”라는 수요자 중심의 서비스 제공 필요 • 정보전달방식(홍보) 및 모니터링 등을 최신 정보기술을 활용한(IcT, IoT 등) 서비스 모니터링 방식의 적용 • 서비스 제공자가 서비스를 만드는 것이 아닌 제도를 설계할 때부터 서비스 이용자들이 적극 참여할 수 있는 구조 등의 마련 필요
아이돌봄제도 관련 서비스의 공공성 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 국공립 직영시설 등을 더욱 늘려서 좋은 인적 자원이 많이 모일 수 있는 구조 필요 • “서비스 운영주체는 지자체 직영이 최고의 형태”
지방정부의 재량권 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집권적 서비스 제공실태는 각 지방자치단체별로 아이돌봄의 상황이 다르고 인력의 수준도 차이가 있음 • 지방정부의 재량권(예산, 사업내용 등)이 충분히 반영되어야 지역주민들의 만족도가 높아질 것



4. 아이돌봄제도의 문제점과 한계, 그리고 개선점 : 텍스트마이닝 및 워드클라우드 분석

① 아이돌봄제도의 문제점과 한계

가장 많은 출현빈도를 보인 단어는 ‘서비스’로 50회(10.9%)로 나타났다. 이는 아이돌봄과 관련한 제도를 조사대상자들이 아이돌봄제도를 서비스의 영역으로 인식하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 다음은 아동 34회(7.4%), 아이 29회(6.3%)의 출현빈도가 높았다. 이는 본 서비스의 대상자가 아동 혹은 아이이기 때문인데, 정부부처에 서비스 수혜대상을 아이로 보느냐 아동으로 보느냐에 따른 차이가 있기 때문인 것으로 분석된다.



<그림1> 아이돌봄제도 문제점과 한계 워드클라우드

㉔ 아이돌봄제도 개선의견

가장 많은 출현빈도를 보인 단어는 '아동' 19회(8.1%), '아이' 18회(7.6%)로 나타났다. 앞서 문제점에서 살펴본 바와 동일한 사유로 보인다. 다음으로는 '인력' 11회(4.7%), '지원' 11회(4.7%), '지역' 9회(3.8%), '체계' 9회(3.8%), '정보' 8회(3.4%), '선택' 8회(3.4%)의 순으로 높은 빈도를 보였다.



<그림2> 아이돌봄제도 개선 방안 워드클라우드

Ⅳ 경상남도 아이돌봄제도 개선을 위한 중간지원조직 활용방안

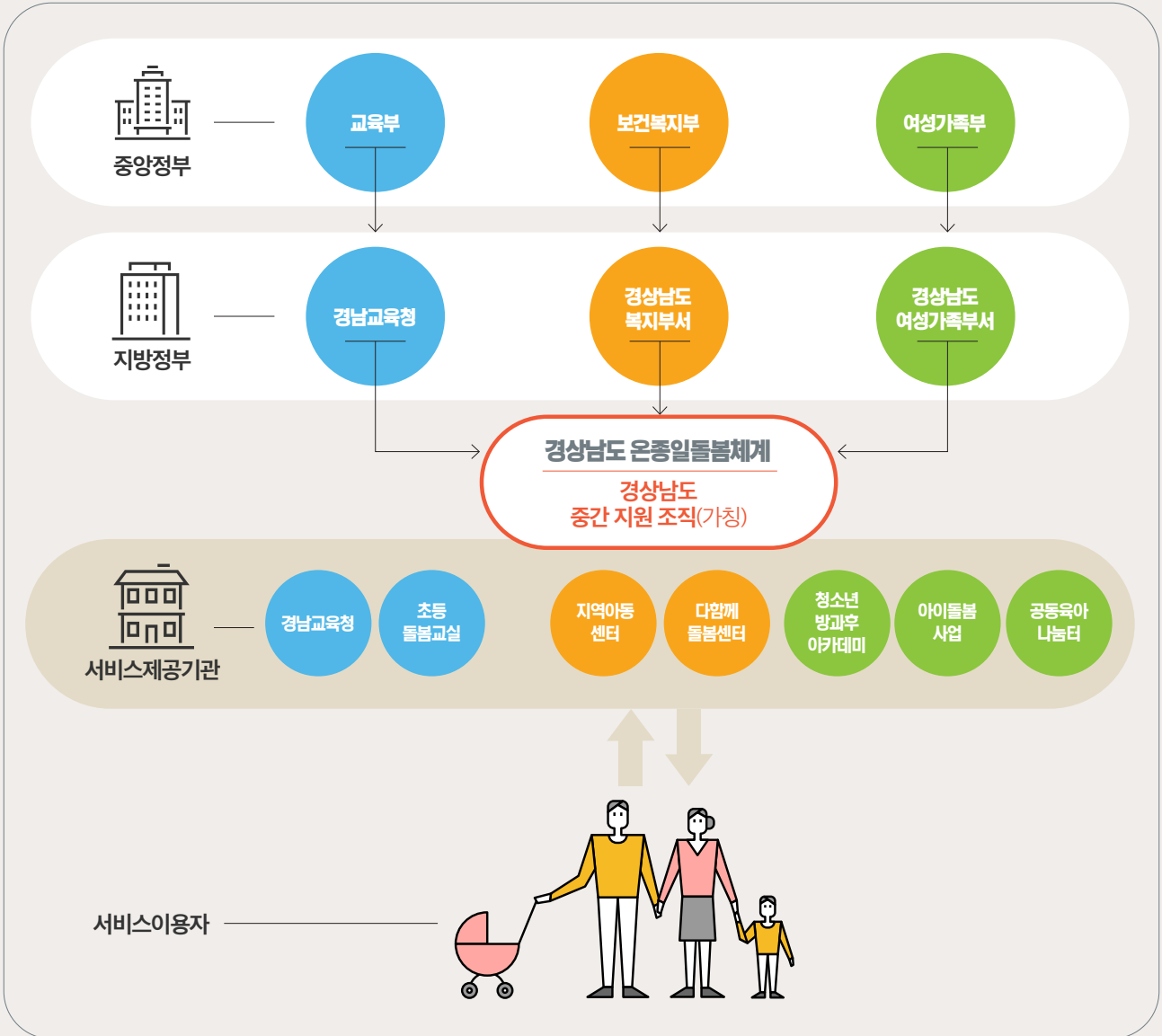
본 연구에서 드러난 아이돌봄제도의 문제는 중앙정부의 부처별 분절성으로 인해 각 서비스 전달체계 간 원활한 의사소통의 어렵고, 지방정부의 서비스 제공기관의 서비스 내용 및 대상이 중복되는 등의 문제가 발생하고, 이로 인해 서비스 이용자들이 불편함을 가질 수 밖에 없다는 것이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 현재 경상남도에서 시행중인 '온종일 돌봄협의체'를 확대 운영함으로써 아이돌봄과 관련한 다양한 서비스가 포괄적인 돌봄망 안으로 들어올 수 있도록 해야 한다. 서비스 이용자 입장에서 서비스의 접근이 보다 용이하게 이루어져야 한다. 즉, 서비스 제공기관을 이용자가 각각 별도로 연락하여 이용가능성을 확인하고 신청하는 번거로움을 줄이고, 이용가능한 서비스에 대한 정보뿐만 아니라 이용연계까지 제공하는 원스톱 서비스가 이루어질 필요가 있다.

이를 위해서 <그림3>처럼 온종일돌봄체계 구축에 따른 중간지원조직을 구성하면 서비스 이용자는 돌봄기관에 산발적으로 접근할 필요 없이 서비스 이용 창구로서 중간지원조직에만 접근하면 이용가능한 기관 및 시설에 대한 정보를 제공받고 선택할 수 있다. 경상남도 온종일 돌봄체계 구축을 위한 '중간지원 조직'은 각 부처별로 분절적으로 시행되고 있는 아이돌봄제도 관련 서비스들을 수렴하여 서비스 이용자에게 하나의 창구로 제공하는 깔때기와 같은 역할을 한다고 할 수 있다.

중간지원조직의 구체적인 역할은 다음과 같다.

첫째, 연계·협력·네트워크의 중심점 역할(조정자 역할)을 하며, 중앙부처(지방자치단체), 서비스 제공기관의 중간에서 가교의 역할을 한다. 둘째, 서비스 전달자(중계자)의 역할이다. 서비스 제공기관과 서비스 이용자 간의 가교역할을 수행하여 서비스 이용자의 요구를 감지한다. 셋째, 사례관리자의 역할을 수행한다. 아이돌봄제도 이용자가 서비스 이용을 신청할 시 ① 사정 ② 연계 ③ 피드백 ④ 모니터링 등의 과정을 통해서 서비스 이용자에게 통합적 아이돌봄제도 관련 서비스를 전달한다. 다섯째, 촉진자 및 교육가의 역할이다. 경상남도 18개 시군에서 신규 혹은 기존 아이돌봄제도 관련 기관에 대한 컨설팅을 제공한다. 컨설팅은 시설의 설립, 서비스 내용, 기관설립의 입지 등 운영전반과 시설 설립 등에 대한 전반적인 내용을 포괄한다. 중간지원조직의 역할은 개괄적으로 제시했으나, 실질적으로 도입을 위한 후속연구가 필요하리라 생각된다.





<그림3> 경남형 온종일돌봄체계 중간지원조직 활용안

참고문헌

- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 김영미. (2020), “[정책제언] 코로나-19 속 한국의 일·가족 양립 현실, 위기로 끝낼 것인가, 변화의 기회로 만들 것인가”, 『월간 공공정책』, 174(0):56-59.
- 김영옥·김경희·최유진(2011), 「통합 돌봄서비스 모델 개발을 위한 연구」, 한국여성재단
- 김영중(2011), 「사회복지조사론:이해와 활용」, 경기:학지사
- 김진석·백선희·정영모·김소영(2018), 「온종일 돌봄체계 구축·운영을 위한 표준모델 개발 및 제도화 방안」, 범정부공동추진단.
- 정익중(2020), “코로나 19 로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 그 시사점”, 『국제사회보장리뷰』 여름호, 47-59.
- 최영(2019), “문재인 정부 방과후 초등돌봄 정책의 개편 내용 및 방향”, 『월간복지동향』, 10월호, 5-12.
- 최창식·황성욱(2019), “부산·울산·경남 지역 원자력 발전PR 커뮤니케이션의 현황과 미래 : 전문가 서면 인터뷰를 중심으로”, 『광고PR실학연구』, 12(1):168-204.
- 황성동(2015), 『알기쉬운 사회복지조사방법론』, 경기:학지사
- 황준성·이희현(2019), “온종일 돌봄체계 구축을 위한 범정부 공동 수요조사 개선 연구”, 『교육정치학연구』, 26(4):107-130.
- Stewart, D. W., & Shamdasani, P. N.(2018), Focus Groups, 강종구·김영표·정광조·최종근(2018) 역, 포커스 그룹 연구 방법론 : 이론과 실제, 경기:학지사



저자소개



주저자

박해궁(haeg@gn.pass.or.kr)

- 사회복지학 박사
- 경상남도 사회서비스원 복지정책연구팀 책임연구원
- 前 신라대학교 사회복지학과 교수
- 前 영신복지재단 사무국장



공동저자

차영민(ckdudals824@gn.pass.or.kr)

- 상담심리치료학 석사
- 경상남도 사회서비스원 시설운영팀 주임
- 창원아이돌봄사업 담당자



※ 본 자료의 내용은 경상남도사회서비스원의 공식적 견해가 아닙니다.

