

Issue Brief

JEJU WOMEN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.53]

발행처 : (재)제주여성가족연구원 | 발행일 : 2021. 4. 30 | 발행인 : 민무숙

저출산 대응을 위한 제주지역 초등돌봄 정책 방향과 과제

손태주 연구위원

목 차

1. 들어가며
2. 저출산과 초등돌봄의 문제
3. 제주지역 초등돌봄 정책 현황과 사례
4. 정책 시사점





1. 들어가며

- 2000년대 이후 초저출산 현상(1.3명 미만)은 현재까지 지속되고 있음
 - 2018년 한국은 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 출생아 수인 합계출산율이 0.98명을 기록한 이후 2019년 0.92명, 2020년 0.84명으로 3년 연속 감소하고 있음
 - 2020년 기준 제주도의 합계출산율은 1.02명으로 2010년(1.46명) 보다 0.44명 감소하고, 최근 합계출산율이 가장 높았던 2012년(1.60명) 보다 0.58명 감소한 상황임
- 정부는 맞벌이가구 증가 등 돌봄수요 증가에 따라 돌봄의 대상을 초등학교까지 확대하는 등 아동돌봄의 공공성 정책을 강화해 나가고 있음
 - 만6세 미만 영유아 중심의 무상보육 정책을 넘어서 초등돌봄 시설 및 서비스의 부족으로 초등학교 전환기 경력단절 및 돌봄 공백 우려에 따른 초등 방과후 돌봄을 확대 추진함
- 본 연구는 저출산 대응 관점에서 아동돌봄의 문제 검토와 정부의 방과후 돌봄 확대 계획에 따른 지역의 돌봄 현황을 진단하고, 이를 토대로 제주지역 초등돌봄 정책의 방향을 논의하고자 함

2. 저출산과 초등돌봄의 문제

■ 저출산 현황

- 제주는 2017년 이후에 초저출산국가 기준인 1.3명 미만으로 감소하고 있음
 - 2020년 우리나라의 합계출산율은 0.84명이고, 제주는 1.02명임
 - 우리나라의 출생아 수는 2020년 기준 27만2천명이고 합계출산율은 0.84명임. 합계출산율이 1970년 4.5명 이상에서 1984년 1.74명, 2005년 1.09명으로 감소하고 있고, 출생아 수는 1984년~2000년까지 60만명대로 유지했지만 지속적으로 감소 추세임

표 1 제주도 출생아 수 및 합계출산율

(단위 : 명)

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 2월
제주	출생아수	5,526	5,600	5,494	5,037	4,781	4,500	3,987	310
	합계출산율	1.48	1.48	1.43	1.31	1.22	1.15	1.02	-
전국	출생아수	435,435	438,420	406,243	357,771	326,822	302,676	272,410	21,461
	합계출산율	1.21	1.24	1.17	1.05	0.98	0.92	0.84	-

주. 합계출산율이 인구대체 수준 2.1명 이상, 저출산국가 1.3~2.1명, 초저출산국가 1.3명 미만
 출처 : 통계청 보도자료(2021.2.24), '2020년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과' 및 2021년 2월 인구동향

■ **돌봄 문제와 저출산¹⁾**

- 저출산의 주요 요인으로서 돌봄 문제는 미혼청년들의 출산 계획에 부정적인 영향을 미침
 - 제주지역 2030 미혼청년들이 실제 계획 자녀수(1.36명)는 원하는 자녀수(1.91명)보다 적음
 - 성별로 보면 실제 계획하는 자녀수는 남성이 1.59명, 여성이 1.12명으로, 이상적으로 계획하는 자녀수는 남성이 2.06명, 여성이 1.74명으로 나타나 자녀 계획에 대해 여성이 남성에 비해 더 적게 응답함. 자녀를 주로 돌보는 여성들의 어려움이 반영된 결과로 예측됨

표 2 이상적으로 원하는 자녀 수 및 실제 계획

(단위 : 명, %)

구분	이상적으로 원하는 자녀 수			실제 계획 자녀 수			
	사례 수	평균	t	사례 수	평균	t	
전체	400(100.0)	1.91		400(100.0)	1.36		
성별	남성	206(51.5)	2.06	13.468***	206(51.5)	1.59	24.927***
	여성	194(48.5)	1.74		194(48.5)	1.12	

주. 선민정(2020). 「제주지역 2030 미혼청년의 결혼·출산의향과 정책 대응방안」. 제주여성가족연구원. p.82. ***p<.001.

- 자녀수를 1명 미만으로 계획한 이유 1순위는 ‘자녀양육에 대한 부담이 클 것이기에’
 - 출산 계획 자녀수를 0명 또는 1명으로 응답한 주된 이유에 대한 응답결과를 보면, ‘자녀 양육에 대한 부담이 클 것이기에’(44.5%), ‘경제적으로 여유롭게 생활하기 위해서’(20.9%), ‘결혼을 안 하고 싶어서’(8.8%), ‘입시, 경쟁, 폭력 등 아이들이 행복하지 않은 사회구조 때문에’(7.7%) 등 순으로 나타남

표 3 출산계획 자녀수를 0명 또는 1명으로 응답한 주된 이유

(단위 : 명, %)

구분	빈도	비율
출산 계획 자녀수를 0명 또는 1명으로 응답한 주된 이유	자녀 양육에 대한 부담이 클 것이기에	81 44.5
	경제적으로 여유롭게 생활하기 위해서	38 20.9
	결혼을 안 하고 싶어서	16 8.8
	입시, 경쟁, 폭력 등 아이들이 행복하지 않은 사회구조 때문에	14 7.7
	자녀가 있거나 많으면 자유롭지 못할 것이기에	13 7.1
	본인 또는 배우자의 나이 또는 건강 문제 때문에	9 4.9
	기타	5 2.7
	아이들을 별로 좋아하지 않아서	4 2.2
	직장생활에 지장을 받고 싶지 않아서	2 1.2
	전체	182 100.0

주. 선민정(2020). 「제주지역 2030 미혼청년의 결혼·출산의향과 정책 대응방안」. 제주여성가족연구원. p.83.

1) 제주여성가족연구원에서 「제주지역 2030 미혼청년의 결혼·출산의향과 정책 대응방안」(선민정, 2020) 연구를 위해 2020.6.29.~7.17동안 제주지역 20~39세의 미혼청년 총 400명 대상으로 결혼 및 출산에 대한 욕구조사 결과임



■ 제4차 저출산 기본계획과 초등돌봄

- 정부의 4차 기본계획(2021~2025)은 돌봄의 가치를 중요시하고 함께 돌보는 사회를 제시함
 - 2005년 제정된 「저출산·고령사회기본법」을 근거로 1차~3차 기본계획은 임신·출산, 보육료 지원, 육아휴직 등 기혼부부의 출산장려, 양육부담 경감에 초점을 둔 정책으로 출산·양육과 돌봄 관련 부담 완화 등에 대한 사회 구조적 요인에 대한 개선은 미흡했음
 - 제4차 기본계획은 “함께 일하고 함께 돌보는 사회” 조성을 위한 추진전략 하에 5개 영역의 핵심과제를 제시함. 세부적으로는 모두가 누리는 워라벨, 성평등하게 일할 수 있는 사회, 아동돌봄의 사회적 책임 강화, 아동기본권의 보편적 보장 등임
- ‘아동 돌봄의 사회적 책임 강화’영역은 아동의 복지 증진에 대한 국가의 책임을 확대함
 - 4차 기본계획에서의 아동 돌봄 정책은 그간 영유아 중심의 보육정책을 넘어서 초등학생의 돌봄 공백 해소를 위한 수요자 중심의 온종일돌봄을 지속적으로 확충해 나갈 계획을 제시

표 4 제4차 저출산 기본계획의 아동 돌봄 정책

전략	함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성				
핵심 과제	모두가 누리는 워라벨	성평등하게 일할 수 있는 사회	아동돌봄의 사회적 책임 강화	아동기본권의 보편적 보장	생애 전반 성·재생산권 보장
아동돌봄의 사회적 책임 강화	촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축	· 아돌돌봄기관의 공공성 강화		· 국공립 등 공보육 확충, 공보육 이용률 50%(~25년)	
		· 돌봄 서비스의 질 제고		· 교사대 아동비율 적정성 제고, 긴급돌봄 체계화 등	
		· 다양하고 유연한 돌봄서비스 확충		· 시간제보육 확대, 돌봄공동체 등 지역 돌봄 확충 등	
	아동의 균등한 초등돌봄 환경 조성	· 초등교육 혁신을 통한 충분한 교육 제공		· 초등교육 혁신, 유·초 연계 교육과정 시범운영 등	
		· 수요자 중심의 온종일돌봄 지속 확충		· 온종일돌봄 확대(22년까지 53만명 확대 이후 지속)	
	아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고	· 아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고		· 돌봄 관련 법령 정비, 체계적 지원 기반 등 체계 정비	
· 아동 중심 통계 조성		· 아동 삶의 질 분석을 위한 아동 중심의 통계 분석 등			

- 지역사회 초등돌봄 정책의 함의
 - 돌봄 정책의 효율적 운영을 위한 지역기반 민·관 돌봄 협의체 구성 및 지원체계 필요
 - 초등돌봄의 실질적 수요를 파악하고 학교 안·밖의 다양한 자원연계를 통한 돌봄 확대 필요

3. 제주지역 초등돌봄 정책 현황과 사례

■ 제주지역 초등돌봄 정책 현황²⁾

- 초등돌봄 등 잔존하는 돌봄 공백 해소를 위한 공적 지원체계 확대
 - 2006년 이후 보육정책은 모든 계층의 가족을 대상으로 서비스를 확대했고, 2013년 무상보육이 실행되었지만, 초등돌봄은 수요 대비 여전히 공급이 부족하여 초등돌봄 공백 우려
 - 현 정부는 '온종일 돌봄 체계'를 통해 학교돌봄과 마을돌봄을 함께 일컫는 초등 방과후 돌봄을 확대 추진하고 있음(2017년 33만명 → 2022년 53만명 확대, 이후 지속 추진)
- 제주지역 초등아동의 공적 돌봄 이용비율은 전체 초등학생(약 40만명)의 약 17%
 - 2019년 말 기준 제주지역의 초등아동 대상으로 한 돌봄정책의 범위를 가늠해보면, 학교돌봄으로는 교육부의 초등돌봄교실을 통해 5,234명, 마을돌봄으로는 보건복지부의 지역아동센터를 통해 1,732명, 여성가족부의 청소년방과후아카데미를 통해 240명이 지원을 받았음
 - 온종일 돌봄체계의 마을돌봄인 다함께돌봄센터는 제주지역의 경우 2020년 제주시 다함께돌봄센터 1호점을 시작으로 방과후 돌봄서비스를 지원하고 있고, 2021년 4월 현재 서귀포시 다함께돌봄센터 1호점은 리모델링 중에 있음

표 5 정부 부처별 주요 초등돌봄 정책 현황(2019.12. 기준)

구분	교육부	보건복지부		여성가족부	
	초등돌봄교실	지역아동센터	다함께돌봄센터*	청소년방과후아카데미	
시행시기	2004	2004	2017	2005	
법적 근거	교육부 고시	아동복지법	아동복지법	청소년기본법	
공간	학교 공간	학교 또는 지역 공간	지역 공간	학교 또는 지역 공간	
대상	초등1~6학년 (돌봄교실, 초1~2 중심)	만18세 미만 (학교 밖 청소년 포함)	만6~12세 미만	초등4~중등3학년	
지원 기준 (소득)	맞벌이가정 중심 (소득무관)	취약계층 중심 (중위소득 100% 이하)	맞벌이가정 중심 (소득무관)	취약계층 중심 (중위소득 150% 이하)	
지원 형태	무상 (간식비등 일부 자부담)	무상 (소득별 이용료 5만원 이내 자부담)	이용료 일부 부담 (이용료 10만원 이내 지자체별 결정)	무상	
지원 내용	보호, 교육, 놀이, 방과후학교 연계 및 일부 급·간식 지원 등	보호, 교육, 문화, 정서지원, 급·간식 지원 등	보호, 교육, 놀이, 체험, 학습, 급·간식 지원 등	체험활동, 보충학습지원, 급식, 상담 지원 등	
운영 규모	제주	214개 교실(5,234명)	66개소(1,732명)	-	9개소(240명)
		2019년 말 기준, 제주도 전체 초등학생(40,640명)의 약 17%			
	전국	13,910교실(290,358명)	4,217개소(98,501명)	173개소(2,968명)	280개소(6,117명)
	2019년 말 기준, 우리나라 전체 초등학생(2,747,219명)의 약 14.5%				

자료 : 손태주·김은정·신승배(2020). 「제주지역 초등 방과후 돌봄 체계 연구」의 p.13에서 일부 발췌
*주. 2021년 4월 현재, 제주시 다함께돌봄센터의 이용 아동은 총 5명임

2) 손태주·김은정·신승배(2020). 「제주지역 초등 방과후 돌봄 체계 연구」. 제주여성가족연구원



■ 제주도내 지역유형별 방과후 돌봄 정책 요구³⁾

- 지역유형별 방과후 돌봄 운영 사례 조사 결과 지역별 다양한 돌봄욕구 존재
 - 초등아동의 돌봄 공백해소를 위해 마을의 참여와 협력체계를 활용하고자 제주도내 8개 방과후 돌봄 운영 사례조사를 2020년 5월 7일부터 7월 21일까지 진행함(손태주 외, 2020)
 - 사례조사는 과밀도심형, 구도심형, 도농복합형(농촌형)으로 지역을 유형화하여 돌봄서비스 대상, 내용, 시간, 공간 등의 운영 실태와 어려움 등에 대한 정책요구를 파악함
 - 조사결과 지역특성에 따라 돌봄 서비스에 대한 정책요구에 차이가 나타남. 과밀도심은 돌봄 수요와 공급의 불균형에 따라 돌봄 공백의 우려, 구도심은 대상자 모집의 어려움, 도농복합(농촌)지역은 접근성의 어려움으로 지역내 틈새돌봄 운영 필요, 기관 간 연계·협력의 어려움 등임. 이를 해결하기 위해서는 지역기반의 촘촘한 돌봄 협력체계가 필요함

표 6 제주지역 방과후 돌봄 사례 8개 지역의 요약 및 정책 요구

구분		운영 실태 및 어려움				
		대상	내용	시간	공간	어려움
과밀도심	사례1	· 돌봄취약 우선	· 교육, 보호, 정서, 급식	· 방과후~19시 · 방학중 돌봄	· 활용 가능 공간 미흡	· 돌봄 공급 부족 · 학교 협력 부족 · 3학년 이후 돌봄 공백발생
	사례2	· 소득무관	· 수요 반영, 놀이, 체험	· 모동반이용 · 예약제이용	· 활용 가능 공간 있음	· 상시공간관리 · 학교↔아파트 접근성 낮음
구도심	사례3	· 돌봄취약 우선	· 교육, 보호, 정서, 급식	· 방과후~19시 · 방학중 돌봄	· 활용 가능 공간 있음	· 공간 임대료 부담
	사례4	· 돌봄취약 우선	· 교육, 진로, 정서, 급식	· 방과후~19시 · 방학중 돌봄	· 활용 가능 공간 있음	· 학교주변 유사기관 쏠림 · 수요자 모집 어려움 · 이동지원인력 · 학교 협력 부족
도농복합	사례5	· 소득무관	· 교육, 보호, 문화, 급식	· 방과후~19시 · 방학중 돌봄	· 활용 가능 공간 있음	· 초등이후 청소년 공간 부재 · 추가 돌봄 운영
	사례6	· 소득무관	· 수요 반영, 놀이, 교육	· 방과후~17시 · 방학중 동일	· 활용 가능 공간 있음	· 상시 공간 관리인력 부재 · 애월읍에 돌봄 기관 부족
	사례7	· 소득무관	· 교육, 보호, 문화, 급식	· 방과후~19시 · 방학중 돌봄	· 활용 가능 공간 있음	· 학교협력부족
	사례8	· 돌봄취약 우선	· 교육, 진로, 정서, 급식	· 방과후~19시 · 방학중 돌봄	· 활용 가능 공간 있음	· 농어촌지역 유사기관쏠림 · 수요자 모집 어려움 · 이동지원인력 · 학교협력부족
정책요구	돌봄 수요	· 다양한 가족형태를 고려한, 학기중 공적돌봄, 틈새돌봄, 긴급돌봄 및 방학중돌봄				
	돌봄 중요도	· 학년별 특성을 고려하되, 안전한 돌봄 및 정서적 지원과 따뜻한 먹거리(급식)중요				
	돌봄정책 목표	· 수요와 공급 고려하여 필요 지역에 돌봄기관 확충과 모니터링으로 보완·개선 및 지역별 사각지대 해소를 위한 시간조사 결과를 반영하여 기존 돌봄기관 지원 강화				
	돌봄의 질	· 아동에 대한 이해 및 신뢰가 필요하므로 자격 갖춘 전문 인력 필요 단, 시간제 교사의 경우, 경험이 있는 공동체 활동가, 퇴직교원 등 활동이 가능				

주. 손태주·김은정·신승배(2020). 「제주지역 초등 방과후 돌봄 체계 연구」. p.112.

3) 손태주·김은정·신승배(2020). 「제주지역 초등 방과후 돌봄 체계 연구」. 제주여성가족연구원

■ 지역기반 수눔음 돌봄공동체 사례⁴⁾

- 제주도에서 추진하고 있는 수눔음 돌봄공동체는 대안적 돌봄 공백 보완의 견인 역할
 - 제주특별자치도는 2016년부터 변화하는 가족형태와 맞벌이가구 비중이 전국에서 가장 높은(60%) 제주 특성을 고려하여 기존의 관주도가 아닌 주민이 자발적으로 공동체성을 회복하여 마을 안에서 돌봄을 함께할 수 있도록 ‘돌봄 공동체’ 확산에 노력함
 - 수눔음 돌봄공동체는 공동체 가치 및 상호 유대에 의한 돌봄 활동을 하는 모임이고, 품앗이와 유사한 제주의 전통문화인 ‘수눔음’으로 마을 안에서 돌봄 문제를 개인·가족·지역이 책임을 함께 나누는 방식을 지향함. 2020년 활동한 돌봄 공동체(68개팀) 중에서 8개팀은 여성가족부의 사례 공모전에 선정되어 ‘우리동네돌봄공동체’⁵⁾ 로 등록됨

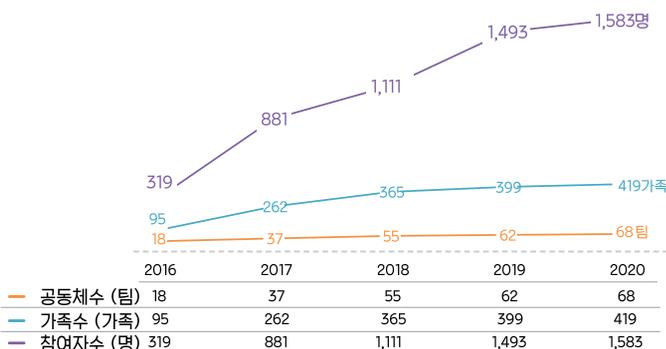
[그림 1] 2020년 돌봄 공동체 활동 지역 분포도



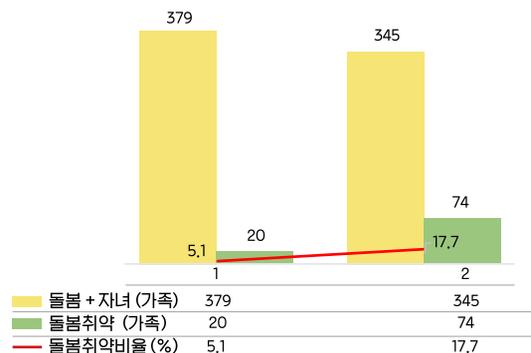
주 : ○ 표시된 8개 공동체는 2020년 여성가족부·한국건강가정진흥원 돌봄공동체 사례공모에 선정된 팀임

- 공동체는 취약집단인 한부모, 다문화, 장애아 가족 등 다양한 가족 간의 함께 돌봄을 실천
 - 돌봄 공동체의 참여 인원은 사업초반인 2016년 319명(18개팀/95가족)에서 2020년 1,583명(68팀/419가족)으로 약 5배 증가하고, 취약집단인 한부모, 다문화, 장애아 가족 등의 참여비율 역시 2020년 17.7%로 전년(5.1%) 대비 약 3배 증가함. 돌봄공백 보완을 함께 실천함

[그림 2] 제주지역 돌봄 공동체 연도별 현황



[그림 3] 돌봄 취약가족 참여(2019-2020)



4) 손태주 외(2020). 「2020년 제주가족친화지원센터 운영사업 결과보고서」. 제주여성가족연구원·제주가족친화지원센터
 5) 돌봄지도-우리동네 돌봄공동체. <https://dolbomnetwork.kr/care-list/>



4. 정책 시사점

■ 저출산 대응 관점에서 지역 기반 양질의 초등돌봄 정책의 중요성

- 제주지역의 2030 미혼청년 대상의 결혼·출산에 대한 조사 결과, 평균 1.36명의 소자녀 계획의향으로 나타났고, 그 이유로는 자녀 양육에 대한 부담이 커서가 44.5%로 가장 높았음
- 저출산 대응은 단순히 단기적인 출산율에 주목하는 것을 넘어서서 일을 중심으로 생애를 설계하는 남녀 청년세대들에게 결혼·출산·양육이 생애주기별 자기실현에 장애 요소가 되지 않도록 하는 것이 필요함. 이를 위해서는 청년세대의 결혼관과 자녀관 등의 가치관 변화를 적극적으로 고려한 지역 기반 양질의 아동 돌봄 정책을 개발하는 것이 중요함

■ 함께 돌보는 가족친화 사회환경 조성의 중요성

- 지난해 코로나19로 오히려 돌봄이 가정의 책임으로 역행하는 현실에서 제주도에서 추진해온 수놓음 돌봄공동체는 갑자기 닥친 재난상황에서 빠질 수 있는 취약집단을 포용하고 주민들이 자발적으로 돌봄 공백을 메워나가며 함께 돌보는 지역 문화를 만들어 갔음
- 출산율을 최소한 현재의 상황으로 유지하기 위해서는 돌봄이 어느 한쪽에 치우치지 않고 아이를 키우는 일이 행복하고 일과 개인의 삶의 불안정성을 해소하는 것이 필요할 것임
- 결국 모든 개인이 돌봄 역량을 갖춰 안정적인 남녀 간 분담(맞돌봄)이든, 가정과 기관 및 돌봄공동체 간 분담이든, 돌봄을 함께 나누고 개인의 삶에서도 좋은 부모가 될 수 있도록 가족친화 지역문화 확산을 통해 함께 돌보는 사회 환경을 조성하는 것이 중요함

■ 지역별 돌봄 수요조사를 통한 방과후 돌봄 공급 계획 수립 필요

- 지역 특성에 맞는 방과후 돌봄을 위해서는 정부의 초등 방과후 돌봄서비스 확대 목표에 따른 제주지역에서 실현가능한 학교돌봄과 마을돌봄의 수요대비 공급계획 수립이 중요함
- 돌봄 시설은 지역별 특성에 부합한 기존 방과후 돌봄시설 간 상생·협력의 체계적 운영으로 불필요한 돌봄기관 확대를 최소화하고 양질의 마을돌봄 운영으로의 유도가 적절할 것임

■ 아동 돌봄 기관들의 유기적 연계를 위한 돌봄체계 구축 필요

- 제주지역의 방과후 돌봄으로 학교돌봄은 매년 증가하는 초등돌봄 수요에 비하여 학교안의 돌봄 공간을 확보하는 것이 어려운 실정으로 마을돌봄이 함께 추진될 수 있도록 지자체, 교육청, 마을의 돌봄 기관 간 긴밀한 유기적 연계를 위한 협력적 돌봄 체계화가 중요함
- 제주특별자치도는 마을단위의 공공 및 민간의 다양한 자원들을 연계·협력하여 아동 돌봄을 위한 촘촘하고 질 높은 돌봄 체계를 유기적으로 구축하고, 모든 아동이 행복하게 성장할 수 있도록 발달단계에 맞춰 서비스기회를 제공할 수 있는 돌봄 환경을 조성해야 할 것임

