

늘봄학교 정책 운영과 과제

조진호 (국립부경대학교 교수)

· 본 Issue Paper는 2024년 교육부와 한국과학창의재단 재원으로 늘봄학교 초1 맞춤형 프로그램 운영 사업의 지원을 받아 수행된 연구임(No. SBJ000089486)

차 례

I. 서론	1
II. 연구 내용 및 방법	2
III. 늘봄학교의 정책의 배경	3
1. 늘봄학교의 도입배경	3
2. 늘봄학교의 의미와 목적	5
3. 늘봄학교 정책 도입의 목적	6
IV. 늘봄학교의 운영	8
1. 늘봄학교 프로그램 운영	8
2. 늘봄학교 운영에 따른 문제점	11
3. 늘봄학교 도입에 따른 다양한 관점	17
V. 늘봄학교 운영에 대한 제안	20
1. 교육 프로그램의 다양화 및 맞춤형 교육 강화	20
2. 인력 확보 방안 제시	20
3. 전문성 강화 및 지원	20
4. 지역 사회와의 협력	21
5. 법적 근거 마련	22
6. 재정 지원 및 운영의 지속 가능성 확보	22
VI. 결론 및 논의	22
1. 결론	23
2. 논의	24

늘봄학교 정책 운영과 과제

1. 서론

교육부는 현재의 심각한 저출생 문제를 교육과 돌봄을 통합하는 늘봄학교를 통해 극복한다는 계획을 세우고 있으며, 정부는 2023년 4월 교육부 국정과제로 초등 전 일제의 새 이름으로 '초등늘봄학교 추진방안'을 발표했다. '늘봄학교'라는 용어는 2023년 1월 교육부가 '전일제 학교' 명칭에 대한 국민과 학교 현장의 부정적 인식, 예를 들면 강제적으로 학생들을 학교에 온종일 묶어둔다는 오해 등을 고려하여, 정책 명칭을 '늘봄학교'로 수정하게 되었다(이성희, 2024). '늘 봄처럼 따뜻한 학교'라는 의미로, 학부모의 돌봄 부담 경감과 출발점 시기의 교육격차가 해소될 수 있도록 모든 학생에게 개별화된 교육·돌봄을 지원하기 위해 추진하였다.

맞벌이가 일상이 된 우리 사회에서 부모가 업무에 매진한다면 그 시간 동안 아이를 맡길 수 있는 정책적 지원이 필요하고 늘봄학교 도입 이전에 그 역할을 해 온 것이 방과후 수업과 돌봄교실이었다. 2024년부터는 방과후수업과 돌봄교실을 통합한 '늘봄학교'라는 새로운 정책을 도입하였다. 늘봄학교는 '정규수업 외에 학교와 지역사회의 다양한 교육자원을 연계하여 학생의 성장, 발달을 위해 제공하는 종합 교육프로그램'으로 정의된다(교육부, 2024b). 늘봄학교는 정책 수요자인 학생, 학부모가 모두 만족하는 돌봄 정책을 추진해야한다는 관점으로, 학생은 저학년부터 고학년까지 아동 발달 수준에 맞도록 맞춤형프로그램을 다양하게 제공하고, 학부모의 돌봄 부담이 줄도록 아침, 저녁 돌봄, 일시 돌봄 등 돌봄 유형을 선택적으로 운영하기 위해 도입되었다.

교육부는 2023년 기준, 초등학생의 방과후학교 참여율 50.3%, 돌봄교실 참여율 11.5%를 2026년까지 100% 달성하겠다고 밝혔다(교육부, 2024a). 이용 시간의 경우 오후 1-5시까지(돌봄은 수요에 따라 오후 7시까지) 운영했던 것을 정규수업 전 아침, 정규수업 후 희망시간(최장 오후 8시)까지 운영하기로 했다. 운영 공간은 학교 내 돌봄교실과 일반학급 등 학교 안과 밖의 다양한 교육 공간을 대상으로 했고, 기존 돌봄-방과후는 수익자(학부모) 부담이었지만, 100% 무료(국가지원) 지원이며, 운영방식은 교원의 행정업무 부담을 경감하고, 늘봄지원실을 설치·운영한다고 하였다.

늘봄학교는 현 정부의 국정과제로 2024년 상반기에 2,000개 학교, 하반기에 전체 초등학교로 확대하고 2026년까지 모든 초등학생들이 이를 활용하게 한다는 계획을 세우고 있다. 즉, 교육부는 늘봄학교를 통해 교육과 돌봄을 통합하여 학생들에게 제공할 것이라는 포부를 가지고, 현재의 심각한 저출생 문제를 늘봄학교로 극복한다는 계획을 세우고 있다.

하지만, 정부의 정책 취지와는 달리 교육 현장에 상당히 급속도로 정책이 도입되면서 늘봄학교 운영에 대해 교원단체, 공무원(직) 노조, 학부모 단체 등 교육현장의 주체들 간 많은 논란과 갈등이 번지고 있다(김건아 외 3인, 2023).

본고에서는 늘봄학교 추진을 위한 국민적 정서 지지를 바탕으로 늘봄 학교 도입에 대한 학교 현장 교사와 교육 관계자에게 정책의 비전과 목표에 대한 견해를 바탕으로, 정책이 안정되기 위한 공감대 형성이 무엇보다 중요한 시기이기 때문에(이성희, 2024), 늘봄학교의 현재 상황과 문제, 향후 과제에 대하여 관련 정책 자료와 선행연구를 문헌 분석하여 정책적, 교육적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

늘봄학교는 2023년에 도입된 정책으로, 이에 관한 연구는 아직 미미한 상황이다. 다만, 최근 늘봄학교 도입 배경과 제도의 필요성(이성희, 2023a, 2023b, 정재훈, 2023), 전일제 학교 제도화 방안(이성희 외, 2023), 늘봄학교 정책변동 분석(김건아 외, 2023), 늘봄학교 도입 효과에 대한 학부모 인식(최혜진, 정재훈, 강은희, 2023), 늘봄학교 프로그램 개발(오레지나, 길영순, 2023) 등에 관한 연구 등이 있으나, 국정과제인 정부의 정책 홍보와 확대 의지에 비교하면 연구의 수나 범위가 매우 제한적이다.

따라서 본 연구에서는 이론적, 정책적 관점에서 늘봄학교와 관련한 시·도교육청 늘봄학교 정책설명회 자료집, 늘봄중앙지원센터 홈페이지 자료, 교육(지원)청의 방과후·늘봄(학교)지원센터홈페이지 자료, 교육부와 언론기관 보도자료, 늘봄학교 (시범)사업 보고회 자료 등을 분석하여 정책 제안자 측면인 정부 행정기관의 관점과 정책 실행자인 교육 현장의 관점에서 다양한 늘봄학교 관계자의 입장을 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 이를 통해 늘봄학교 정책의 이론적 도입 배경과 학교 현장의 도입 과

정에서 교육 관계자와 이해 당사자의 의견을 종합하여 늘봄학교 정책 적용과 현장 의견을 수렴하여 교육적, 정책적 시사점을 제안하고자 한다.

이를 토대로 본 연구의 주요 연구 내용을 제시하면 다음과 같다.

- (1) 늘봄학교 정책의 주요 내용은 무엇인가?
- (2) 늘봄학교 도입에 따른 문제점은 무엇인가?
- (3) 늘봄학교 도입에 관한 관점은 무엇인가?
- (4) 늘봄학교 운영에 대한 제안 사항은 무엇인가?

3. 늘봄학교 정책의 배경

1) 늘봄학교의 도입 배경

① 저출생과 공교육의 신뢰도 저하

우리나라는 OECD 국가뿐 아니라 전 세계에서 출산율이 가장 낮으며, 저출생의 원인은 다양하고 복잡하다. 출산율이 급격하게 감소하고, 고령인구가 늘어나는 상황이 빠르게 일어나면서 사회 구조가 기형적으로 변하면서 고령인구에 대한 복지비용이 경제 규모에 비해 급격하게 커지는 반면 세금을 낼 수 있는 생산 가능 인구가 줄어드는 시점을 준비 없이 맞이하게 되었다는 것이다.

저출생 문제를 해결하기 위한 방안으로 대표적으로 거론되는 부분이 교육 정책이며, 교육 분야로 한정해서 본다면 공교육과 사교육에서 비롯된 문제들이 저출생에 일정 부분 분명한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(홍섭근, 2024). 저출생의 한 원인 중 하나로 제기되는 여성의 경력단절(경단녀) 문제는 자녀가 초등학교에 입학하는 순간, 하교 시간 이후 아이 돌봄 문제가 직장 경력 단절을 초래하는 것으로 조사되었다. 이는 초등학교 저학년(1-2학년)이 1-2시 내·외로 하교하기 때문에 자녀 돌봄 공백이 길어지며, 특히 방학 중에는 돌봄 공백이 커 맞춤형 시스템이 있는 사교육에 의존하게 되는 것이다. 물론 기존 초등학교 내 돌봄교실과 방과후 프로그램이 있긴 하지만, 선택권이 다양하지 않고 학교별·지역별 격차도 크다는 점에서 정책의 실효성에 대한 의문이 커지는 상황이었다. 수준 높은 프로그램이라기보다는 학교에

서 머물다 가는 정도의 수준에 그치고 있어, 많은 학부모들은 처음부터 방과후학교나 돌봄 프로그램을 이용하기보다 사교육을 선택하는 것으로 조사되었다(홍섭근, 2024). 방과후학교와 돌봄교실에 대한 실효성 있는 운영에 대한 의문이 제기되며, 이는 초등학교 공교육은 더욱 신뢰받지 못하게 되는 상황으로 이어진 것이다. 정규 교과시간과 방과후 학교·돌봄교실의 교육의 질적 격차는 공교육의 신뢰도 저하로 이어지며, 늘봄학교 도입의 필요성을 제기하게 되었다.

② 방과후학교와 돌봄교실의 문제점

학교, 지역마다 차이가 있으나, 방과후학교는 주 대상이 1-6학년이고, 돌봄교실은 주 대상이 주로 저학년(1-2학년)이다. 최종 책임자는 학교장이라, 학교의 재량권이 상당하다. 방과후학교와 돌봄교실에 대해 좋다, 나쁘다 단정 짓기는 어렵다. 방과후학교의 운영 책임은 단위학교 학교장에게 있지만, 실제 이 정책을 이끌어가는 이들은 비정규직(강사)이었다. 공교육 영역 안에 들어왔지만, 사교육의 또 다른 형태로 생각되기도 한다. 그도 그럴 것이 방과후학교나 돌봄교실 운영 종사자의 대부분이 비정규직 노동자의 형태이다. 학교에 일시적으로 소속은 되어 있으나, 언제든지 바뀔 수 있는 단기 노동자의 형태이고 그 질의 차이도 무척 크다. 도심 지역에서는 해외 유수의 대학 출신들이 취미로 아이들을 가르치기도 하는 반면, 농촌 지역에서는 가르칠 사람이 없어 누구라도 환영하는 경우가 많은 상황이다.

규모가 큰 학교에서는 대부분 방과후학교를 전문 업체와 계약해서 운영한다. 업체를 통해 인력을 고용해서 유지하는 형태이다. 방과후학교를 공교육 속 또 하나의 사교육으로 보는 이유도 이것이다. 방과후학교 강사들은 1인 사업자 형태이며, 현행법상 무기계약직 대상에서는 제외되고 있다. 소규모 학교에서는 업체와 계약을 하기보다는 강사들과 직접 계약을 하기도 하는데, 때문에 학교에서 방과후학교 담당 업무는 대표적인 기피 업무 중 하나이다(홍섭근, 2024). 수많은 강사들의 수업이나 계약 문제에 관여해야 하는 경우가 많기 때문이다. 일부 지역에서는 전보가산점 등을 인정하고 있지만, 점수를 안 받고 관련 업무를 맡지 않겠다는 의견이 대다수이다.

돌봄교실은 방과후학교보다 더 많은 쟁점이 있다. 돌봄교실을 운영하는 주체가 과거에는 교사였으나, 점진적으로 돌봄공무직(노동자)으로 변화하고 있다. 일부 시도에서는 초창기에 승진가산점을 주기도 하였으나, 여러 이유로 교사를 배제하고 돌봄공무직(노동자)으로 전환하여 운영하고 있다. 그렇지만 방과후학교와 마찬가지로 교사

가 아예 배제되긴 어렵다. 책임지는 누군가가 있어야 하기에, 교감이나 교무부장 등이 아직도 돌봄교실에 관여하고 있다. 돌봄교실의 운영시간도 보통 정규교과수업 이후부터 하기에 8시간 근무가 보장되진 않는다. 보통 4-6시간 근무가 이루어지고 있는 상황이다. 일부 시·도에서 8시간 근무하는 공무원의 근무 형태가 도입되고는 있으나, 협상 당사자인 시·도교육청과 노조 측의 협상 상황은 늘 난항을 겪고 있다. 학교 현장과 실제 돌봄 업무 수행에 대한 전문성의 차이, 업무 수행 여건의 차이 등의 간극이 크다. 대부분 예산과 인력 관리 문제로 귀결된다.

2) 늘봄학교의 의미와 목적

늘봄학교는 정규 수업 외에 학교와 지역사회의 다양한 교육 자원을 연계하여 학생들의 성장과 발달을 위해 제공하는 종합 교육 프로그램으로, 기존의 초등학교 방과후와 돌봄을 통합하여 개선한 단일 체제로, 앞으로는 늘봄학교 형태로 운영될 예정이다. 늘봄학교는 학생들의 관심과 능력에 맞춘 다양한 프로그램을 국가의 재정 지원에 따라 무료로 운영하며, 학생들은 예술, 과학, 외국어, 정보 등 다양한 분야의 프로그램을 자신의 흥미에 따라 자유롭게 선택할 수 있다. 또한 늘봄학교 프로그램은 전문 교사들에 의해 운영되며, 학생들의 성장과 발달을 돕기 위해 개별 요구에 맞춘 맞춤형 교육을 제공하고 안전하고 건강한 환경에서 학생들이 프로그램에 참여할 수 있도록 운영된다.

이러한 교육적 목적을 배경으로 늘봄학교를 도입하고자 하며, 2023년 한 해 동안 늘봄학교 시범사업이 8개 시범교육청을 중심으로 실행되었다. 이 과정에서 학부모의 높은 정책 만족도와 함께 2024년 시행된 총선에 맞물려 교육부는 늘봄학교 전국 확산을 2025년에서 2024년으로 앞당긴다는 발표를 했다. 서울 서이초 사건을 기점으로 늘봄학교 정책에 대한 교원의 반발이 거세진 이후 2023년 교육부의 늘봄학교 개념(안)은 “교육·돌봄(에듀케어) 통합 서비스”에서 2024년에 “학생 성장·발달을 위한 종합 교육프로그램”으로 개편되었으며, 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1. 늘봄학교 개념(안)>

교육부	2023년	2024년
개념	· 학교 안팎의 다양한 교육자원을 활용하	· 늘봄학교는 정규수업 외에 학교와 지

(안)	여 희망하는 초등학생에게 정규수업 전후로 제공하는 양질의 교육·돌봄(Educare) 통합 서비스	역사회의 다양한 교육 자원을 연계하여 학생 성장·발달을 위해 제공하는 종합 교육프로그램 • 기존의 초등학교 방과후와 돌봄을 통합·개선한 단일 체제(앞으로 초등학교 방과후와 돌봄은없어지고 늘봄학교 하나의 체제만 존재)
비전	• 가정·학교·지역사회 협력으로 교육·돌봄 국가 책임 강화	• 세계 최고 수준의 늘봄학교
목표	• 2025년부터 전국 초등학교에서 늘봄학교 운영, 희망하는 모든 학생에게 양질의 교육·돌봄 서비스 제공	• 희망하는 학생·학부모 누구나 만족하며 누릴 수 있는 종합 교육 프로그램 제공

늘봄학교 도입에 따른 체제, 서비스, 운영 공간, 종사 인력, 교육프로그램 운영 등에 관한 개념을 도식화하여 나타내면 <표 2>와 같다.

3) 늘봄학교 정책 도입의 목적

첫째, 아이들을 위한 미래형·맞춤형 방과후 프로그램을 제공한다. 초등학교 입학 초기(3월) 이른 하교로 인한 돌봄 공백을 해소하기 위해 '초1 에듀케어 집중 지원 프로그램'을 시범 운영합니다. 희망 학생을 대상으로 방과 후에 놀이, 신체활동 등 활동 중심 맞춤형 프로그램을 제공하여 신입생의 학교적응과 학부모 돌봄 부담 경감을 지원합니다. 또한, AI, 코딩, 드론 등 미래형 프로그램과 함께 학생들의 건강한 발달을 위한 체육·문화 예술 프로그램을 확대하고, 소규모·수준별 강좌 등 양질의 방과 후 프로그램을 제공한다.

<표 2. 늘봄학교 운영>

구분	지금까지		앞으로
체제	초등 방과후학교 초등돌봄교실	→	늘봄학교
서비스	방과후 프로그램 돌봄 서비스	→	늘봄과정
공간	방과후교실(일반교실, 특별실 등) 돌봄교실	→	늘봄프로그램교실 늘봄교실
인력	(신설) (신설) 돌봄전담사 방과후강사	→	늘봄지원실장(공무원) 늘봄실무직원(공무원, 공무원, 단기계약직, 퇴직교원 등) 늘봄전담사(공무직) * 돌봄전담사 노조와 협의추진 늘봄프로그램강사(계약직)
프로그램	초1 에듀케어 (신설)	→	(삭제) 저학년 맞춤형 프로그램 * ('24년) 초1 → ('25년~) 초1~2
조직	학교 (신설) 교육(지원)청 방과후·늘봄센터 교육부 방과후돌봄정책과	→	학교 늘봄지원실 교육(지원)청 늘봄지원센터 교육부 늘봄학교정책과

출처: 2024학년도 늘봄학교 업무담당자 연수자료집. p. 19.

둘째, 학교에서 제공하는 돌봄 유형을 다양화하고 서비스 질을 제고하는 것을 목적으로 한다. 현재 오후 돌봄 위주로 운영되는 돌봄교실을 아침 돌봄(7~9시), 틈새·일시 돌봄, 저녁 돌봄(17~20시) 등 학생이 필요한 시간에 탄력적으로 돌봄을 이용할 수 있도록 단계적으로 확대 운영합니다. 과밀지역의 경우 교육(지원)청이 주관하여 인근 다수 학교의 돌봄 수요에 공동으로 대응하는 거점형 돌봄 기관도 확충(2027년

까지 25개소 이상 확충)해 나갈 계획입니다. 다양한 유형의 돌봄과 함께 희망 학생들에게 석·간식과 함께 심리·정서 프로그램 제공 등으로 학생 및 학부모가 만족할 만한 더 나은 돌봄 서비스로 거듭나는 것을 목적으로 한다.

셋째, 교육청 중심의 전담 운영체제를 구축하여 학교·교원의 업무경감을 지원한다. 단위학교 중심으로 운영되던 방과 후 학교 업무를 교육(지원)청 중심으로 전환하고, 전담인력(2023년 지방공무원 127명)을 배치하여 학교·교원의 업무를 경감하는 방향을 추진하고 있다. 또한 학교 현장에서 디지털·문화·예술·체육 분야에서 양질의 프로그램과 우수한 강사를 수월하게 확보할 수 있도록 관계부처, 지방자치단체, 유관 기관·단체들과 파트너십을 강화하고, 보다 촘촘한 지원이 이루어질 수 있도록 시도교육청, 학교 현장과 긴밀하게 소통해 나갈 예정이다.

넷째, 시범운영을 통한 '늘봄학교'의 단계적 확대이다. 늘봄학교 정책을 모든 학교에 일시에 적용하기는 어렵기 때문에 2023년 5개 시도교육청(인천, 대전, 경기, 전남, 경북)에서 214개 늘봄학교를 시범 운영하여 지역별·학교별 여건에 따라 다양한 우수모델을 발굴하고, 2025년에는 전국의 모든 초등학교에서 늘봄학교가 운영될 수 있도록 단계적으로 확대해 나갈 예정이다.

4. 늘봄학교의 운영

1) 늘봄학교 프로그램 운영

늘봄학교 프로그램은 입학초기 학교생활 적응활동, 신체놀이·조작활동, 특기적성 프로그램으로 구성하되, 정규수업 후 놀이 중심의 재미있고 다양한 프로그램으로 구성하며, 학습지원대상 학생의 지도와 연계한 맞춤형 프로그램 운영이 가능하도록 계획하고 있다. 이러한 늘봄학교 프로그램 운영의 목적과 방침을 정리하면 표 3-3과 같다.

<표 3. 늘봄학교 프로그램 운영>

목적	<ul style="list-style-type: none"> • 희망하는 초1 학생에게 양질의 맞춤형 프로그램을 연중 매일 2시간 이내 무 	<ul style="list-style-type: none"> ① 초1 맞춤형 프로그램(매일 2시간 이내 무상 제공) ② 선택형 프로그램으로 구분되며, 선택형 프로그램은 늘봄(방과후) 프로그램과 늘봄(돌봄) 프로그램으로 구성
-----------	---	---

	상 제공	됨
	<ul style="list-style-type: none"> • 늘봄학교 인력(단기계약직 행정인력, 정원외 기간제교원 등)이 초1 맞춤형 프로그램 업무를 담당함. 	<p>※ 초1 맞춤형 프로그램 행정업무가 교원의 부담이 되지 않도록 하고, 원칙적으로 초1 맞춤형 프로그램 강사는 외부강사로 하되, 희망하는 교원이 있는 경우는 예외로 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 운영은 늘봄프로그램 강사(개인/업체)를 활용 가능하며, 늘봄(방과후) 프로그램 강사 계약 시 학교 여건에 따라 초1 맞춤형 프로그램에 참여 가능성을 계약서에 명시하여야 함.
<p>방침</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 늘봄지원센터는 초1 맞춤형 프로그램이 원활히 운영될 수 있도록 단위학교의 행.재정 업무를 주관함 	<ul style="list-style-type: none"> - 늘봄학교인력(늘봄실무직원, 늘봄전담사, 정원외 기간제교원 등)을 채용하여 학교 배치 <ul style="list-style-type: none"> ※ 정원외 기간제교원은 시도별 여건에 따라 학교에서 채용 가능 - 늘봄학교인력 인건비, 프로그램 강사비, 교재 및 재료비 등 지급 - 늘봄학교 정책설명회, 단기계약직 행정인력 역량강화 연수, 초1 맞춤형 프로그램 운영 컨설팅 등 실시 - 늘봄학교인력 인건비, 프로그램 강사비, 교재 및 재료비 등 지급
	<ul style="list-style-type: none"> • 초1 맞춤형 프로그램의 참여 희망 조사는 개학.신학기 시작 전 학기별 조사를 원칙으로 운영하고, 여름.겨울 방학 시작전에도 조사 가능 	

출처: 교육부(2024). 늘봄학교 운영 가이드 라인. p. 29.

<div style="background-color: #1a522a; color: white; padding: 10px; text-align: center;"> ① 초1 맞춤형 프로그램 </div>	대상	초등 1학년	
	개념	희망하는 초1 학생에게 양질의 맞춤형 프로그램을 연중 매일 2시간 이내 무료제공	
	내용	초등학교 1학년 학교적응·성장 지원 및 놀이중심의 예·체능, 사회·정서 프로그램 등	
<div style="background-color: #1a522a; color: white; padding: 10px; text-align: center;"> ② 늘봄(방과후) 프로그램 </div>	대상	1~6학년	
	개념	기존 방과후학교 프로그램 개선·보완	
<div style="background-color: #1a522a; color: white; padding: 10px; text-align: center;"> ③ 늘봄(돌봄) 프로그램 </div>	아침 늘봄	대상	1~6학년
		개념	이른 등교로 정규수업 이전 돌봄이 필요한 학생에게 제공하는 프로그램
	오후 늘봄	대상	1~6학년(초1 맞춤형 프로그램 포함, 전 학년 점차 확대, 학교별 여건 고려)
		개념	정규수업 이후에 맞벌이가정·저소득층가정·한부모가정·다자녀가정·다문화가정·담임추천대상자 등의 학생에게 제공하는 프로그램
	저녁 늘봄	대상	1~6학년
		개념	오후늘봄 및 연계형늘봄 참여학생 중 추가 돌봄이 필요한 학생에게 제공하는 프로그램
	연계형 늘봄	대상	1~6학년
개념		늘봄(방과후)프로그램에 참여하면서, 오후늘봄을 이용하지 못하는 학생에게 제공하는 프로그램 ※ 늘봄(방과후) 프로그램에 참여하지 않는 학생이라도 돌봄이 필요한 시간 동안 입급가능	

[그림 1] 늘봄학교 프로그램 예시(출처: 교육부(2024). 늘봄학교 운영 가이드 라인. p. 4)

2) 늘봄학교 운영에 따른 문제점

① 교사 업무 부담

늘봄학교 정책은 부모들의 맞벌이로 인한 돌봄 부담을 해소하고, 국가적으로 저출생 문제에 대한 대안으로 기능할 것을 기대한다. 하지만 다른 측면에서는 늘봄학교 운영에 따른 업무에 관한 문제가 생길 수 있는데, 교사와 학교 행정직원은 지금도 업무량이 포화 상태인 상황에서 추가로 발생할 수 있는 부담에 대해 우려를 표명하고 있다. 늘봄학교 운영에 있어 아이들을 오전 7시부터 저녁 8시까지 돌봐야 하는데, 이에 따른 교사, 행정직원의 근무 환경과 업무 부담이 증가할 것으로 예상된다.

학교에 늘봄학교를 전담하는 늘봄지원실을, 교육청에는 늘봄지원센터를 설치하여 교사의 업무에 부담이 되지 않았다고 발표하지만 현장에서의 세부적인 계획은 제대로 수립되지 않아 교사의 부담이 가중되고 있다.

전국교직원노동조합의 '1학기 늘봄학교 실태조사 결과 발표'에 따르면 1학기 맞춤형 프로그램 수업에 투입된 강사 인력 가운데 61.7%가 교사였으나 교육부는 16.8%라고 발표하였다. 조사 방식의 차이라고 보기에선 너무나 큰 차이를 나타낸다.

전라남도 소재 A초등학교는 이번 학기 늘봄학교 운영 직전까지 기간제 교원을 채용하지 못했다. 이 학교에서 영어를 가르치던 기간제 교원에게 늘봄학교까지 맡아달라고 부탁했지만, 일주일 만에 이 교원은 “도저히 힘들어서 못하겠다”며 계약을 파기하고 떠났다. 업무 과중으로 인해 사실상 ‘도망’이나 다름없는 선택을 한 사례이다(헤럴드경제, 3월 11일 자).

교육부와 전교조의 비율차이는 있지만 결국 많은 학교에서 프로그램은 준비했지만 운영할 인력은 갖추지 못해 교사가 그 자리를 대신하고 있는 것은 사실이다.

그리고 전교조 조사에서 교사들은 '수업 후 바로 늘봄학교 프로그램 운영에 투입되면 다음 날 수업 준비와 기존 담당 업무를 제대로 수행하기 힘들다', '매일 늘봄 강사로 들어가는 1학년 담임교사들의 소진이 걱정된다' 등 늘어난 업무부담을 호소하고 있다. 비단, 전교조 조사에서만이 아니라 교사를 대상으로 한 대부분의 관련 단체의 조사에서 교육부와 상반되는 결과를 보이고 있다는 것은, 늘봄학교 운영에 있어 교사의 업무 부담이 상당한 것은 어느 정도 감안하여 정책의 일부를 변경하거나, 운영의 방향을 바로 잡을 필요가 있다는 반증이 아닐까 생각된다.

이와 흐름을 같이하는 사례를 보면, 무리한 기간제 교사 채용으로 혼란이 발생한

학교를 들 수 있다. 늘봄학교 담당 기간제 교사로 채용된 이들 중 초등교사 자격증 소지자는 36.7%, 중등교사 자격 소지자는 46%였다. 초등교사 자격증이 있는 기간제 교사 중 46%는 60대 이상이었고, 기간제 교사를 채용하지 못한 경우도 17.3% 있었다. 이 중에는 중등에서 정년퇴직한 교사 또는 교원 자격은 소지하지만 학교에서 근무를 전혀 안 해본 사람도 많다는 사실이다.

교육부에서는 2024년에 한시적으로 기간제 교사 2천명을 배치하고, 2학기부터 순차적으로 지방직 공무원과 늘봄지원실을 점진적으로 늘려 배치할 것이라고 발표하였다. 이러한 계획이 과거에도 종종 제시되었으나 지켜지지 않은 경우가 많았다고 인천 A초등학교 교사는 전했다.

예전에도 수석교사 증원, 스포츠강사 및 영어회화 전문강사 증원 등이었지만 지켜지지 못했구요, 최근 늘봄학교 또한 담당을 기간제 교사 증원으로 해결한다는 것은 결국 늘봄학교 운영 업무도 정교사들에게 넘어갈 것으로 보여요(인천 A초 교사).

추가로, 늘봄지원실장의 경우 대규모 학교는 지방직 또는 교육전문직이, 소규모 학교는 교감이 담당하게 한다. 그런데 교육전문직은 본청, 교육지원청, 연수원 등에만 배치되었지, 학교에는 배치된 전례가 없어 이 또한 교사들의 몫이 되지 않을까 하는 우려가 있다.

“충북 C 교사는, 방과후학교의 시간표 작성, 강사모집 업무를 보조하는 인력 지원 예산이 줄면서 이제 막 발령받은 신규교사 등이 운영하는 경우도 많았다”면서 “돌봄교실 역시 기존 교사들이 교육행정에 능숙하다는 이유로 해당 업무를 진행하는 일이 많았다 (비즈니스포스트, 2월 14일 자).”

늘봄학교는 사실상 기존 초등학교 교사 및 공무원의 근무형태와 아이들의 수업시간을 변경되는 형태로, 정규 수업 외에 방과후학교 수업을 신설하는 방식과 유사하지만 인력과 예산 등 운영에 대한 깊이 않은 정책 운영으로 인해, 기존의 시스템을 그대로 활용하라는 것은 학교 측이 늘봄학교 운영을 단위학교가 알아서 하도록 제시할 뿐 새로운 제도이지만 바뀐 부분을 찾기가 어려운데 현실이다. 좀 더 세밀한 현장의 문제점 중 하나는 바로 정책의 정체성이 규정되지 못한 상태에서 운영이 되는 바람에, 업무 담당 주체가 모호하고, 업무와 관련한 구체적인 지원 체계가 마련되지 않아, 업무를 둘러싼 교육주체 간 갈등이 발생하는 것도 해결하지 못하고 있는 상황이다. 결국 늘봄학교 운영은 단위학교의 업무 총량만 늘리는 모양새가 되어버린 것이다.

② 안전 및 법적 근거

업무 부담 뿐 아니라, 아이들의 안전사고 발생 문제에 대한 우려도 부각된다.

정부 정책에 따라 오전 7시부터 저녁 8시까지 늘봄학교를 운영한다면, 아이들을 가르치고, 관리하는 인력만 필요한 것이 아니다. 이른 아침이나 야간에 학교는 외부인들의 침입에 무방비로 노출된다. 만약, 나쁜 의도를 가진 외부인이 학교에 침입하여, 학생이나 담당 인력에게 위협을 가하거나 범죄를 저지르는 상황이 발생할 때 보호해 줄 인력이 학교에는 없다는 현실이다. 이전 사례를 보면, 대낮에도 외부인이 학교를 침입하는 사건이 종종 있어왔는데, 학교는 학생들을 보호해 줄 사람이 있어야 하는데, 늘봄학교의 계획에는 이 부분은 크게 고려되지 않은 것으로 보인다.

늘봄학교는 학교가 아이들을 오랜 시간 동안 돌보아야하기 때문에 안전사고나 학교폭력 등의 문제에 대한 대비가 필요하다.

2019년 초등학생의 학교폭력 피해 응답률은 3.6%인 데에 반해 2020년도에는 1.8%로 절반 가량 급감하였다(2022년 1차 학교폭력 실태조사 결과 발표, 교육부 보도자료, 2022.09.05.). 이는 COVID-19 팬데믹으로 인해 아이들이 학교에 머무는 시간이 적어 학생 간 접촉이 현저히 줄었기 때문이다. 다르게 생각해보면, 더 오랜 시간 학교에 머무르게 되는 늘봄학교 정책 운영에 있어서는 학교폭력 발생 빈도가 증가하는 것은 충분히 예측 가능한 부분이다.

초등교사노조는 특히 "학생들이 늘봄학교에 있는 동안 발생하게 될 안전사고와 학교폭력 사건에 대한 관리와 책임 소재가 명확하지 않다"며 "담임교사가 사안처리와 책임을 떠맡게 된다면 늘봄학교를 교원과 분리해서 별도로 운영한다는 것은 공염불에 불과하다"고 지적했다(비즈니스포스트, 2월 14일 자).

교사들은 학교 내에서의 아동 안전에 대한 책임과 대책 마련에 대한 명확한 계획이 필요하다고 지속적으로 주장하고 있는데, 교육당국과 지자체가 학교와 함께 이 부분을 어떻게 보완해야 할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

이러한 문제들은 결국 학교와 교사, 관리자들의 책임 소재와도 연결되기 때문에 늘봄학교 운영에 따른 법률적 지원 조치가 요구된다. 이는 교육부 위탁연구 '유보통합 및 늘봄학교 정책의 안착 및 지속을 위한 연구(2024, 백순근)'에서도 나타나듯 "늘봄학교 교사의 전문성 및 학교 책임 소재 등에 대한 명확한 법률 제정이 필요할 것"이다.

지금의 늘봄학교의 법적 근거로는 교원들이 과중한 업무 부담 및 법적 사각지대에 놓일 우려가 있음을 우려하고 있다. 따라서 좀 더 구체적인 별도의 행정 및 교육의 지원체제를 구축하고, 늘봄학교 운영 권한과 기준을 마련하는 것이 필요한 시점이다.

③ 인력 수급

기존 늘봄학교 일정에서 1년을 일찍 시행하여 인력 수급에 문제가 드러나다 보니 교육부는 1학기가 시작되기 전인 2월에 국·과장을 포함한 본부 직원 150명을 현장에 긴급 투입하였다. 실태 점검 차원이었다 하더라도 이례적이라 볼 수 있는 부분이었다.

“우선 학교 현장 업무 부담을 경감하기 위해 교육청의 늘봄학교 지원 센터 기능을 강화하고 있다. 올해 전국 188여 개 센터에 300여 명의 공무원을 배치했고 늘봄학교에는 늘봄 전담 인력으로 기간제 교원 2168명(3월 29일 기준)을 배치했다.

또한 교사의 행정 업무 부담을 최소화하기 위해 ‘늘봄지원실’ 기반의 늘봄학교 운영을 추진해 나갈 예정이다. 올해는 과도기 단계로 1학기에 기간제 교사를 배치해 늘봄학교 관련 신규 업무 부담을 해소하고 2학기에는 모든 초등학교에 늘봄 행정 업무를 전담하는 늘봄 실무 직원을 배치할 예정이다. 2025년에는 큰 학교에 늘봄지원실장을 배치해 늘봄학교 전담 운영체제를 완성할 계획이다. 늘봄지원실 기반의 운영체제가 완성되면 교원은 더 이상 기존 방과후학교나 돌봄교실 업무까지 맡지 않게 된다.”(교육부, ○○○ 과장).

2025에는 전국적으로 전면 확대될 예정인데, 시작부터 인력수급에 문제가 있다면 전국 모든 학교로 확대되면 늘봄학교는 어떤 형태로 운영될까?

학교 현장은 이러한 문제를 직접적으로 체감하고 있는데, 기간제 교원 채용, 자원 봉사자, 심지어는 비정규직 행정 인력까지 투입해보려 노력하고 있지만 사람을 구하는 것이 쉽지가 않다. 특히 군, 면 단위 소재의 작은 학교들은 더욱 더 심각하다.

충북교육청은 늘봄학교 기간제 교원 모집 인력이 미달하자 14일 재공고를 내고 19일 까지 2차 모집에 나섰다. 1차 모집에서 청주시의 경우 32명 모집에 6명, 제천시 9명 모집에 1명, 보은군은 14명 모집에 1명이 지원했고 음성군의 경우 16명을 모집했는데 지원자가 단 한 명도 없었다(금강일보, 2월 14일자).

교육부가 2월에 공개한 전국 시도교육청별 늘봄학교 신청 현황에 따르면 전남은

부산과 함께 각 학교들의 늘봄학교 신청률은 100%였다. 교사들 반발 기류가 큰 서울(6%)과 큰 격차를 보였다. 하지만 역설적으로 지역 내에선 늘봄학교 운영을 위한 '구인전쟁'이 치열해졌다.

전남의 다른 B 초등학교는 기간제 교원 구인난을 겪던 끝에 가까스로 다른 지역에 거주하는 교원을 채용했다. 해당 교원의 조건은 '관사'를 달라는 것이었는데 이 학교는 결국 관사에 이미 살고 있던 소속 교사를 내보내고 새로 뽑은 교원을 입주시켰다. 이 학교 관계자는 "관사가 없으면 그나마 도심인 목포에 살며 한 시간 반 거리를 통근해야 하는데, 인사발령이 나서 이사까지 온 사람을 내보낼 수밖에 없었다"고 털어놨다. (헤럴드 경제, 3월 11일자).

이런 사실들은 대부분 학교가 늘봄학교 초기 시행에 혼란을 겪고 있다는 현장의 목소리를 들려주고 있는 것이다.

반면 늘봄학교를 열어놓고도 신청자가 없어 난감한 학교도 있다. 부산의 한 초등학교는 1학년 늘봄학교 모집 정원(25명)이 모이지 않아 2학년과 통합으로 운영하고 있다.

이와 같이 도심과 농어촌, 도시 내에서도 신도심과 구도심의 재학생 수 차이도 있기에 고민이 더욱 더 깊어질 것이다.

④ 공간 부족

질적인 활동을 위해 다양한 학교 내 공간과 지역 사회의 교육 공간을 마련 하고자 하나, 그것 역시 쉽지 않아 보인다. 얼핏 저출생으로 인해 학생 수가 줄어들었으니 빈 교실이 많을 것이라고도 생각할 수 있다. 그러나 도시 지역의 학교는 여전히 포화 상태라 빈 공간을 마련하기가 어렵고, 활동 공간을 만들기 위해 교사들은 비좁은 창고로 쫓겨 나 업무를 보는 실정이다. 농어촌 학교의 경우에도 운동장은 넓은 편이나 건물이나 교실이 작아 활용이 어려운 상황은 비슷하다. 운동장을 활용하면 된다고 생각할 수도 있겠지만 개방되어 있는 운동장의 특성상 다양한 위험에 노출될 수 있고, 실내 활동에는 부적절하다. 폐교를 활용하는 방안의 경우 일반적으로 폐교는 교통이 열악한 곳에 있고 중/고등학교 시설과 초등학교 시설의 차이도 있어 이용이 쉽지 않다. 한편, 힘들게 마련한 공간도 위험물이 놓여있거나 어수선하여 학생들을 받아들일 준비가 되지 않은 것으로 조사되었다.

한 초등학교 교사는 "다음주 월요일부터 시작인데 교실이 없어서 월요일은 2학년 1반

교실, 화요일은 2학년 2반 교실에서 하는 식으로 요일마다 반을 옮기고 있다”고 했다. 다른 초등학교 교사는 “당초 교육청에서 모든 학교가 다 늘봄학교를 신청해야 한다고 공문이 내려왔다”며 “애초 신청자가 없던 학교도 늘봄학교를 열어 학생들을 모셔야 하는 수준인 학교들이 많다”고 한다.

⑤ 급식

늘봄학교는 정규수업 이전과 정규수업 이후 오후 8시까지도 운영한다. 그 시간에 운영을 한다는 것은 학생들에게 아침 식사와 저녁 식사를 공급해야 한다는 이야기이기이다. 그렇다면 신청자에 한하여 아침/저녁 급식을 제공하면 될까?

현실적으로 매우 어렵다. 급식이란 것은 대량 조리로, 많은 시간과 인력이 소모된다. 조리종사원은 업무 강도나 산업 재해 등의 문제로 인력을 확보하기 어려운 실정이며, 일부 인원만이 섭취하는 조/석식을 위해 고용하는 것은 현실적으로 어렵다. 실제로 몇몇 교육청이나 지자체에서 조/석식 제공을 시도하였으나 대부분 폐기되었다.

그렇다면 간편식을 제공하는 것은 어떨까? 대부분의 간편식은 열량이나 나트륨이 높아 학생들의 건강이 우려된다. 특히 학부모들은 먹는 것에 관해서는 엄격하게 대응할 것인데 다양한 영양 조건을 만족하면서 맛도 있는 간편식은 많지 않을 것이다. 또한 1주일 중 최대 5일 2식을 간편식으로만 해결하는 것은 다양한 메뉴를 먹는 즐거움도 제한될 것이고 간편식에만 입맛이 길들여져 편식을 유도할 가능성도 보인다.

⑥ 프로그램의 질

늘봄학교 프로그램은 정규 수업에 비교하여 다양한 활동으로 운영되는데, 질적인 운영을 하기 위해서는 그 만큼 많은 강사와 풍부한 인프라가 필요하다. 그런데 농어촌 지역의 경우 사람을 뽑기가 힘들고 인프라가 부족해 도시 지역의 프로그램과 비교하여 질적 격차가 생길 수밖에 없다.

필요한 강사를 구했다 하더라도 강사 역량의 영향 또한 크다. 강사는 정규 교사와 비교하였을 때 임용이나 승진, 전보 체계 등이 갖추어져 있지 않고, 그 만큼 개인별 역량 차이가 클 수밖에 없다.

정규 교사 과정은 교육부의 엄격한 관리 속에서 교원자격증 과정을 이수하는데, 이에 반해 강사들에게는 그러한 과정이나 시스템 자체가 존재하지도 않는다. 물론 모든 강사에 해당하는 것은 아니지만 주로 강사들에게 많이 의존하는 학교의 늘봄

운영에 있어 프로그램의 질 문제는 지속적으로 발생할 수 밖에 없으며, 이는 장기적으로 늘봄학교 운영을 담당하는 강사풀에 대한 질적 관리 시스템이 필요하다는 것을 의미한다.

3) 늘봄학교 도입에 따른 다양한 관점

① 빠르게 진행되는 늘봄학교의 도입

늘봄학교는 3월에 전체 초등학교(6175개교)의 1/3 수준인 2000개 학교에 우선 도입하고, 2학기에 모든 초등학교에 도입 할 예정이다. 그러나 현재 예상보다 많은 2,838개의 학교에서 늘봄학교를 운영하고 있다(교육부장관 브리핑, 2024년 4월 3일). 이 비율대로라면 모든 초등학교에 늘봄학교를 도입하는 올해 2학기에는 전체 초등 1학년의 74.3%인 258,000여명이 늘봄학교를 이용하게 될 전망이다.

② 정책 목표와 학부모 요구의 불일치

늘봄학교는 정책 도입에 대한 교육 당사자와 정책 관계자, 일반 국민의 정서적 지지나 공감대없이 지나치게 급속하게 시행되고 있다. 많은 학부모가 늘봄학교를 제도에 대한 의문점을 갖는 것에서 정책 계획과 관심에 비해 여전히 학교 현장은 늘봄학교를 원활하게 운영할 수 있는 시스템과 정책 안정성을 갖추지 못하였다.

초등학교 1학년의 하교 시간은 오후 12시 50분이고 늘봄학교는 최대 오후 8시 까지 운영한다. 이를 다르게 말하면 최대 일곱여 시간을 추가로 학교에 남아 보내야 한다는 말이다. 그것이 학생의 행복을 위하는 것일까? 그리고 '부모는 아이들을 학교에 장시간 맡기는 것을 희망하는가?' 라고 묻는다면 그것 또한 아니다. 2021년 47만 4,559명의 학부모가 참여한 '범정부 온종일 돌봄 수요조사'에 따르면 오후 5시 이후의 돌봄을 희망한 비율은 17.6%에 그쳤다. 이는 학교에 학생을 장시간 맡기는 것이 부모의 바람은 아니라는 것을 증명하는 결과이다. 늘봄학교의 취지와 운영은 과연 누구를 위한 것인지 다시 한 번 생각해 보아야 할 부분임이 확실하다.

이러한 늘봄학교 시행에 따른 다양한 문제점과 원인을 분석하여 향후 정책 운영 과정에 필히 참고해야 할 것이다.

③ 방과후학교 수업에 관한 수용 여부

늘봄학교 도입에 앞서 기존의 초등 방과후학교와 돌봄교실과의 운영에 관한 차별성을 살펴보면 다음과 같다. 방과후학교는 50.3%, 돌봄교실이 11.5%의 참여율을 보였으나(교육부, 2023), 늘봄학교는 26년까지 전 학년이 100% 참여할 수 있도록 개설하는 것을 목표로 정책을 추진하고 있다.

방과후학교는 1996년 학교 보충수업과 학교 밖 사교육을 학교 안에서 양질의 교육과 저렴한 비용으로 실시하고자 하는 취지로 시작되어 2004년 '방과후학교'라는 명칭으로 전면 시행되었다. 방과후학교 강사는 전국 6153개 초등학교에서만도 99.6% 운영하는 방과후학교 프로그램에서 교과과목 66,175개와 특기적성과목 130,636개에 달하는 수업을 정규수업 이후에 담당하는 주체로서 25년 동안 학교 안에서 아이들을 교육하였다(교육통계, 2023.4.30.).

교육부와 교육청이 2024년 전면적으로 시행하고 있는 '초1 맞춤형 늘봄학교'는 오후 1시부터 3시까지 2시간 맞춤형으로 준비되어 기존 방과후학교 프로그램과 시간, 대상, 과목에서 겹치는 이원적 형태로 분리 운영되고 있다. 그러나 교육부가 늘봄학교 추진방안(2024.2)에서 초등 방과후학교와 돌봄이 오랫동안 공간, 인력, 비용, 이용 방식 등이 서로 다른 별개로 분리되어 있다는 진단에 따라 기존 초등학교 방과후학교와 돌봄을 통합·개선한 단일체제로 운영한다고 명시하고 있다. 그러나 정작 학교 현장에서는 늘봄학교, 방과후학교, 돌봄교실 등이 이원적으로 분리되어 혼란 속에 운영되고 있다.

늘봄과 돌봄 및 행정업무 담당을 두고 벌어지는 논란은 차치하고, 교육부와 17개 시·도 교육청의 늘봄학교 프로그램 강사와 관련한 '인력' 확보 대응에서 준비되지 못한 정책의 민낯을 여실히 보여주고 있으며, 이 과정에서 방과후학교 강사의 생존권이 위협되고 있어 교육 현장의 반발이 더욱 거세지고 있다. 갑작스레 늘봄교실 정책을 추진하면서 기존의 방과후수업과 늘봄학교가 이원적으로 진행되면서 기존 방과후학교 강사 약 80%가 초1학년 수강생이 감소했고 강사료가 심각한 생계의 위협을 받는 상황이 초래되었다.

기존의 방과후학교 수업을 진행해오던 강사들이 구조적으로 늘봄학교에서 배제되고 있는 정책 도입 과정의 구조적 문제를 인식해야 한다. 늘봄학교의 급진적 도입은 결국 방과후학교 주 수업 대상인 초등학교 1학년 수강생과 수강료 감소 현상이 발생하여 아이러니하게 방과후학교 강사의 생계가 큰 위협을 받고 있는 것이다.

늘봄학교 도입에 따른 방과후수업의 수강생 감소 현상은 기존 방과후수업 프로그

램에 질적 하자가 존재하거나 방과후강사들에게 문제가 있어서 발생하는 피해가 아닌 점을 주목하여야 한다. 늘봄학교 추진 과정에서 교육 현장에서 발생할 수 있는 문제들에 대해 교육당국이 준비했어야 할 정책적 안전장치가 미흡하였음을 나타내는 결과이며, 방과후학교 강사들에 대한 교육당국의 정책적 고려 및 준비가 전혀 없었다는 것을 방증하고 있다.

현재 초등학교 1학년에게 시행되는 늘봄학교 맞춤형 수업이 교육부의 추진 계획대로 전 학년으로 확산되면 방과후강사들의 피해는 견잡을 수 없이 커질 것으로 예상된다. 방과후강사의 수업권과 생존권에 관한 제도적 보호에 관한 논의가 이루어지지 않는다면 방과후강사의 공교육 현장 이탈을 가속화하고 결국 방과후수업의 질적 하락으로 늘봄학교가 추구하는 종합 교육 프로그램 제공의 목적을 달성할 수 없을 것이다.

근본적인 문제는 교육 당국이 늘봄학교 정책 도입 과정에서 정부 주도로 정책을 관철시키면서 교육 현장의 다양한 이해 관계자의 입장을 고려하지 못하였다는 점이라 할 수 있다. 늘봄학교 도입 과정에서 현장 중심성이 부족하다는 점과 방과후강사들을 교육 관계자로 고려하지 않았다는 것과 늘봄학교 프로그램 설계 과정에서도 역시 학교 밖 전문가들의 주장이나 견해만이 반영되어 실제 학교 현장의 수업을 진행하는 방과후강사들의 참여나 의견 청취가 보장되지 않았음을 인정하고 지금이라도 정책 의견 수렴 과정에 적극적으로 동참하여야 할 것이다.

초등학교 1학년의 하교 시간은 오후 12시 50분이고 늘봄학교는 최대 오후 8시 까지 운영한다. 이를 다르게 말하면 최대 일곱여 시간을 추가로 학교에 남아 보내야 한다는 말이다. 그것이 학생의 행복을 위한 방안일까? 분명 학생은 자신의 방에서 휴식을 취하던 친구들과 나가 놀든 좀 더 자유로운 시간을 보내는 욕구가 있을 것이다. 아무리 늘봄학교에서 질적이고 즐거운 활동을 한 다고 할 지라도 집만큼 안락할 수 없고 커리큘럼 내에서 활동하는 이상 자유도는 떨어진다.

한편, '부모는 아이들을 학교에 장시간 맡기는 것을 희망하는가?' 라고 묻는다면 그것 또한 아니다. 2021년에 실시하여 47만 4559명의 학부모가 참여한 '범정부 온종일 돌봄 수요조사'에 따르면 오후 5시 이후의 돌봄을 희망한 비율은 17.6%에 지나지 않는다. 이것은 학생을 장시간 맡기는 것이 부모의 바람 또한 아니라는 것을 의미한다. 늘봄학교의 취지가 무엇이고 누구를 위한 것인지 다시 한 번 생각해 보아야 할 부분임이 확실하다.

5. 늘봄학교 운영에 대한 제안

늘봄학교가 정책 목적을 달성하고 교육 정책 수요자의 만족도를 충족시키기 위하여 운영의 효율성과 효과를 높이기 위해 다양한 방면에서 개선할 점을 살펴보면 다음과 같다. 늘봄학교 운영에 대한 반성과 개선 방안에 대한 고민은 늘봄학교가 학생들의 전인적 성장과 학습 효과를 극대화하는 데 기여할 것이다.

1) 교육 프로그램의 다양화 및 맞춤형 교육 강화

개별 학습 계획 수립: 각 학생의 흥미와 학습 속도에 맞춘 개별 학습 계획을 수립하여 맞춤형 지도를 강화해야 하며, 이를 위해 학생의 학습 데이터를 수집하고 분석하는 시스템을 도입할 필요가 있다. 프로젝트 기반 학습(PBL), 협동 학습, 체험 학습 등 다양한 학습 방법을 도입하여 학생들의 흥미와 참여를 유도하고, 예술 및 체육 프로그램이 강화되어야 한다. 예술 및 체육은 학생들의 창의성과 신체적 발달을 돕는 중요한 요소이므로, 예술 및 체육 프로그램의 강화는 학생들의 전인적 성장을 도모할 수 있기 때문이다.

2) 인력 확보 방안 제시

교육부가 제시하고 있는 늘봄지원실 신설, 늘봄전담 실무인력 배치, 2025년 교원과 분리된 전담 운영체제 완성에 관한 구체적인 방안을 제시해야 할 것이다. 누구도 책임지지 않는 제도는 학교 현장과 담당하는 인력들을 힘들게 한다. 늘봄 지원실의 명확한 업무 분장과 책임 소재, 실무인력은 누구를 얼마나 배치할 것인지, 교원과 분리된 전담 운영체제의 형태가 명확하게 무엇인지 제시해야 한다.

예를 들어 늘봄 강사 및 담당을 희망하는 정규 교원이 있다면, 이들을 활용하는 방안도 고려할 만하다. 늘봄교사를 희망하는 정규 교원에게는 강사로 참여할 수 있게 하여 현실화된 수당을 제공할 수도 있다. 유연근무 등을 활용하여 오후에 출근하고 저녁에 퇴근하는 교사의 모델도 대안이 될 수 있을 것이다.

3) 전문성 강화 및 지원

먼저, 교사들의 전문성을 강화를 위해 현장 교사에게 맞춤형 연수와 교육 프로그램

램 운영에 대한 노하우 등 교육 트렌드와 기술을 반영한 실제적인 교사 연수가 제공되어야 한다. 기존의 이론을 중심으로 한 강의 중심 연수가 아니라 실제 늘봄학교 운영에 관한 문제해결책과 함께 양질의 교육 프로그램을 만들어서 선생님들에게 전수하는 실무 중심의 연수가 요구된다.

다음으로 학교 간, 교사 간 협력 강화가 필요하다. 늘봄학교 운영에 필요한 다양한 문제해결책을 모색할 수 있는 교사들 간 협력과 소통을 증진시켜 교육 자료와 아이디어를 공유할 수 있는 플랫폼을 마련하여, 효과적인 교육 방법을 모색하고 적용할 수 있도록 도와준다.

전문성 강화를 위해 늘봄학교 운영에 적극적으로 참여하고 헌신할 수 있도록 과감한 보상과 인센티브를 제공할 수 있는 정책적 고민이 선행되어야 할 것이다.

늘봄학교 운영은 교사의 전문성 강화도 필요하지만, 다수의 프로그램을 담당하는 강사의 역량도 매우 중요하다. 그렇기 때문에 강사들에 대한 지속적인 질 관리 시스템이 구축되어야 한다. 교육당국은 늘봄학교 프로그램을 개발하고 관리할 책임 가져야 하는데, 특히 늘봄학교의 학습형 프로그램은 사교육을 대체하는 효과가 있기 때문에 학부모들의 만족도를 높이기 위한 지속적인 강사관리도 필요한 것이다.

4) 지역 사회와의 협력

늘봄학교 운영주체는 교육청과 지자체가 협력하여 지역별로 늘봄학교운영센터를 두고 운영하는 것이 바람직하다(인천일보 교육칼럼, 4월 4일 자). 학교는 정규교육과정을 운영하고, 늘봄학교 교육과정 운영은 늘봄학교운영센터를 지역별로 구축하여, 행·재정적 업무는 물론 관련된 제반 권한과 책임을 수반해야 한다.

지역에 따라 교육지원청의 관할과 지방자치단체가 일치하지 않는 경우 지자체별로 늘봄학교운영센터를 두고 교육지원청이 지원하는 형태가 보다 책임을 명확히 하고 효율적 운영을 할 수 있을 것이다. 지역의 늘봄학교운영센터 내에 몇 개 학교를 묶어 늘봄학교 매니저를 배치하는 것도 기동성 있는 현장 대처와 업무효율을 꾀하는 좋은 방법이 될 수 있다.

지역 사회와 협력을 위한 세부 방안으로 지역 국립대학과의 교육기부 사업 활성화, 지역 기업과의 협력 프로젝트 등을 통해 학생들에게 실질적인 학습 기회를 제공하기 위하여 지역 사회 협력을 통한 다양한 교육 자원 마련에 대한 논의가 필요하

다.

늘봄학교 운영 학교로서는 학부모와 협력을 강화하는 것이 대안이 될 수 있다. 학부모 자문단 운영, 학부모 설명회, 학부모 워크숍 개최 등을 통하여 학부모가 늘봄학교 운영에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

5) 법적 근거 마련

늘봄학교의 운영 방안, 책임 주체에 대한 법적 근거 마련이 선행되어야 한다. 늘봄학교의 교장은 누구인지, 기존 초등학교의 교장·교감과 역할은 어떻게 다른지, 늘봄학교 이용 중 발생한 안전사고에 대한 책임자는 누구인지 그 근거를 명확하게 해야 한다(교육플러스, 1월 26일 자). 특히 학교 공간 안전에 대한 법적 근거가 마련되어야 한다. 학교의 접근성과 개방성을 고려하면 학교는 결코 안전한 곳이라고 할 수 없다. 실제로 학교는 외부인의 출입과 그로 인한 각종 사고·사건이 많이 발생하는 곳이며 대법원 판례에 따르면 이로 인한 책임은 오롯이 학교가 부담하게 되어 있다. 따라서 아침부터 저녁까지 학생들의 안전을 보장할 수 있는 법 개정과 이에 따르는 예산과 인력이 반드시 담보되어야 한다.

6) 재정 지원 및 운영의 지속 가능성 확보

정부와 지방 자치 단체의 지속적인 재정 지원을 확보하여 늘봄학교의 안정적인 운영이 보장되어야 하며, 이를 위하여 공공 및 민간 부문의 협력을 통해 추가적인 재정 지원과 자원이 확보될 필요가 있다. 기업 후원, 기부, 지역 사회와의 협력 프로젝트 등을 통해 재정적 안정을 위한 다양한 방법이 모색되어야 할 것이다.

6. 결론 및 논의

늘봄학교란 정규수업 외에 안전한 학교공간과 지역사회의 다양한 교육자원을 연계해 학생 성장·발달을 위해 제공하는 종합 교육 프로그램이다(교육부, 2024b). 늘봄학교는 정책 도입의 목적과 필요성이 충분한 반면, 급속하게 추진된 정책에 따라 교육 현장에서 다양한 문제점이 나타나고 있다. 정책 자체에 대한 문제로 퇴근 시간이나

근무 스케줄을 조정하는 방법 대신 아이들을 학교에 남기는 것이 본질적인 육아 문제를 해결이 될 수 없다는 점과 저녁 늦게까지 하교하지 못하는 것이 아이들에게는 가혹하다는 점을 제시하였다. 또한 성급한 정책 실행 현장에서 다양한 문제가 발생하였다. 늘봄학교 정책 도입 목적과 달리 교육 현장의 교사에게 또다른 업무 과중으로 다가온다는 점, 늘봄학교 운영 공간 마련에 대한 문제점, 지역 및 학교 준비에 따른 늘봄학교 프로그램의 운영 격차, 방과후학교 강사의 생존권 위협, 학생 보호 시스템 마련의 미비점 등을 드러내고 있다.

늘봄학교가 학교 현장의 실태를 제대로 알지 못한 채로 만든 이상(理想)뿐인 설계를 급하게 도입하여 한창 발달하는 초등학교 학생들을 실험의 희생량으로 소모하는 것 또한 교육적인 관점에서 고려되어야 할 부분이다(홍섭근, 2024). 정부는 늘봄학교 도입 이외에 근본적인 학부모의 노동 시간 문제를 선제적으로 해결할 과제로 인식하여, 늘봄학교가 어쩔 수 없이 아이를 맡기는 곳이 아니라 아이들의 새로운 체험과 발달을 위해 보내는 곳이 되도록 정책 방향을 다각도로 검토하여야 한다. 또한 성급한 늘봄학교 도입을 급속도로 시행하기보다 학교 현장과 학부모 의견을 검토하여 보완 사항을 적용하여 정책 추진 방향을 지속적으로 수정하여 함께 만들어가는 정책이 되도록 하여야 할 것이다.

1) 결론

늘봄학교는 학생들에게 다양한 학습 기회를 제공하여 교육의 다양성을 확대하고, 학습 동기를 증진시키는 중요한 교육 제도이다. 그러나 앞서 살펴본 늘봄학교 도입에 따른 문제점을 해결하지 않으면 늘봄학교의 도입 의미는 퇴색되며, 실효성 없는 허울뿐인 정책으로 남을 것이다. 따라서 늘봄학교 정책의 도입이 학교 현장에서 성공적으로 이루어지기 위해서는 정부와 지방 자치 단체, 교육 기관, 그리고 사회 전반의 협력이 필요하며, 지속적인 개선과 지원이 이루어져야 할 것이다. 늘봄학교의 성공적 운영을 위해 다양한 교육 관계자들의 적극적인 참여와 지원이 필요한 때이며, 이를 통해 모든 학생들이 공평하고 풍부한 학습 경험을 할 수 있는 교육적 환경을 조성할 수 있을 것이다.

또한 늘봄학교의 안정화를 위해서는 교사들이 충분한 지원을 받고 업무 부담을 줄일 수 있는 환경을 조성하는 것이 필수적이다. 정부와 지역사회, 학교 관계자들은 늘봄학교 담당 교사의 업무를 경감하고, 교육의 질을 향상시킬 수 있는 다양한 정책

과 지원이 마련되어야 할 것이다. 이와 같은 정책 지원책과 논의가 이어질 때 늘봄 학교가 교사와 학생 모두에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이며, 늘봄학교의 현황과 문제점, 교사의 업무 부담과 함께 그 개선 방안에 대한 구체적인 해결책이 제시되어야 할 것이다. 또한 늘봄학교 정책 초기 단계뿐만 아니라 학교 현장 조사를 통해 늘봄학교 운영에서 발생하는 문제점을 지속적으로 모니터링하며 구체적인 논의와 정책적 보완점이 계속적으로 연구되어야 할 것이다.

근본적인 문제는 교육 당국의 현장 중심성이 부족하다는 점과 방과후강사들을 현장의 주요 주체로 고려하지 않는다는 점이다. 늘봄학교 프로그램 설계 과정에서도 역시 학교 밖 전문가들의 주장이나 견해만이 반영되었을 뿐 현장에서 실제로 수업을 진행하는 방과후강사들의 참여나 의견 청취가 보장되지 않았다는 점을 다시 살펴야 할 것이다. 그동안 방과후강사는 공교육이 책임지지 못하는 일부 영역을 보조하면서 사교육비 절감에 힘을 실어왔으나, 학교의 일원으로서 그 역할을 인정받지 못하였다. 따라서 방과후수업의 질을 제고하고 공교육을 강화하기 위해 늘봄학교 도입에 방과후강사의 참여가 제한되는 구조적 문제를 살펴보고 방과후강사의 수업 역량과 프로그램 운영 능력 등을 활용할 수 있는 실제적인 방안이 논의될 필요가 있다. 이는 늘봄학교 프로그램의 다양화와 효과를 높이고, 방과후강사의 안정적 삶에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

교육당국은 현장의 목소리에 귀를 기울이고 현 사태에 대한 조속한 긴급 구제책과 정책적 개선책을 마련되기를 제안한다.

2) 논의

이상의 문헌 분석 사례를 통해 늘봄학교 정책의 도입과 의미에 대하여 다양한 시선에서 바라보았다. 이를 바탕으로 늘봄학교 정책 도입에 따른 긍정적 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육격차의 해소가 가능하다. 무료로 운영되기 때문에 경제적 어려움을 겪어 교육 기회를 잃은 학생들에게도 양질의 교육을 제공할 수 있으며, 학생들의 개별적인 조건에 맞춤형으로 진행되기에 학습 격차를 줄이는데 효과적이라는 평가가 있다.

둘째, 창의력 및 문제 해결 능력의 향상이 가능하다. 늘봄학교 프로그램은 예술, 체육, 과학, 외국어, 정보 등 다양한 분야를 다루기 때문에 학생들은 자신의 흥미에 따라 자유롭게 프로그램을 선택하고 참여할 수 있으므로, 창의력과 문제 해결 능력

을 키울 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 또한, 늘봄학교 프로그램은 학생들이 협력하고 소통하며 문제를 해결하는 경험을 제공하므로, 이러한 경험이 학생들의 미래 사회에서 필요한 역량을 키우는 데 도움이 될 것으로 예상하고 있다.

셋째, 학교와 지역사회 연계의 강화이다. 늘봄학교는 학교와 지역사회의 다양한 교육 자원을 연계하여 운영하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 늘봄학교 추진을 통해 학교 교육의 범위를 확대하고, 보다 효과적인 교육 시스템을 구축할 수 있으며, 지역사회의 주민들에게도 교육 기회를 제공함으로써 지역사회 발전에도 기여할 수 있다. 늘봄학교 운영 이후 지역사회 주민들의 참여가 증가하고, 지역 사회의 활력화에 기여할 것이라는 기대가 높아지고 있다.

이러한 늘봄학교 정책 추진의 긍정적 측면이 정책 성공으로 이어지기 위하여 해결되어야 할 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 늘봄학교 교육 프로그램의 질이 순환적으로 관리되어야 하며, 늘봄학교 프로그램의 질은 늘봄학교의 성공 여부를 결정하는 중요한 요소가 될 것이다(이형빈, 2023). 다양한 교육전문가들과의 협력을 통해 늘봄학교 교육 프로그램을 개발하고 운영되어야 한다. 방과후학교와 돌봄교실의 운영 시에도 지역, 강사에 따른 교육 격차가 문제점으로 제기되어 왔음을 인식하고, 늘봄학교 프로그램의 부실 운영이 학생들의 참여도 저하와 만족도 감소로 이어지지 않도록 정부 주도하에 늘봄학교 교육 프로그램의 개발 및 효과성 검증에 관한 다양한 지원 마련이 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 늘봄학교 운영을 전담할 교사 확보 및 전문성 개발이다. 늘봄학교 프로그램을 효과적으로 운영하기 위해서 늘봄학교 전담 교사 인력을 확보하고, 다양한 프로그램을 운영할 수 있는 교육적 역량과 수업 전문성을 갖춘 인력이 선발되어야 한다. 하지만 현재 늘봄학교 전담 교사가 부족하고, 전문성 개발 기회도 부족하다는 지적이 있으며, 늘봄학교가 기존 초등 교원의 업무로 이입되지 않도록 정부 차원에서 늘봄학교 전담 교사 확보 및 전문성 개발을 위한 정책 입법 마련이 선행되어야 한다.

셋째, 늘봄학교 운영에 관한 독립적 예산이 확보되어야 한다. 늘봄학교는 현재 무료 프로그램으로 운영되지만, 원활한 운영과 수준 높은 늘봄학교 교육 프로그램을 개발하고 운영하기 위해서는 상당한 예산이 소요될 것이다. 따라서 정부는 늘봄학교에 대한 예산 마련과 재정 지원을 확대하기 위한 다양한 논의가 필요하다

늘봄학교는 저출생 문제를 해결하고 공교육에서 제공하는 종합 교육 프로그램으로

그 운영에 대한 국민적 기대가 큰 상황이다. 그러나 늘봄학교가 교육 현장에 안착되기 위한 정책적 운영 방안에 대한 심도 있는 논의가 필요한 시점이며, 학교 현장에서 정책 도입 과정에서 발생하는 문제점을 간과하지 않고 교육 수요자와 관계자의 의견 수렴을 통해 현실적인 과제를 함께 해결해나가야 할 것이다. 늘봄학교가 기존 사교육비 경감, 어머니의 경제활동 참여 증가 등을 정책 목표로 삼았던 학부모 정책으로부터 초등학생의 인간 관계권(돌봄 관계)의 보장과 교육적 성장이란 교육정책으로 한 단계 도약하는 제도로 정착시킬 수 있길 기대한다.

[참고문헌]

<https://afterschool.kofac.re.kr/cms/content/view/242>

https://www.hakbi.org/board/media_reports/read/9279

<https://21erick.org/column/12222/>

<https://www.news1.kr/society/education/5312451>

https://www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view&num=342448

교육부(2023). 교육·돌봄 국가책임 강화를 위한 늘봄학교 추진 방안(안).

교육부(2024a). 2024년 늘봄학교 추진 방안.

교육부(2024b). 2024년 교육부 늘봄학교 추진 운영 가이드라인.

교육부 보도자료(2022.09.05.) 2022년 1차 학교폭력 실태조사 결과 발표.

김건아, 김수지, 김하연, 황재운(2023). "Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 초등돌봄교실 정책변동 분석: 늘봄학교 정책을 중심으로." 교육정치학연구, 30(3), 87-117.

김선주(2024). 초등학교 돌봄정책에 관한 연구. 국내석사학위논문 신한대학교 일반대학원(석사). 경기도

부산광역시(2024). 2024 늘봄학교 기본 운영 계획.

오레지나, 길영순(2023). 늘봄학교 프로그램 개발에 관한 연구. 모더니 예술 20, 1-11.

이성희(2023a). 정직한 질문에 대한 정직한 답변: 늘봄학교는 우리 학교 아이들의 성장을 위해 필요한가? 교육정책포럼, 356. 진천: 한국교육개발원.

이성희(2023b). 저출산 위기 속, 학교돌봄의 역할은?. 행복한교육 2023년 4월호

이성희(2024). "늘봄학교의 정책 비전과 개념: 관계재 이론과 현장 의견수렴을 중심으로." 초등교육연구, 37(2), 159-183.

이성희, 김진희, 이상민, 이선영, 최예슬, 홍세진(2023). 전일제 학교 제도화 방안 연구: 초등 늘봄 정책을 중심으로. 진천: 한국교육개발원.

이성희(2024). 늘봄학교의 정책 비전과 개념: 관계재 이론과 현장 의견수렴을 중심으로. 초등교육연구, 37(2), 159-183.

이형빈(2023). '돌봄의 교육'을 위한 시론: 교사-학생 관계, 학교문화, 교육과정으로서의 돌봄. 교육비평, 52, 103-136.

정용주(2020). 교육은 돌봄이다. 오늘의 교육, 59.

정재훈(2023). 늘봄학교의 필요성과 과제. 젠더리뷰, 68, 2023봄호, 23-30.

홍섭근(2024). 늘봄학교, 저출산 대책으로 성과를 낼 수 있을까? -늘봄학교 논란과 갈등 속의 학교. 교육정책디자인연구소 연구위원(2024.02.14.)