

가치비평적 접근을 적용한 방과후아카데미 사업 분석 및 개선방안 연구

A Study on the Youth After-School Academy and its
Improvement Plan adapting A Value-Critical Approach

김 청 렬•노 지 혜•문 성 호

중앙대학교 일반대학원 아동청소년학과 석사•중앙대학교 일반대학원
아동청소년학과 박사수료•중앙대학교 사회복지학부 교수

Kim, Cheongryeom•Noh, Jihye•Moon, Sungho

Chung-Ang University, Dept. of Child and Youth Studies, Master•
Chung-Ang University, Dept. of Child and Youth Studies, Ph.D student•
Chung-Ang University, Dept. of Social Welfare, Professor

가치비평적 접근을 적용한 방과후아카데미 사업 분석 및 개선방안 연구¹⁾

A Study on the Youth After-School Academy and its
Improvement Plan adapting A Value-Critical Approach

김 청 렬*²⁾•노 지 혜**³⁾•문 성 호***⁴⁾

Kim, Cheongryeom*•Noh, Jihye**•Moon, Sungho***

국 문 요 약

본 연구의 목적은 청소년방과후아카데미 정책사업을 종합적으로 분석하고 개선방안을 모색하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 가치비평적 접근을 적용하여 Chambers와 Bonk(2018)가 제시한 목적과 목표, 서비스 형태, 자격요건, 전달체계, 재원을 중심으로 분석을 수행하였다. 분석결과, 첫째, 정책의 패러다임이 변화했지만 여전히 목적에는 시혜적 성격이 남아 있었고 구체적인 목표가 부재하였다. 둘째, 수요자 중심 관점에서 자기주도성이 제대로 실현되지 못한 서비스 형태가 드러났다. 셋째, 지원의 자격요건이 폐지되었음에도 해소되지 못한 낙인감과 사각지대 발생 문제가 있었다. 넷째, 프로그램을 운영할 충분한 공간이 확보되지 못하였고 참여청소년의 수에 비해 종사자 인력이 부족하였다. 마지막으로 효율적인 예산 사용의 어려움과 재원확보의 불안정성 및 재원조달 방식에서의 한계가 확인되었다. 본 연구의 결과에 기반하여 개선방안으로는 방과후아카데미의 센터화, 온종일 돌봄체계의 한 축으로서 위상 강화, 지자체 및 학교와의 협업 확대와 종사자 처우개선, 방과후아카데미 자문위원단과 시도별 운영지원단 운영, 매칭펀드 비율 재고 및 일반회계 편성을 제안하였다. 청소년방과후아카데미가 지역사회 복지체계 내에서 핵심적 기능을 수행하려면 앞으로도 확실한 개선을 위한 정책적 논의가 이어져야 할 것이다.

주제어: 청소년방과후아카데미, 가치비평적 접근, 정책분석, 청소년복지, 돌봄정책

- 1) 이 논문은 제1저자의 석사학위논문을 기초로 수정·보완한 것임
- 2) 중앙대학교 일반대학원 아동청소년학과 석사
- 3) 중앙대학교 일반대학원 아동청소년학과 박사수료
- 4) 중앙대학교 사회복지학부 교수, 교신저자

I. 서론

여성의 경제활동 참여가 증가하고 저출산이 심화되면서 사회적 돌봄서비스의 중요성이 부각되었다. 정부는 개별 가정에서 깊어져야 하는 자녀양육의 부담을 경감하기 위해 적극적 돌봄정책 추진을 바탕으로 초등돌봄교실(교육부), 지역아동센터(보건복지부), 청소년방과후아카데미(여성가족부) 등을 운영하여 지원하고 있다. 청소년방과후아카데미(이하 ‘방과후아카데미’)도 지역사회의 저소득층 및 취약계층 청소년에게 무료로 다양한 교육 및 활동 프로그램 등을 제공하는 공공서비스 모델로 도입되었다. 그런데 모든 아동·청소년들이 전인적 성장발달을 보장받을 권리가 있다는 기본권 보장의 관점이 확대되고 자녀를 믿을만한 곳에 맡기고자 하는 부모들의 요구가 커지면서 점차 많은 이들에게 서비스를 제공하는 것이 중요해졌다. 이러한 요구에 부응하고자 초등돌봄교실과 지역아동센터가 전국적으로 확대 운영되고 있는 것에 비해, 방과후아카데미는 운영기관의 수가 적고 인지도도 낮은 실정이다. ‘온종일돌봄체계’의 한 축으로서 방과후아카데미가 그 역할을 담당하기 위해서는 이 사업에 대한 보다 심층적인 연구가 뒷받침되어야 한다. 코로나19와 같은 위기상황이 청소년의 방과후활동 및 돌봄 지원에 대한 사회적 이슈로 대두되면서, 청소년과 가족정책의 주무부처인 여성가족부의 정책사업에 주목할 필요성이 높아진 상황이다.

돌봄공백 해소와 일·가정 양립 지원의 문제는 더 이상 취약계층에 한정되지 않는다. 게다가 코로나19 이후 늘어난 불안과 스트레스는 청소년들에게도 예외가 아니어서, 상담뿐만 아니라 다양한 청소년활동이 함께 제공되어야 함이 강조되고 있다(문성호, 박지원, 한지연, 정한별, 2021). 그러나 돌봄서비스의 양적 확대가 이루어졌음에도 불구하고 여전히 수요에 비해 제공되는 공적 자원들은 부족하다. 또한, 서비스 이용 의사가 있지만 이용하지 못하는 수요자의 비율이 높고(김은정, 장수정, 정영모, 오신휘, 2019), 방과후 하고 싶은 것을 하지 못해 불만족스러운 시간을 보내는 청소년들이 많은 것으로 조사되었다(한국청소년활동진흥원, 2022). 돌봄기능과 더불어 급·간식, 상담, 학업지원과 함께 문화·예술·체육 등의 체험활동까지 제공하는 방과후아카데미가 더욱 확대되어야 할 이유도 이 점에 있다. 방과후아카데미 참여의 자격기준이 사라졌지만, 아직까지도 저소득층 청소년이 이용하는 서비스라는 사업초기의 부정적인 인식이 해소되지 못함에 따라 보편적 서비스로의 기능 전환이 잘 되지 않고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 방과후아카데미가 보편적 복지 측면에서 활성화되기 위해서는 그간 운영되어 온 사업의 성과와 한계를 파악하고 향후 운영방향 수립에 도움이 될 종합적인 분석 및 평가가 필요하다는 생각에서 시작되었다.

국가정책을 수행하는 사업에 대한 분석은 복지사업이나 프로그램이 그것을 필요로 하는

수요자에게 긍정적 혹은 부정적 영향을 미칠 것인지를 판단하고 제공되는 서비스를 이용할 것인지 결정하는데 도움을 준다. 또한, 사업을 수행하는 종사자들이 해결방안을 마련하는데 있어서 구체적이고 명확한 기준을 제시하는 근거가 된다. 이러한 관점에서 청소년을 둘러싼 사회환경의 변화에 따라 방과후아카데미의 사업목적이 변화되었는지, 대상자 선정의 문제점이나 제약을 적절하게 개선했는지, 이를 효과적으로 수행할 전달체계를 보완하고 안정적인 재원을 확보했는지 분석하는 것은 방과후아카데미의 수요자인 청소년과 종사자 모두에게 중요한 일이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근에는 방과후 돌봄서비스 체계 전반을 살펴본 연구들이 수행되었을 뿐(김주리, 최혜진, 강지원, 2021; 정영모, 2021; 최영, 2019), 방과후아카데미만을 집중 조명한 연구는 많지 않다. 그마저도 참여청소년이나 현장 종사자, 시설환경 및 운영, 특정 프로그램의 효과성 등과 같은 단편적인 주제에 관해 검증하는 연구들이 대부분이었다(길은배, 2016; 김영란, 김민정, 2016; 김종운, 정보현, 2015; 김현숙, 서운, 2013; 김호순, 강동균, 이필만, 2014; 송병국, 박재희, 2016; 양계민, 한도희, 2013; 조혜영, 유인혜, 2018).

한편, 선행연구들을 살펴보면 복지정책을 분석하기 위해 Gillbert와 Terrell(2005)의 분석틀을 많이 활용함을 알 수 있다(박승곤, 2017; 이태수, 남기철, 김형용, 2019; 조영희, 2014). 그런데 이 분석틀은 사업이 마땅히 해야 할 것(what ought to be)에 대한 가치판단을 배제한다는 점에서 한계를 지닌다. 인간을 대상으로 서비스를 제공하는 사업의 경우에는 실증적 검증에 그치기보다 가치에 대한 분석을 포함해야 한다. 방과후아카데미 또한 청소년에게 휴먼서비스를 제공한다는 점에서 가치중립적 연구가 가능하지 않으며 사실과 가치는 분리될 수 없다. 왜냐하면 ‘방과후 돌봄이 필요한 청소년’이라는 진술 자체가 이미 관찰된 사실을 다루는 진술이기도 하지만, 방과후 돌봄이 필요한 청소년에게 어떤 서비스를 제공해야 한다는 가치를 내포하고 있기 때문이다. 이러한 가치 선택의 과정에 대한 분석이 사회복지 정책 또는 사업의 방향을 선택하는 데에 영향을 미치게 된다(Chambers & Bonk, 2018; 오훈성, 2020). 현 시점에서 방과후아카데미는 선별적 복지의 성격을 지니기보다 모든 청소년의 돌봄공백 문제에 대응할 수 있도록 보편적 복지의 관점을 취하는 것이 중요한데, 가치가 배제된 분석방법을 적용해서는 이를 반영한 적절한 사업목적과 목표 그리고 달성방안이 수립되었는지 확인하는데 무리가 있다.

따라서 본 연구에서는 Chambers와 Bonk(2018)가 일선 현장에서 휴먼서비스를 제공하는 종사자들을 위해 제시한 가치비평적(value-critical) 접근방법을 활용하고자 한다. 이 접근은 가치에 기반을 둔 기준들을 활용해서 정책문제를 탐색하기 때문에, 문제시되는 정책의 기능을 강조하고 전체적으로 정책이 가치에 부합하는지 그리고 어떻게 작동해야 하는지를 명확하게

제시할 수 있다. 즉, 사회문제를 해결하기 위한 사회적 상황에 대한 비판을 가능하게 하고 정책이나 프로그램이 지닌 기능과 역기능을 면밀하게 분석함으로써, 단지 기존의 결과에 대한 평가만이 아니라 새로운 방향이나 사회변화의 필요성을 제시하는데 유용하다. 본 연구의 목적은 그동안 추진되어왔던 방과후아카데미를 통합적인 관점에서 점검하고 이를 기초로 개선방안을 모색하는 것이다. 연구목적의 달성을 위해 Chambers와 Bonk(2018)가 제시한 분석틀에 따라 가치비평적 접근을 적용하여 핵심 정책요소를 목적과 목표, 서비스 형태, 자격요건, 전달체계, 재원으로 구분하여 분석하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 가치비평적(value-critical) 접근방법의 특징

가치비평적 접근이란 연구자의 가치비평적인 준거틀을 바탕으로 정책의 목적과 목표 및 실행되는 프로그램에 숨어있는 가치나 이데올로기를 분석해냄으로써, 이를 토대로 앞으로 지향해야 할 정책의 방향을 더욱 구체화하는 방법이다(박종대, 박지해, 2014; 송근원, 1991; 심규선, 이민하, 이윤석, 2018; 최선경, 2010). Rein(1983)은 처음 이 접근방법을 제시하면서, 이론 및 사실과 가치의 상호의존성을 전제로 하여 사실의 가치적 측면과 가치의 사실적 측면에 대한 분석이 정책분석과 평가에 유용하다고 보았다. 그에 의하면 이론과 분리된 사실은 존재하지 않으며 이론을 서술하거나 설명하는 방법과 분리된 사실도 존재할 수 없다.

여기서 가치란 현존하는 진술이나 논쟁, 경험의 타당성을 연구자의 주관으로 판단하여 진술, 논쟁, 경험을 평가하는 일련의 지적이고 감정적인 절차를 활용하는 것이다(최선경, 2010). 가치비평적 접근은 분석방법과 관련된 어떤 이데올로기에 대해서든 개방적인 자세를 취할 수 있으며, 정책을 분석하는 사람이 자신이 중요하게 생각하는 가치에 대한 근본적 헌신을 가능하게 만든다. 이 상태에 있을 때 이데올로기의 효과에 대해 관찰하고 설명할 수 있다(Chambers & Bonk, 2018). 사회정책이나 프로그램이 가지고 있는 정책적 요소와 법적, 역사적 맥락 등의 사실에 관한 기술을 바탕으로 하여, 그것에 대해 비판적으로 평가하고 어떠한 판단을 내리는 것은 종사자나 분석가의 가치가 포함된다고 할 수 있겠다.

가치비평적 방법의 좋은 점은 연구자가 가지고 있는 가치에 대한 헌신을 공개적으로 드러내게 함으로써 연구자나 다른 사람들에게 분석으로 얻어진 자료의 사용 여부를 결정하는데에 큰 자유를 준다는 것이다. 이 접근법은 종사자가 자신이 결론에 동의할지 결정할 수

있게 하고, 그 결론들을 취사선택하거나 자기 자신의 가치 성향을 자유롭게 대체하여 다른 결론을 끌어낼 수 있도록 해준다. 이러한 자유는 다양한 차원에서 사용될 수 있는데, 특정 사회 프로그램이나 정책운영의 특성, 또는 요약적 판단과 관련해서도 활용 가능하다. 즉, 정책분석과 평가과정에서 다양한 관점들이 존재한다는 전제 하에 그 가치를 실현할 프로그램들을 선별하여 비교분석하고 통합해 새로운 결론을 도출하는데 기여한다(Rein, 1983).

가치비평적 접근이 갖는 또 하나의 장점은 사회문제의 해결을 위해서 사회적 상황을 비판할 수 있게 하고, 더 나은 사회로 진보시킬 가능성을 제시할 수 있다는 점에서 정치적 함의를 가진다. 다시 말해서, 비판적 분석을 바탕으로 하여 이루어지는 정책연구가 제시하는 것은 단지 기존 정책의 결과에 대한 평가뿐만 아니라 새로운 방향을 제시해준다(송근원, 1991). 즉, 가치비평은 정책목표에 관한 토론의 과정에서 제시되는 대립적 주장들의 설득력을 검토하기 위한 일련의 절차로서, 정책 주장과 토론 속에서 가치의 역할을 검토하게 하며, 상이한 이해관계자들의 목표와 기본가치들의 변화를 지향한다(Dunn, 2018).

그런데 정책 또는 프로그램의 가치 판단은 통상적으로 제공되는 정보만으로는 형성될 수 없다. 이러한 정보들이 언제나 정확하거나 일관적이거나 완전한 정보를 제공하지는 않기 때문이다. 정책사업이나 프로그램의 규모와 복잡성, 종사자의 수, 사업지침 등을 고려한다면, 연구자들은 취득된 정보에 대한 다양한 관점을 얻기 위해 여러 가지의 분석 요소들이 필요하다. 이 때문에 Chambers와 Bonk(2018)는 가치비평적 분석의 과정에서 필요한 6가지의 기본 정책요소들을 사용하였다. 정책요소들은 목적과 목표, 서비스 형태, 자격요건, 전달체계, 재원, 상호작용이며, 사회정책과 프로그램의 서비스를 분배하고, 수혜자를 선정하고, 서비스가 효율적으로 전달되도록 하는데 기초가 되는 것들이다. 기본 정책요소에 대한 소개는 3장의 분석방법에서 상술하고자 한다.

2. 문제구조화

가치비평적 접근 분석에 앞서 선행되어야 하는 것은 사회문제를 바라보는 관점이 무엇이며, 어떻게 다른 관점과 상이한지를 알아내는 것이다(Chambers & Bonk, 2018). 모든 문제가 사회문제인 것은 아니며, 그것들이 똑같이 중요한 것은 아니다. 문제는 세계의 외부에 드러나 있지 않고 외부적 환경과 주관적 사고의 상호작용으로부터 나타난다(Dunn, 2018). 그래서 사회문제 분석 초기 단계에서의 핵심은 제시된 관점들이 옳고 그름을 판단하는 것이 아니라, 사회문제에 제공되는 다양한 설명들을 식별하는 것이다. 본격적인 분석에 앞서 여기에서는 방과후아카데미를 둘러싼 문제 상황의 배경과 사회문제로 정의된 문제를 해결하기

위해 어떠한 정책적 접근이 전개되었는지를 서술하였다.

방과후아카데미는 청소년보호를 위한 국가의 개입 필요성이 제기되면서 시작되었다. 핵가족화, 한부모 가정의 증가, 여성의 사회진출과 맞벌이 가정의 증가 등으로 인해 방과후에 나홀로 방치되는 청소년들이 늘어나면서 이들이 여러 위험에 노출될 가능성이 커졌다(김호순, 황진구, 한도희, 김종훈, 2006). 사회구조적으로 경제적 양극화가 심각하여 학력격차 문제를 해소하고 여성의 사회참여를 촉진하고자 방과후 교육복지서비스를 확대하는 국가 정책적인 목적도 방과후아카데미의 추진배경이 되었다(양계민 오승근, 권두승, 전명기, 조대연, 2006). 이러한 사회환경의 변화와 맞물려 방과후아카데미는 지역사회에서의 청소년활동과 복지, 그리고 보호 체계로서 학교와 지역사회의 상호 신뢰 및 연계를 강화함과 동시에, 다양한 지역사회의 인적·물적 자원을 연계한 종합서비스 제공에 중점을 두었다(여성가족부, 2022a).

사업초기에는 맞벌이, 한부모 가정, 저소득층, 취약계층 등 지역사회 내 우선적으로 돌봄이 필요한 청소년들을 대상으로 다양한 방과후 활동을 제공하는데 집중하였다. 하지만 법적 근거가 마련되고 규모가 확대되면서 점차 자격요건을 없애고 보편적 복지서비스로 전환하여 방과후 돌봄이 필요한 청소년을 폭넓게 지원하는 추세이다. 그러나 청소년 및 보호자의 관심은 부족하고 여전히 보편적 서비스로서의 기능이 약하다. 지역아동센터와 마찬가지로 저소득층 중심의 대상 선정기준을 일반으로 확대한다고 해도 사교육에서 공적 돌봄으로 전환할 의향이 크지 않은 것으로 조사되어(강지원, 최혜진, 임완섭, 황안나, 안영, 조동훈, 김우성, 2020) 이를 고려한 대책이 필요하다. 현재 방과후아카데미의 가장 큰 과제는 기존 취약계층 중심 사업이라는 인식을 해소하고 지역사회의 보편적 서비스로 거듭나는 것이라고 할 수 있다.

사업의 지원대상과 운영개소수를 늘려감과 동시에 프로그램의 내용적 측면에서도 다각화를 시도하는 중이다. 제4차 산업혁명 시대를 맞이하여 ‘창의융합 인재양성 프로그램’과 ‘진로체험형 방과후아카데미’를 개발하여 전국적으로 확대함으로써 청소년이 스스로 역량을 강화하고 소질과 적성에 맞는 진로를 모색하도록 지원하고 있다(여성가족부, 2021). 성평등, 다양성·다문화 감수성 등 민주시민으로서의 역량을 함양하기 위한 프로그램도 운영하고 있다. 이처럼 양과 질의 측면에서 사업을 확장하는데 유념해야 할 이데올로기와 가치는 청소년의 전인적 성장발달을 지원하고 민주시민으로서의 덕목을 배울 수 있도록 도모하는 지역사회의 보편적 공공서비스라는 점이다. 이를 위해 방과후아카데미는 시혜적 돌봄을 위한 프로그램이 아닌 청소년들이 자기주도적으로 성장할 수 있도록 다양한 인적·물적 자원을 활용하여 교육, 복지, 활동 등을 제공해야 한다. 방과후아카데미가 이제는 하나의 사업에서

나아가 우리나라 청소년의 방과후 삶의 질을 증진하는데 일조하는 지역사회 복지체계의 한 축으로서 분명하게 자리매김할 시점이다.

국가의 공적 돌봄서비스가 강화되면서 방과후아카데미에도 긍정적으로 작용하고 있지만 여전히 문제점은 존재한다. 부처별 분절적이고 단편적인 사업추진으로 인해 서비스 대상과 내용의 중복이 발생하고, 아동·청소년들의 특성과 환경에 맞는 맞춤형 서비스의 지원이 쉽지 않다(이정림, 정익중, 정주영, 조혜주, 2013; 이혜숙, 이영주, 2018). 통합적이고 체계적인 사례관리의 어려움, 아동 돌봄서비스의 중복 및 비효율성 문제 등도 지속적으로 제기되어 왔다(강지원 외, 2020). 이에 따라 각 소관 부처별로 사업의 개선방안을 모색하였지만 근본적인 문제는 해결될 수 없었다. 이제는 방과후아카데미를 비롯한 아동·청소년 돌봄체계에 획기적인 전환이 필요한 시점이다. 본 연구에서는 변화하는 사회적 상황을 반영하여 방과후아카데미가 청소년활동·복지·보호 등의 다양한 공적 서비스를 제공하는 종합적인 지원사업으로서의 기능을 수행해 왔는지, 그리고 청소년의 다양한 요구를 적절하게 반영하여 방과후 활동을 지원하고 있는지 검토하였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료

본 연구는 중앙정부 차원에서 진행되었던 방과후아카데미 정책사업 전반을 분석하고자 하였다. 분석을 위해 사업의 근거법령인 청소년기본법과 동법 시행령 그리고 방과후아카데미가 본격적으로 시작된 시기인 제4차부터 제6차까지의 청소년정책기본계획과 연도별 시행계획을 검토하였다. 사업의 구체적인 내용은 국가청소년위원회와 보건복지부에서 2005년부터 2010년까지 발간했던 방과후아카데미 관련 자료(청소년백서, 아동·청소년백서, 보건복지부 보도자료)를 통해 파악하였다. 더불어, 여성가족부가 신설되면서 소관 부처가 이관된 2010년 이후 발간한 자료(청소년백서, 청소년사업 안내, 방과후아카데미 업무매뉴얼)를 중심으로 분석하였다. 또한, 2010년부터 최근까지 수행된 방과후아카데미 효과도 및 만족도 조사와 관련된 연구보고서, 그리고 내부자료 공개를 허가한 4곳의 방과후아카데미 운영기관의 사업계획서도 확인하였다. 이 외에 방과후아카데미와 관련된 보도자료, 학위논문, 한국연구재단 등재지 및 등재후보지에 게재된 논문들을 참고하였다.

2. 분석방법

본 연구의 분석방법으로는 Chambers와 Bonk(2018)가 제시하고 문성호와 노지혜(2020)가 활용한 가치비평적(value-critical) 접근에 기반을 둔 정책분석틀을 사용하였다. <표 1>에 제시된 분석틀을 바탕으로 5가지 핵심 정책요소별로 분석을 시도하였다. 가치비평분석의 정책요소들이 특히 중요한 이유는 이 요소들이 없으면 복지정책이나 프로그램이 원활하게 작동할 수 없기 때문이다. 이 요소들은 정책의 목적과 목표를 확인하게 하고, 서비스의 형태를 결정할 수 있으며, 자격요건에 부합하는 대상자들을 선정하며, 서비스가 효과적으로 활용되었는지, 재원의 낭비는 없었는지를 확인할 수 있는 분석틀을 형성한다(최선경, 2010). 분석에서 제외한 상호작용은 5장 결론 및 제언에서 정책요소들을 종합적으로 고찰하고 개선방안을 제시하면서 언급하였다.

<표 1> 정책의 분석틀

핵심 정책요소	분석기준
목적과 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 목적은 명확한가? - 목표는 측정 및 조정 가능한가? - 목적 및 목표는 문제가 되는 사회적 상황과 부합하는가?
서비스 형태	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스는 클라이언트의 자주성과 대체 가능성을 실현하고 있는가? - 서비스 형태는 문제가 되는 사회적 상황과 부합하는가?
자격요건	<ul style="list-style-type: none"> - 자격요건이 소외 혹은 낙인감을 야기하지는 않는가? - 자격요건은 문제가 되는 사회적 상황과 부합하는가?
전달체계	<ul style="list-style-type: none"> - 전달체계가 연속적이고 통합적인가? - 전달체계는 문제가 되는 사회적 상황과 부합하는가?
재원	<ul style="list-style-type: none"> - 재원은 연속적이며 안정성이 있는가? - 재원은 문제가 되는 사회적 상황과 부합하는가?

첫째, 사회 프로그램의 실행이 어떠한지 하는지를 명확히 제시하는 것이 정책의 목적과 목표의 핵심적인 기능이다. 사회정책과 프로그램의 목적(purpose)이 무엇인지를 탐구하기 위해서는 목적(goals)과 목표(objectives)를 모두 파악하는 것이 중요하다. 이 두 가지는 프로그램 구성에 관한 모든 것의 척도가 된다. 목적은 명확하되, 일반적이고 추상적인 용어로 표현되어야 한다. 반면, 목표는 구체적인 대상집단(target group)을 설정하고, 측정과 조정이 가능한 지표를 활용하여 목표가 효과적으로 달성되고 있는지를 파악할 수 있어야 한다. 따라서 본 연구는 방과후아카데미가 이루고자 하는 목적이 분명하고 명확하게 전달되도록

구성되었는지, 목표는 측정 및 조정 가능한 성과지표를 포함하고 있는지를 검토하였다. 또한, 시간의 흐름이나 서비스의 발달 단계에 따라 목표의 조정도 필요하다는 점에서 방과후 아카데미의 목표에 변화가 있었는지를 확인하였다.

둘째, 서비스 형태는 재화나 서비스 등 무엇을 제공하는가를 의미한다. 서비스 형태는 전문 서비스, 현금, 재화나 상품, 크레딧 또는 바우처 등으로 다양한데, 그 형태가 무엇이든 기본적인 질문은 그것이 사회문제 분석에 적합한지, 즉 문제의 정의와 호환이 되는지 여부이다. 이 적합성 문제에 접근하는 하나의 방법은 문제 정의가 문제를 지닌 사람들의 가장 두드러진 요구 사항을 무엇이라고 함축하는지를 살펴보고, 프로그램이 제공하는 혜택이 그들과 관련이 있는지를 묻는 것이다. 수요자의 관점에서 본다면 제공되는 서비스와 관련하여 자신의 결정권을 행사할 수 있는 정도가 중요한 평가의 기준이 된다. 반대로 서비스 제공자의 관점에서 본다면 서비스의 성격과 그것을 이용하는 방식에 대한 통제력을 행사할 수 있는 정도가 평가기준이다(Chambers & Bonk, 2018). 본 연구에서는 사회문제가 함축하고 있는 의미가 무엇인지를 살피고 문제의 대상, 즉 방과후아카데미 참여청소년의 주요 요구와 실제 제공되는 서비스의 연관성을 분석하고자 하였다.

셋째, 자격요건은 이 사업의 혜택을 누가 받는 것인지에 대한 문제, 곧 서비스의 대상을 의미한다. 자격요건은 혜택과 서비스를 배분하는 가장 중요한 수단이다. 사회문제의 해결을 위한 대상으로 지정한 대상집단(target group)과 실제 서비스 대상은 일치해야 한다. 이러한 점에서 서비스 대상의 설정은 자원을 가장 필요로 하는 사람을 파악하는 것부터 시작하는 것이 바람직하다. 자격요건은 일반적으로 가난하고 취약한 사람들을 위한 안전망을 확장하거나 제한하는 효과가 있다. 자격요건을 자세히 검토하여 설정하는 것은 심각하게 과도한 이용으로 인한 비용 초과를 막을 수 있으며, 실제로 수혜대상이 되는 사람들이 프로그램의 혜택을 받을 수 있도록 하기 위해서이다. 자격요건은 대상집단뿐만 아니라 비대상자들에게도 다양한 측면에서 영향을 미친다. 본 연구에서는 방과후아카데미의 자격요건이 어떻게 변화됐는지를 알아보고, 대상집단의 선정이 적절한지에 대해 검토하고자 하였다.

넷째, 전달체계는 서비스가 수혜자에게 효과적으로 전달되고 있는가의 문제이다. 사회문제의 해결이나 격차를 해소하는 혜택이나 서비스를 제공하기 위해서는 일종의 조직적 시스템이 필요하다. 전달체계가 구축되어 있으면 노동과 권한의 명확한 분담을 통해 책임을 완수할 수 있으며, 정의된 일련의 역할들을 맡아서 함께 일하는 사람들이 특정한 목적에 대한 논리적이고 효과적이며 효율적인 수단을 추구할 수 있다. 이 형태에 따라 정책 방향이 달라질 수 있으므로 전달체계는 서비스의 누락이나 중복지원 등의 문제가 발생하지 않게 해야 한다. 본 연구에서는 방과후아카데미가 통합적인 체계를 통해 실행되는지를 살펴보고, 수혜자가

받는 서비스에 접근이 쉬운 전달체계를 갖추었는지, 또한 각 전달체계가 역할을 수행하는데 어려움은 없는지도 분석하였다.

마지막으로 재원은 사회문제를 해결하기 위해 투입된 자원이 적절한지, 그리고 누가 어떻게 자원을 투입하는지에 대한 문제라고 할 수 있다. 사회 프로그램의 재정 지원은 사회문제를 개선하기 위한 가장 훌륭한 아이디어는 아니더라도, 그것을 현실화할 적절한 자금 흐름이 없다면 실패할 것이다. 좋은 결과를 내기 위해서는 결국 정책의 안정성과 연속성을 담보하는 재원조달이 이루어지는가를 살피는 것은 중요하다. 본 연구에서는 방과후아카데미 사업예산이 어떻게 조달되고 있는지를 확인하고, 편성된 예산이 참여청소년 지원에 충분한지, 그리고 예산편성 기준과 집행에서의 문제가 없는지를 검토하였다.

IV. 연구결과

1. 목적과 목표

청소년정책기본계획을 살펴보면, 방과후아카데미의 목적은 방과후 돌봄(활동)이 필요한 청소년(초4~중3)에게 급식 및 상담, 학습지원, 창의적 체험활동 등 맞춤형 활동 서비스를 제공하여 청소년의 전인적 성장지원 및 가정의 사교육비 경감에 기여하는 것이다. 즉, 적절한 서비스를 제공함으로써 청소년이 건전한 사회 구성원으로 성장하도록 지원하고, 주로 가정과 민간에 맡겨져 있던 자녀 돌봄의 부담을 줄이기 위함이다. 이러한 목적은 청소년기본법(제48조의2, 동법 시행령 제33조의3-5)에서 명시한 대로 아동·청소년의 방과후 활동에 대한 국가의 지원 의무와 공적인 돌봄서비스 제공의 가치를 명확히 담고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다. 또한, 맞벌이 가구가 늘어나고 방과후 방치되는 나홀로 아동·청소년의 비율이 증가하는 상황에서(남기철, 유조안, 유재윤, 최창용, 허청아, 2016; 이혜숙, 이영주, 2018) 가정의 돌봄 부담을 국가가 지원한다는 측면에서 사회의 문제적 상황이 잘 반영된 목적 설정이라고 볼 수 있다.

그러나 시간이 흘러 청소년의 일상 및 이와 관련된 여러 상황이 변화했음에도 방과후아카데미는 대상 청소년의 요구를 제대로 반영하지 못했다는 지적을 피할 수 없다. 방과후아카데미는 청소년정책기본계획 제4차부터 제6차에 이르기까지 줄곧 소극적 지원에만 초점을 두고 큰 변화 없이 방향성을 유지하였다(관계부처 합동, 2008; 2013; 2018).

<표 2> 청소년방과후아카데미의 목적과 목표

연도	사업목적	사업목표	성과지표
2016	저소득층·한부모·장애 등 방과 후 돌봄이 필요한 취약계층 청소년에게 체험활동, 학습지원, 상담 등 종합서비스를 제공하여 건강한 성장과 자립할 수 있는 역량 배양	청소년 방과후 활동지원	청소년 만족도(점), 참여청소년 수(명)
2017			참여청소년 수(명)
2018		청소년참여 및 활동지원	
2019	참여청소년의 효과성 증가율(%)		
2020			참여청소년의 효과성 증가율(%)
2021			

*위의 표는 청소년정책기본계획 중앙부처 시행계획(2016)~(2021) 자료를 정리한 것임

정책의 큰 패러다임이 시대의 변화에 맞추어 청소년 스스로의 주도적 성장과 자기계발을 지원하도록 변모하고 있음에도 방과후아카데미는 여전히 시혜적 성격에 머물러 있는 것이다. 보다 시대적 요청에 능동적으로 대처하는 목적으로 재설정되기 위해서는 제6차 청소년정책기본계획에서 강조하는 핵심 가치들이 적극 반영되어야 한다. 즉, 청소년 스스로가 기획하고 도전하는 인재로 성장할 수 있도록 지원하는 청소년 주도의 지원적·협업적 청소년 정책으로의 전환 등의 추진방향이 방과후아카데미 운영계획에도 명시되어야 한다(관계부처 합동, 2018). 이는 보호자들이 방과후아카데미를 통해 참여청소년이 향상되기를 바라는 역량 가운데 ‘자기주도성’이 가장 높다는 점에서도 확인할 수 있다(서정아, 조아미, 2021; 양계민, 2020). 이를 바탕으로 환경 변화에도 청소년이 능동적이고 주도적으로 대처할 수 있는 민주시민이자 창의·융합 인재로 성장할 수 있도록 수요자 중심의 사업목적을 설정해야 한다.

다음으로, 청소년정책기본계획에 명시되어 있는 사업목표는 ‘청소년참여 및 활동지원’으로 몇 년간 동일하게 유지되어 왔다. 명확하되 추상적이어야 하는 목적과 달리, 목표는 구체적이고 측정이 가능해야 한다. 그런데 지금의 목표는 측정 가능성을 판단할 지표를 포함하지 않은 채 모호하게 설정되어 있다. 성과지표는 ‘참여청소년의 효과성 증가율’로 설정되어 측정이 가능하나 방과후아카데미 참여 전·후의 단편적인 효과성을 측정할 뿐, 앞서 제시한 사업목적의 달성여부를 파악할 수 있는 세부적인 지표가 포함되었다고 보기는 어렵다. 이렇게 정량적 지표로만 설정된 것은 종사자들에게 참가자 모집과 외부 평가에 치중하게

만드는 등의 문제를 초래한다(김영지, 정은주, 김정주, 2015). 방과후아카데미를 시작한 지 17년이 지났지만, 여전히 이 사업의 성과를 확인하는 지표는 거의 변함이 없고 그마저도 정량적 지표에 불과하다는 점은 개선이 필요하다.

아울러 지금처럼 목표가 유지되면 범정부적 정책의 연속성을 도모할 수는 있겠지만, 문제가 되는 상황이나 수요자의 요구 변화에 따른 당면과제를 반영하지 못하고 집행의 우선순위에서 밀려날 가능성이 높다. 따라서 정책을 통해 이루고자 하는 미래에 효과적으로 도달하고 실천현장의 행동지침을 명확히 하기 위해서는 구체적·단계적 목표설정이 매우 중요하다. 기존에 검증된 지표들이 많은데도 이를 정책목표 수립에 잘 활용하지 못한 점은 아쉬움이 크다. 예를 들어, 청소년이 방과후 스스로 삶의 질을 증진할 수 있도록 ‘청소년활동 공통지표(문성호, 운동엽, 박승곤, 정지윤, 2016)’를 활용하여 지역에 청소년 중심의 활동 여건을 충분히 마련하는 것이 구체적 목표가 될 수 있다. 대상집단의 특성을 반영한 단계적 목표 즉, 청소년의 참여 기간에 따른 단기, 중기, 장기 단계별 목표 설정도 가능하다. 방과후아카데미 참여청소년의 교급은 초등학교 4학년부터 중학교 3학년까지로 참여할 수 있는 기간이 최장 6년이므로 기간에 따라 서비스 제공의 목표를 달리 설정하는 방안도 고려할만하다.

2. 서비스 형태

방과후아카데미는 1일 최소 4시수 이상, 주 5~6일 운영을 기준으로 전문체험활동, 기초학습지원활동, 자기개발, 특별지원, 생활지원의 서비스를 제공한다. 긍정적인 점은 방학 중에도 프로그램을 이용할 수 있으며, 청소년의 요구, 지역 특성, 기관이나 시대적 상황에 따라 다양한 영역에서 프로그램이 구성될 수 있다는 것이다. 각 책임 운영기관별로 지역적인 특성과 청소년의 요구를 반영한 다채로운 프로그램을 운영하는 것은 방과후아카데미가 갖는 본연의 기능이기도 하다. 학기초 청소년과 보호자 수요조사를 통해 운영계획을 수립하고 반기별 1회 이상 수요조사를 의무적으로 실시하며 프로그램 분기별 및 사업 종료 후 만족도 조사를 실시하도록 매뉴얼화 한 점은 휴먼서비스 제공에 있어 수요자의 요구를 반영할 통로가 되므로 긍정적으로 평가된다.

그러나 중학생 청소년과 보호자의 학습지원에 대한 높은 요구를 운영과정 편성에 적극적으로 반영하기에는 무리가 있다(서정아, 연보라, 2017). 청소년들의 요구를 충족시키는 동시에 학습뿐만이 아니라 다양한 청소년활동을 지원하는 사업이라는 정체성을 유지해 나가는 것도 매우 중요하기 때문에 현장 종사자들의 입장에서는 큰 고민이 아닐 수 없다. 또한,

방과후아카데미의 엄격한 운영지침으로 인해 프로그램의 편성과 제공에 참여청소년들의 의견이 반영될 여지는 실질적으로 적다. 청소년, 보호자, 종사자들은 공통적으로 과도한 일정과 정형화된 운영시수, 프로그램 편성기준의 엄격성 등을 문제로 지적하였다(서정아, 연보라, 2017; 양계민, 김승경, 조영희, 2010). 청소년들은 하교 후에도 쉴 틈 없이 팍 짜인 시간표에 따라 프로그램에 참여해야 했으며, 이로 인해 자신의 건강이 나빠졌다고 느끼거나, 참여를 그만두는 것으로 나타났다(양계민, 2014; 2016). 결국 가치비평적 시각에서 수요자의 결정권이나 요구가 충분히 반영된 서비스 형태를 갖추었다고 보기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 2018년부터 전문체험활동 과정이, 2019년에는 창의융합프로그램이 등장하는 등 프로그램이 다각화되어 참여자의 자주성을 확대하고 있어 변화의 흐름이 낙관적이다. 참여청소년들의 두드러진 요구와 프로그램의 관련성을 높여 차별화된 혜택을 제공하기 위한 관건은 이들의 연령일 것이다. 대체로 초등학생은 단순한 흥미나 호기심, 그리고 놀이에 집중하지만, 중학생은 자신의 진로와 미래에 대해 고민하는 시기로 접어들면서 진로 성숙과 역량 강화에 관심이 높아진다. 이에 따라 저연령에 비해 고연령 청소년들은 방과후 아카데미에서 제공하는 프로그램에 아쉬움을 느낄 수 있으며, 실제 조사에서도 이러한 연령적 특성이 계속해서 드러나고 있다. 중학생 참여자의 만족도를 높이는데 가장 중요한 점은 이들이 프로그램이나 커리큘럼을 만드는데 ‘자기주도성’을 얼마나 극대화할 수 있는지에 달려있다. 매년 이루어지는 방과후아카데미 효과성 및 만족도 조사가 본연의 의미를 찾기 위해서는 조사의 실시로 끝나기보다 결과가 반영된 서비스의 개선으로 귀결될 수 있도록 꾸준히 방안을 모색해야 할 것이다.

방과후아카데미 지원대상이 사춘기로 접어드는 연령대임을 고려할 때 서비스 형태 가운데 정서지원은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 수요자들은 방과후아카데미가 정서적인 돌봄서비스를 제공할 것으로 기대한다(이혜연, 박영균, 유성렬, 정선욱, 2012). 참여청소년과 종사자 사이의 좋은 신뢰 관계는 청소년활동 역량에도 긍정적으로 작용하며(고용자, 2022), 청소년이 시설을 ‘배움터’보다 긍정적인 정서적 교류를 나눌 수 있는 곳으로 인식해야 참여의 지속성을 보장할 수 있다(조혜영, 유인혜, 2018). 그러나 방과후아카데미에서 충분한 정서지원 서비스가 제공되기에는 현실적인 제약이 존재한다. 종사자 1명이 관리해야 하는 청소년의 수가 20명 이상으로 너무 많기 때문에 청소년들의 개별적인 정서 상태나 욕구를 충족시키기 어렵다. 종사자들의 잦은 이직 등으로 인해 참여청소년들이 새로운 종사자들과의 적응과정에서 부정적 정서 경험을 하거나, 종사자들이 전문적인 상담사가 아니다 보니 청소년과의 관계에서 어려움을 겪는 예도 있다(서정아, 연보라, 2017; 조혜영, 유인혜, 2018). 청소년과 친밀한 관계를 유지해야 할 담당자들이 자주 바뀐다면, 참여청소년의 정서적인

돌봄에 문제가 생길 수 있으므로 수요자 중심 관점에서 개선이 필요해 보인다.

또 하나 고려할 문제는 지역 간 서비스 격차와 청소년 중심의 프로그램 편성 여부이다. 청소년들의 방과후아카데미에 대한 만족도가 중소도시에서 낮게 나타나는 점(김은정 외, 2019; 서정아, 연보라, 2017)은 지역적 특성에 맞는 서비스 개발의 필요성을 보여준다. 그러나 학습지원 및 다양한 활동을 위한 강사 인력수급의 지역적 편차가 큰 상황에서 지역사회 자원봉사 인력을 발굴해 연계하는 것은 쉽지 않다. 지나치게 높은 강사 인력에 대한 의존도가 오히려 지역사회의 인적 자원의 활용도를 떨어뜨리거나, 프로그램 편성에 있어서 청소년의 자기주도성을 저해할 수 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 핵심은 청소년이 단계적, 연속적, 선택적으로 프로그램 참여가 가능해야 하며, 프로그램의 자율성과 가변성에 있어서 청소년이 적극적으로 주도할 수 있게 하고, 강사 중심의 기능 실습이나 강좌가 아닌 청소년 중심의 콘텐츠를 지향하고 권장해야 하는 것이다.

3. 자격요건

과거 방과후아카데미의 주된 서비스 대상은 취약계층 청소년이었지만, 점차 ‘방과후 돌봄이 필요한 청소년’으로 변화되었다. 2015년에는 조손가정 및 다문화가정, 3자녀 이상 가정의 청소년으로 참가대상을 확대하였으며, 2016년에는 중학교 3학년으로 대상 학년을 확대하고, 학교장 및 지역사회 추천 청소년까지 지원하였다. 그리고 2018년에는 우선지원대상에 맞벌이 가정도 포함하면서 돌봄이 필요한 모든 아동·청소년이 참여할 수 있는 사업으로 바뀌게 되었으며, 2019년부터 3자녀 이상 가정 청소년에서 2자녀 이상 가정의 청소년으로 기준이 완화되었다. 2020년부터는 우선순위 지원대상을 선정하는 기준이 되었던 건강보험료 소득기준까지 삭제되었다(여성가족부, 2020). 사업 본연의 취지가 취약계층 청소년을 먼저 지원하는 선별적 복지의 성격도 가지고 있지만, 소득수준과 상관없이 맞벌이 가정의 자녀에 대한 보편적 복지의 성격도 함께 지니고 있음을 고려할 때, 이와 같은 대상의 확대는 바람직하다고 할 수 있다.

빈곤청소년뿐만 아니라 다양한 유형의 ‘나홀로 청소년’을 위한 돌봄서비스의 필요성이 증대되면서(양계민 외, 2010; 조영희, 2014) 방과후아카데미 참여청소년의 범위가 확대된 것은 긍정적인 부분이다. 그러나 모든 청소년을 대상으로 서비스를 제공하도록 자격요건이 전환되는 과정에서 기존 사업이 지닌 선별적 복지의 성격을 온전히 탈피하지는 못한 것으로 보인다. 우선, 참여 대상자 선정기준 중 가난을 증명해야 하는 문제, 다시 말해 소득기준에 따라 지원대상을 선정했던 문제가 아직 해결되지 않고 남아있다. 더불어 방과후아카데미

업무매뉴얼에서 외부 배포자료에 ‘취약계층’ 등의 문구를 사용하지 않도록 하고 있지만 청소년백서, 청소년사업 안내 등 중앙부처에서 발행되는 다수의 자료에서는 여전히 ‘저소득층’, ‘돌봄 취약계층’ 등의 용어가 자주 사용되고 있다. 이러한 점들은 참여청소년으로 하여금 소외 혹은 낙인감을 일으키는 요소로 작용할 수 있다.

<표 3> 청소년방과후아카데미 자격요건(기본지원형·농산어촌형)

	2010~2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020~2022년
우선순위 지원대상	① 기초생활수급대상 ② 차상위계층 ③ 저소득층 ④ 장애가정	한부모·조손·3자녀 이상 가정 청소년 추가		맞벌이 가정 청소년 추가	3자녀 이상 가정 → 2자녀 이상 가정	동일
	소득기준 유무 (기준중위소득)	기준 없음	저소득층 : 60% 이하 - 맞벌이 : 100% 이하		69% 미만 150% 이하	건강보험료 소득기준 삭제
기타 지원대상	-	학교장 또는 지역사회 추천서와 추천내용 증빙자료를 기준으로 청소년방과후아카데미 지원협의회에서 승인받은 청소년			학교장은 학교(교장·교사)로, 지역사회는 지역사회(주민센터 동장 및 사회복지사)로 구체화함	동일

*위의 표는 여성가족부의 청소년사업 안내(2010)~(2022)를 토대로 작성한 것임

우선순위 지원대상의 확대를 통한 자격요건의 점진적 완화 조치는 보편적 복지 측면에서 방과후아카데미의 인지도와 위상을 제고했다기보다 정원확보를 위한 수단에 불과했다는 비난을 피할 수 없다. 지금까지 방과후아카데미를 포함한 돌봄정책들은 서비스 대상을 저소득층에만 집중하는 대상 쏠림현상을 보여주었다. 그러나 청소년이라면 누구나 돌봄서비스를 이용할 권리가 있고, 이는 차별금지라는 아동·청소년의 인권 보장과도 직결됨을 유념해야 한다. 영유아에 대한 공보육 확대, 학교 무상급식 실시 등 오늘날 정책의 방향도 점차 선별적 복지에서 보편적 복지로 확대되는 추세이다. 이러한 사회경제적 변화를 충분히 반영하여 방과후아카데미도 참여를 원하는 청소년 누구나 이용할 수 있는 정책사업으로 전면 전환될 수 있어야 한다.

사실 자격요건에서 살펴보아야 할 보다 근본적인 문제는 지원의 사각지대 영역이다. 방과후 돌봄이 절실히 필요함에도 불구하고 여전히 서비스를 이용하지 못하는 청소년들이 많다. 첫 번째 사각지대는 유사 사업과의 서비스 중복으로 인해 발생한다. 기초생활수급대상자의

경우에는 여러 복지 혜택을 받고 있지만, 오히려 비수급 빈곤층이나 차상위계층, 맞벌이 가정 등은 돌봄서비스도 사교육도 받지 못한 채 방치되는 사례가 있었다(이정림 외, 2013). 두 번째는 관계자의 무관심이나 개인정보보호 등의 이유로 정보공유가 잘 이루어지지 않은 까닭에 대상에서 누락되는 사례이다. 2012년 관계부처 간 연계 협력체계 구축을 위한 업무협약이 체결되었음에도 역할 분담 및 조정, 후속 조치 등이 제대로 이뤄지지 않아, 이에 따른 시간대별 돌봄 공백도 발생하였다(이혜숙, 이영주, 2018). 이러한 사각지대에 있는 대상에게 서비스가 닿을 수 있는 방안이 모색된다면 방과후아카데미 정원미달 문제 또한 자연스럽게 해소될 것이다.

4. 전달체계

방과후아카데미가 다른 돌봄서비스와 비교해서 장점으로 평가되었던 부분은 정부주도의 일원화된 전달체계를 구축하였다는 것이다. 여성가족부 산하 한국청소년활동진흥원을 중심으로 일원화된 추진체계를 마련한 덕분에 체계적인 운영모델로 발전할 수 있었고, 구체적인 운영지침은 청소년수련시설, 공공시설, 민간운영시설 등 전국의 운영기관들이 하나의 틀 내에서 통일된 형태로 성장하는데 영향을 미쳤다. 또한, 사업초기부터 훈련된 전문 인력을 배치하고, 업무매뉴얼을 제공함으로써 종사자들은 직무에 따른 체계적인 업무수행이 가능하였다. 종사자의 전문성 함양에 필요한 직무연수 등을 정기적으로 수행하고 운영기관의 업무를 지원하는 운영지원단을 두고 있는 점 또한 강점으로 꼽을 수 있다. 이러한 조직적인 전달체계는 다른 방과후 서비스 제공기관이 벤치마킹할 필요가 있을 정도로(김호순 외, 2014) 여타의 서비스보다 조직운영적 측면에서 경쟁력을 확보하였다.

이러한 공공주도의 체계는 운영기관을 확대하고(22년 2월 기준 333개소) 기존 청소년시설의 공간, 장비, 인력 등을 이용하는데도 일정 부문 도움이 되었다. 그러나 다른 돌봄시설에 비해 시설 수 자체가 부족하고 지역별 시설의 편차가 크에 따라 여전히 현장에서는 아이들이 뛰어 놀 수 있는 공간 확보에 어려움을 겪고 있다. 지역사회 또는 학교 내 유휴공간을 충분히 활용하는 것은 이 문제의 대안이 되겠지만, 기관들의 재량에 의존하고 있어서 연계가 잘 되지 않는 실정이다. 특히 연계·협력에서 중추적 역할을 하는 곳은 학교인데, 방과후 돌봄 기관에 대한 낮은 인지도와 신뢰 부족, 연계의 필요성에 대한 인식의 차이, 시설 개방으로 인한 안전문제 등의 이유로 많은 학교들이 소극적인 자세를 취하고 있다(이혜숙, 이영주, 2018). 지역아동센터와 같이 시·도 단위의 운영지원단 체계를 갖추지 못한 점과 지원협의체의 구성이 원활하지 않은 점도 지역사회와 연계 미흡의 원인으로 볼 수 있다. 정부는

방과후아카데미 운영지침의 개선뿐만 아니라 이러한 현장의 걸림돌을 해소할 실효성 있는 대책도 함께 마련해야 한다.

공간뿐만 아니라 인력의 문제도 있다. 방과후아카데미 운영기관의 업무를 지원하기 위해 다양한 역할을 수행하는 한국청소년활동진흥원 운영지원단의 운영인력은 단 5명에 불과하다(여성가족부, 2022a). 46개 운영기관에서 전국적으로 332개로 늘어난 상황에서, 주요사업을 수행하고 방과후아카데미 종합평가, 컨설팅 및 홍보, 교육연수 업무, 전국의 모든 운영기관을 관리하는 역할을 5명의 운영지원단으로 지원하기에는 무리가 따른다. 또한, 방과후아카데미 운영기관에서 근무하는 종사자의 경우, 초·중학교 교사 1인당 담당하는 학생 수가 20명 이내로 감소한 것에 비해(교육부, 2021. 9. 16. 보도자료) 1인당 최소 20명 혹은 그보다 많은 청소년들을 담당한다(여성가족부, 2022b). 턱없이 부족한 현장 인력은 수요자인 사춘기 청소년들에게 무엇보다 핵심적이라고 할 수 있는 정서지원 서비스를 제대로 제공할 수 없는 문제를 야기한다. 게다가 종사자들은 사업기획 및 평가, 대외협력 등 사업과 관련된 모든 직무를 수행함에 따라 업무과중을 느끼고, 급여 수준이 낮은데다 각종 수당을 추가로 받지 못하는 계약직 근무자인 경우도 많다(양계민 외, 2006; 양계민, 한도희, 2013; 양계민, 2016; 홍선희, 양계민, 2009). 휴면서비스를 제공하는 종사자들이 만족감을 갖고 장기 근속하면서 참여청소년과 정서적 유대관계를 형성해야 청소년의 자발적 참여도 이끌어낼 수 있다. 방과후아카데미가 지역사회에서 돌봄체계로서의 위상을 높이려면 이러한 문제들이 반드시 해결되어야 할 것이다.

5. 재원

방과후아카데미의 재원은 경상보조금에 해당하는 국고보조금으로 마련되기에 투명한 회계관리가 중요하다. 이 때문에 여성가족부는 매년 발간하는 업무매뉴얼에 예산 편성기준 및 집행원칙, 회계관리, 예산처리 등을 상세하게 기술하였으며, 2017년부터는 e나라도움(gosims.go.kr)을 통해 국고보조금 예산 교부, 집행, 정산을 시행하는 등 보조금 집행의 투명성을 강화해왔다(여성가족부, 2017). 이 자료들을 보면 여성가족부가 지속적으로 신규 운영기관을 확충해나가면서 투입 예산도 꾸준히 증액했음을 알 수 있다. 2012년부터 2019년에까지 국비 지원액은 계속 증가했으며, 2021년에 이르러 332개 기관과 13,145명의 참여청소년들에게 282억원을 지원하였다(여성가족부, 2022b). 이러한 예산 증액은 실제 청소년 1인당 지원비용 확대로 이어져, 앞서 언급했던 세 가지 사업목적 중 하나인 가정의 사교육비 경감 및 양육부담 완화에 일정 부분 기여하였다. 2016년부터 2019년까지 청소년 1인당 지원비용을 산출해

보면, 2018년에 지원비용이 다소 감소한 점을 감안하더라도 대체로 지원비용은 증가하였다(서정아, 조아미, 2019). 이를 월평균으로 환산하면, 2018년 기준 기본지원형 1개 반은 약 151,914원, 장애형 2개반은 약 247,771원의 금액이 나온다⁵⁾. 여기에 당해연도에 방과후아카데미 참여 후 감소한 월평균 사교육비용인 137,400원을 합한다면, 약 290,000원에서 390,000원 사이의 사교육비 절감 효과가 있는 것으로 추정된다.

다음으로 방과후아카데미의 재원이 어떻게 집행되고 있는지 살펴보았는데, 여성가족부의 예산 편성기준이 경직되어 있어서 운영기관의 상황에 맞게 탄력적으로 항목별 운용 비율을 조정하기 어려운 부분이 있다. 2020년에 기준단가가 삭제될 때까지 방과후아카데미 급식의 기준단가는 1인 1식당 3,300원에서 4,000원으로 정해져 있어서(여성가족부, 2010; 2019; 2020), 각기 다른 급식제공 방식과 주중과 주말 프로그램에 따라 발생하는 단가의 차이와 청소년들의 급식 만족도를 높일 수 방법을 고려한 운영기관의 자율성이 담보될 수 없었다. 또한, 강사비가 체험활동비에 포함된 비용으로 책정되는 경우가 많다(여성가족부, 2022a). 체험활동비가 청소년에게 다양한 체험을 할 수 있는 중요한 비용임에도 불구하고 강사비에 지출되는 비용으로 인해 양질의 청소년활동 프로그램을 선택하는 데에 제약이 생긴다면, 청소년들 스스로가 원하는 체험활동을 하지 못하기 때문에 흥미를 느끼지 못하거나, 프로그램의 효과성을 떨어뜨릴 수 있다.

한편, 일반회계로 편성되지 않은 채 복권기금에서 충당하는 청소년육성기금의 특성상 재원 자체의 지속성과 안정성을 담보하기는 어렵다. 더불어 방과후아카데미가 지역사회 청소년정책 기반으로 입지를 확고히 다지려면 현행 매칭펀드 방식으로는 부족하다. 이는 참여 청소년에 대한 지원과 더불어, 종사자 처우개선을 위한 충분한 재원 확보를 어렵게 하기 때문이다(길은배, 2016; 양계민, 한도희, 2013). 2019년에 이르러서야 여성가족부는 지자체별로 종사자를 위한 각종 수당 편성, 단계별 정규직 전환 확대, 해당 지자체 또는 운영법인(단체)에서 별도 예산을 편성 등을 권고하였다(여성가족부, 2019). 추가로 총 4개의 방과후아카데미 운영기관의 내부자료를 검토한 결과, 보조금만으로 운영되고 있는 3개의 방과후아카데미는 사업비의 비율보다 인건비의 비율이 높게 책정되어 있거나(A), 초과근무수당, 종사자 처우개선 수당, 정규직 전환 비용 등의 지급이 아직 이뤄지지 못하는 사례(C)를 발견할 수 있었다. 반면, 보조금 외에 자체 예산을 편성하여 운영하는 D 방과후아카데미만이 중앙부처의

5) 서정아, 조아미(2019)의 연구에 활용된 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)의 자료가 2018년 통계를 활용하였기에 2018년의 지원비용을 기준으로 산정하였다. 동일 연구에서는 방과후 활동에 투입된 직접 비용을 국비와 지방비 투입액(약 395억원)을 참여청소년 수(10,742명)로 나눈 금액을 개월 수(12개월)로 나누었다. 하지만 본 연구에서는 당해연도의 방과후아카데미 유형별 기관 운영비를 정원수로 나누고, 사업비용을 곱하여 참여청소년에게 투입되는 직접비용을 산출하였다.

예산편성 기준에 부합하였다. <표 4>에서 확인되는 것처럼, 기관별로 별도의 예산편성이 가능할 때 청소년에게 투입되는 사업비와 종사자를 위한 지원도 확대될 수 있다.

<표 4> 청소년방과후아카데미 운영기관의 예산편성 비교

내용 \ 운영기관	A	B	C	D
사업비 : 인건비(%)	46.7 : 53.3	50.1 : 49.9	57.6 : 42.4	53.2 : 46.8
보조금 외 자체 예산	×	×	×	○
퇴직적립금	○	○	○	○
초과근무수당	○	○	×	○
종사자 처우개선 수당	○	○	×	○
정규직 전환 비용	○	○	×	○

*위의 표는 A, B, C, 방과후아카데미 내부자료(2020)와, D 방과후아카데미 내부자료(2019)를 정리한 것임.

V. 결론 및 제언

본 연구는 Chambers와 Bonk(2018)가 제시한 가치비평적 분석틀을 활용하여 방과후아카데미 정책사업을 다양하게 분석하고 개선방안을 마련하기 위한 목적에서 수행되었다. 분석결과를 통해 도출된 사항들을 정책요소별로 정리하면 첫째, 목적이 사회의 돌봄문제를 반영하여 방과후 청소년 지원의 가치를 명확히 드러낸다는 점에서 긍정적이었으나, 변화된 청소년 정책 패러다임을 반영하지 못했으며 구체적·단계적 목표가 설정되지 않은 점은 문제점으로 나타났다. 둘째, 다양한 영역에서 프로그램을 제공하는 장점이 있지만, 중학생 연령대인 청소년의 특성과 요구를 만족시킬 서비스가 미흡하여 개선이 필요하였다. 셋째, 지원의 자격요건을 없애고 정책대상의 지속적인 확대를 이루긴 했으나, 여전히 낙인감과 사각지대의 발생 및 정원미달의 문제가 남아있었다. 넷째, 정부의 주도 하에 전달체계가 체계화되어 조직 운영에 강점이 있음에도 불구하고 지역시설과의 연계 미흡과 종사자 수의 부족 등으로 인해 공간 및 인력 측면에서 아쉬운 점이 확인되었다. 다섯째, 회계관리가 투명하게 이루어졌고 예산이 꾸준히 증액되면서 사교육비 경감이라는 소기의 목적을 어느 정도 달성했지만, 예산 항목 간 조정이 어렵고 재원확보의 불안정성과 재원조달 방식에서 한계가 드러났다.

이러한 분석결과를 토대로 방과후아카데미를 위한 개선방안을 제시하되, 몇 가지 방안은 정책요소에 따라 분석한 내용을 통합하여 보다 종합적인 관점에서 방안을 도출하였다. 첫째,

방과후아카데미를 사업단위로 추진하는 것에서 나아가 돌봄이 필요한 모든 청소년들을 지원하는 지역 거점센터로의 전면적인 전환이 필요하다. 돌봄서비스 수요와 청소년의 주체적 활동에 대한 요구가 점점 커지는 만큼, 방과후아카데미는 지역의 복지체계 내에서 더욱 중추적인 역할을 수행해야 할 것이다. 그런데 정책사업의 형태를 계속 유지하게 되면 취약계층 우선지원 사업이라는 기존의 프레임을 탈피하기 어렵다. 뿐만 아니라, 사업의 연속성을 보장하기 어렵고, 대내외적 역할 수행에 한계가 따를 수밖에 없다. 중장기적으로 예산과 인력을 확보하는 측면에서도 사업보다는 센터의 형태가 갖는 장점은 명확하다. 따라서 정부는 방과후아카데미를 센터로 전면 전환하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다. 이때, 센터명을 ‘청소년행복센터(가칭)’로 설정하여 지역의 청소년이 스스로 삶의 질을 증진할 수 있도록 보편적 복지서비스를 제공하는 기관임을 확실하게 인식시키는 전략의 수립이 요구된다. 더불어 복지체계 내 중추적 역할을 담당하려면, 현재 사업이 근거하고 있는 청소년기본법 및 시행령의 관련 조항을 정비하고 센터로서 청소년복지지원법에서 규정해야 한다. 보다 구체적으로, 청소년상담복지센터처럼 청소년복지지원법 제7장(청소년복지지원기관)에서 센터의 법적 근거와 책임을 명확히 규정하고 설치·운영기준 및 종사자의 자격기준 등에 관하여는 동법 시행령에 명시하는 것이 바람직하다.

둘째, 방과후아카데미가 ‘온종일 돌봄체계’의 한 축을 담당할 수 있도록 그 위상을 강화해야 한다. 교육부, 보건복지부, 여성가족부에 의해 각각 추진되던 돌봄사업들이 이제는 온종일 돌봄정책 하에 연계체제를 이루어 범정부적으로 추진되고 있지만, 그 예산이나 인프라의 차이가 크다 보니 지자체에서 인식하는 중요도에서 방과후아카데미는 후순위를 차지할 수밖에 없다. 실제로 방과후아카데미는 지역의 돌봄서비스⁶⁾ 중 가장 만족도가 높지만, 인지도는 낮은 아이러니한 상황을 보이며(김은정 외, 2019), 지역사회에서 돌봄서비스로서의 기능과 위상이 약한 편이다. 규모 면에서도 방과후아카데미는 약 330개의 운영기관을 두고 있어 초등돌봄교실(약 3500실)이나 지역아동센터(약 4000개)에 비해 현저히 부족하다. 따라서 여성가족부는 상술한 지역 거점센터를 설치·운영하는 등의 노력으로 초등돌봄교실이나 지역아동센터에 비해 적은 운영기관 수와 지역 간 인프라 구축의 심한 편차 문제를 해소하여 온종일 돌봄체계 내 방과후아카데미의 위상을 강화하고 돌봄 기능을 정상화할 필요가 있다. 이와 함께 지리정보시스템(GIS)을 활용한 인프라 취약지역의 과학적 분석과 지역별 수요조사 실시를 통해 지역에 가장 필요한 지원을 제공하여 수요자들이 방과후아카데미를 충분히 인식하고 참여할 수 있는 환경을 조성하는 방안도 고려할만 하다.

셋째, 지자체 및 학교와의 협업으로 프로그램 운영공간을 확보하고 종사자 인력충원 및

6) 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미

처우개선이 필요하다. 방과후아카데미는 청소년의 흥미와 관심을 유도할 수 있는 다양한 활동을 시도해 온 강점이 분명히 있다. 이러한 강점을 살려 다양한 프로그램을 운영하기 위해서는 학교 안팎의 공간을 충분히 활용할 수 있도록 지자체 및 학교와의 협업이 필수적이다. 물론 학교 유휴공간 활용, 그리고 교과와 연계된 체험 프로그램 개발 및 운영에 관한 지침이 있지만, 교실 활용의 우선순위에서 방과후아카데미는 늘 뒤로 밀려 있다(여성가족부 2022a). 청소년들이 교실에서 교과학습으로 배운 내용을 방과후아카데미 체험활동을 통해 체득하고 나아가 이를 현장 진로체험 등의 방법으로 심화시킬 수 있으려면, 지자체가 활동 공간을 제공하는 유기적인 협업 관계를 만들어야 한다. 또한, 개별 청소년의 특성과 요구에 부합하는 서비스를 제공하려면 인력에 대한 지자체와 운영기관의 과감한 투자도 중요하다. 종사자 1인이 담당하는 최대 정원을 10명으로 낮춘다면 종사자의 돌봄부담을 줄이고 참여 청소년의 요구에 적절하게 대응하는 동시에 부족한 인력을 충원하는 근거로 작동할 수 있다. 그리고 기본급과 퇴직적립금, 초과근무수당, 처우개선을 위한 수당, 정규직 전환 비용 등의 임금 지급기준을 표준화해야 종사자의 근무의욕 저하와 잦은 이직 문제까지도 해소할 수 있을 것이다.

넷째, ‘방과후아카데미 자문위원단’의 상시 운영과 시도별 운영지원단 구성을 제안한다. 현재 중앙부처 운영지원단은 한국청소년활동진흥원 정책사업 1부에서 담당하는데, 지금의 인력만으로는 사업 수행과 종합평가, 컨설팅 및 홍보, 교육연수 업무, 전국 운영기관 관리를 모두 지원하기에는 한계가 따른다. 따라서 청소년학 관련 연구진 혹은 방과후아카데미 실무경험이 풍부한 전문가들로 구성된 ‘방과후아카데미 자문위원단’을 상시로 운영하여 컨트롤타워 역할을 수행하는 중앙부처 운영지원단의 기능을 강화할 필요가 있다. 뿐만 아니라 시도단위 운영지원단도 구성되어야 한다. 지역아동센터의 경우, 시도지원단이 센터 업무와 돌봄아동 연계를 지원하고 지역 각 기관과의 후원 연계 등에 실질적인 역할을 하여 현장에서 효용성이 높다는 평가를 받는다(박선권, 2019). 이처럼 방과후아카데미도 시도지원단을 통해 지역별 특성을 반영한 사업운영과 문제해결에 보다 신속하게 대응할 필요가 있다. 이러한 전달체계의 대응력 강화는 궁극적으로 종사자들이 청소년에게 집중하도록 도움으로써 제공되는 서비스의 질적 향상을 도모할 것이다.

다섯째, 매칭펀드 비율에 대한 재고와 국가 일반회계 편성이 실현되어야 한다. 방과후아카데미 운영기관 확대와 더불어 일선 기관의 운영 자율성을 높이는 방향으로 정책이 개선되었지만, 보조금 지급 방식은 여전히 지자체의 역할이 중앙정부를 지원하는 수준에 한정되어 있다. 방과후아카데미가 지역 돌봄체계로서의 입지를 굳히기 위해서는 지자체가 중앙부처의 국고보조금에 같은 액수로 보조하기보다 예산을 더 투자하여 적극적인 방식으로

지원할 수 있는 길을 열어줘야 한다. 본 연구의 분석에 따르면, 보조금 이외의 별도 예산을 편성한 운영기관은 청소년과 종사자 모두를 위한 비용을 확보하는데 상대적으로 용이하였다. 그러므로 지역 돌봄서비스의 공급을 확대하는 차원에서 지자체가 방과후아카데미에 별도 예산을 투입할 수 있도록 장려하는 동시에 지자체의 재정자립도를 고려하여 기존의 정률보조율 방식에서 차등보조율 방식으로의 변경이 이루어진다면 지자체의 부담도 줄여줄 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 과거부터 꾸준히 문제점이 제기되어온 청소년육성기금의 재원 불안정성과 복권기금의 사행성 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 방과후아카데미의 예산을 국가 일반회계에서 편성하도록 재원조달의 방식을 변경해야 한다. 복권기금을 포함해 경륜사업 수익과 낮은 이자 수익 등으로 이루어지는 불안정한 기금 조성은 방과후아카데미를 비롯한 청소년정책 전반의 확대를 가로막는 장벽으로 작용할 것이기 때문이다. 재원의 안정성과 지속성을 확보해야만 방과후아카데미가 국가의 중요 청소년정책으로 자리매김할 수 있다.

본 연구는 가치비평적 접근에 입각하여 분석한 결과를 토대로 방과후아카데미를 개선하기 위한 방안들을 도출하였는데 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 한계점이 있어서 이를 고려한다면 후속 연구에서 더욱 면밀한 가치비평 분석이 이어질 것이다. 우선, 중앙부처의 발간자료들뿐만 아니라 광역자치단체 또는 기초자치단체의 운영기관 사업자료, 각 방과후아카데미 운영기관에서 작성되고 있는 사업계획서 등을 충분히 확보하여 분석에 활용해야 할 것이다. 방과후아카데미 사업의 성과가 어떠한지를 알아보기 위해서는 중앙부처와 각 운영기관의 예산 내역과 평가 및 결과보고서 등의 자료도 중요하지만, 본 연구에서는 자료 접근의 제한으로 인해 여성가족부의 효과·만족도 조사나 일부 연구보고서와 학술지 논문에 의지할 수밖에 없었다. 추후에는 실제 사업운영과 관련된 다양한 자료를 통해 현장에 실질적으로 도움이 될 만한 연구가 수행될 필요가 있다. 또한, 유사 사업과의 정책 비교를 통해 방과후아카데미에서 미흡한 점이나 제공하지 않는 서비스에 대한 부분을 벤치마킹할 수 있는 요소를 찾는다면 공적 돌봄체계를 공고히 구축하는데 기여하는 정책방안을 도출할 수 있을 것이다.

■ 참고 문헌

- 강지원, 최혜진, 임완섭, 황안나, 안영, 조동훈, 김우성 (2020). 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정지출 관리 방안 연구 - 방과후돌봄서비스를 중심으로(연구보고서 2020-51). 세종: 한국보건사회연구원.
- 고용자 (2022). 청소년방과후아카데미 청소년의 그림이 청소년활동역량에 미치는 영향 - 지도자 신뢰의 매개효과. 명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 관계부처합동 (2008). 제4차 청소년정책기본계획(2008~2012).
- 관계부처합동 (2013). 제5차 청소년정책기본계획(2013~2017).
- 관계부처합동 (2018). 제6차 청소년정책기본계획(2018~2022).
- 교육부 (2021. 9. 16). 「OECD 교육지표 2021」 결과 발표.
- 길은배 (2016). 청소년 방과후 돌봄서비스 종사자의 근로환경 표준화 방안 연구. 청소년학연구, 23(2), 199-220.
- 김영란, 김민정 (2016). 가족의 기능적 변인이 취약계층 아동청소년의 학업적 자기효능감과 성적에 미치는 영향에 대한 경로모형 - 청소년방과후아카데미 이용 아동청소년을 중심으로. 여성연구, 90(1), 45-86.
- 김영지, 정은주, 김정주 (2015). 청소년방과후아카데미 종사자 관리체계 개선 및 2015년 사업 효과만족도 조사연구(KYWA-2015-073). 서울: 여성가족부.
- 김은정, 장수정, 정영모, 오신휘 (2019). 초등아동 대상의 공적 돌봄서비스 공급 체계 분석과 정책 과제(연구보고서 2019-45). 세종: 한국보건사회연구원.
- 김종운, 정보현 (2015). 비전수립 코칭 프로그램이 방과후아카데미 아동의 자기효능감과 진로성숙도 및 성취동기에 미치는 효과. 학습자중심교과교육연구, 15, 483-509.
- 김주리, 최혜진, 강지원 (2021). 초등 방과후돌봄서비스 이용 유형이 돌봄 공백에 미치는 영향. 보건사회연구, 41(2), 178-197.
- 김현숙, 서운 (2013). 빈곤아동·청소년 지원기관의 통합서비스 영향요인 연구 - 네트워크 특성의 매개효과를 중심으로. 학교사회복지, 26, 71-98.
- 김호순, 강동균, 이필만 (2014). 청소년 방과후 활동 종합지원을 위한 통합 운영모형에 따른 전달체계 개발. 청소년학연구, 21(1), 395-415.
- 김호순, 황진구, 한도희, 김종훈 (2006). 청소년방과후아카데미 시설환경모델 개발(연구보고 06-R18). 서울: 한국청소년정책연구원.
- 남기철, 유조안, 유재윤, 최창용, 허청아 (2016). 복권기금사업 성과분석 연구 - 아동청소년

- 야간보호사업을 중심으로(조사연구 2016-05). 서울: 사회복지공동모금회.
- 문성호, 노지혜 (2020). 가치비평적 접근을 적용한 학교 밖 청소년 정책 분석 및 혁신방안 연구. 청소년학연구, 27(2), 439-466.
- 문성호, 박지원, 한지연, 정한별 (2021). 포스트 코로나 시대를 대비한 청소년활동 정책의 혁신전략 및 중점과제. 청소년학연구, 28(5), 327-356.
- 문성호, 윤동엽, 박승근, 정지윤 (2016). 청소년활동 영역의 재정립에 관한 연구. 미래청소년 학회지, 13(2), 1-23.
- 박선권 (2019). 지역아동센터 지원사업의 현황과 과제. 입법·정책보고서, 28.
- 박승근 (2017). 지역사회 내 시·군·구 청소년상담복지센터의 운영 실태에 관한 분석. 한국지역사회복지학, 62, 59-88.
- 박종대, 박지혜 (2014). 한국 다문화정책의 분석과 발전 방안 연구. 문화정책논총, 28(1), 35-63.
- 서정아, 연보라 (2017). 2017 청소년방과후아카데미 사업 결과 분석(KYWA-2017-147-01). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- 서정아, 조아미 (2019). 2019 청소년방과후아카데미 효과·만족도 연구(KYWA-2019-103-10). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- _____ (2021). 2021 청소년방과후아카데미 효과·만족도 연구(연구보고 21-R68). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- 송근원 (1991). 정책분석 및 평가에 대한 연구방법의 변천 - 실증주의에 대한 대안의 탐색. 정책분석평가학회보, 1(1), 1-18.
- 송병국, 박재희 (2016). 청소년방과후아카데미 종사자 관리체계의 활성화 방안 연구. 산업교육연구, 33, 123-142.
- 심규선, 이민하, 이윤석 (2018). 문화다양성 증진을 위한 문화예술정책 발전 방안 연구 - 무지개다리사업 분석을 중심으로. 다문화콘텐츠연구, 27, 7-47.
- 양계민 (2014). 2014 청소년방과후아카데미 지역돌봄연계모형 개발연구(KYWA-2014-031). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- _____ (2016). 2016 청소년방과후아카데미 효과도 및 만족도 조사연구(KYWA-2016-116-01). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- _____ (2020). 2020 청소년방과후아카데미 효과만족도 조사연구(연구보고 20-R53). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- 양계민, 김승경, 조영희 (2010). 2010 청소년방과후아카데미 운영모델 개발연구(연구보고 10-R25). 서울: 한국청소년정책연구원.

- 양계민, 오승근, 권두승, 전명기, 조대연 (2006). 청소년 방과후 활동의 운영 실태와 활성화 방안(연구보고 06-R03). 서울: 한국청소년정책연구원.
- 양계민, 한도희 (2013). 청소년방과후아카데미 실무자의 개인요인, 보수요인 및 가치요인이 이직의도에 미치는 영향, 청소년학연구, 20(11), 305-333.
- 여성가족부 (2010). 2010년 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼. 서울: 한국청소년 활동진흥원.
- _____ (2017). 2017년 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼(KYWA-2017-027-10). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- _____ (2019). 2019년 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼(KYWA 2019-029-10). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- _____ (2020) 2020년 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼(KYWA-2020-024-10). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- _____ (2021). 2021년 청소년백서. 서울: 여성가족부.
- _____ (2022a). 2022년 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼(KYWA-2022-014-10). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- _____ (2022b). 2022년 청소년사업 안내. 서울: 여성가족부.
- 오훈성 (2020). 문화관광축제 정책에 대한 가치비평적 접근분석. 관광연구저널, 34(7), 21-35.
- 이정립, 정익중, 정주영, 조혜주 (2013). 다부처관련 정책 현황조사 - 아동돌봄서비스(미래사회협동연구총서 13-08-02). 서울: 경제·인문사회연구회.
- 이태수, 남기철, 김형용 (2019). 문재인 정부 사회서비스 전달체계 개편의 쟁점과 과제 - 공공성 강화와 분권화를 중심으로. 사회복지정책, 46(3), 63-92.
- 이혜숙, 이영주 (2018). 서울시 방과후돌봄 지역사회 협력방안(2018-PR-18). 서울: 서울연구원.
- 이혜연, 박영균, 유성렬, 정선옥 (2012). 취약계층 아동·청소년 종단조사Ⅲ(연구보고 12-R09). 서울: 한국청소년정책연구원.
- 정영모 (2021). 정부 부처 '간'온종일 돌봄 정책 비교 및 시설 연계 강화 방안. 문화와 융합, 43, 691-703.
- 조영희 (2014). 초등학생 방과후 돌봄 서비스 분석과 개선방안. 한국가족자원경영학회지, 18(1), 141-162.
- 조혜영, 유인혜 (2018). 초등학생의 청소년방과후아카데미 참여 경험과 의미 - A 청소년방과후아카데미 초등학생들의 사례. 청소년시설환경, 16(3), 41-54.
- 최선경 (2010). 가치 비평적(value-critical) 접근의 재가 성인 지적장애인 장애인복지 정책방안. 한국시민윤리학회보, 23(2), 287-304.

- 최영 (2019). 문재인 정부 방과후 초등돌봄 정책의 개편 내용 및 방향. 월간 복지동향, (252), 5-12.
- 한국청소년활동진흥원 (2022). 청소년 방과후 활동 수요 및 현황 조사 결과 보고서(KYWA-2022-013-12). 서울: 한국청소년활동진흥원.
- 홍선희, 양계민 (2009). 청소년방과후아카데미 지도자의 이직욕구, 직무만족 및 심리적응에 영향을 미치는 스트레스 요인분석. 한국청소년연구, 20(3), 335-364.
- Chambers D. E. & Bonk, J, F. (2018). Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst(6th ed.). Boston: Pearson.
- Dunn, W. N. (2018) 남궁근, 이희선, 김선호, 김지원 공역. Policy Analysis An Integrated Approach(6th ed.) 정책분석론: 통합적 접근 제6판. 경기: 법문사.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2005) 남찬섭, 유태균 역. Dimensions of Social Welfare Policy(6th ed.) 사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원 제6판. 경기: 지식공동체.
- Rein, M. (1983). Value-Critical Policy Analysis, in Callahan, D. and B. Jennings (eds.), Ethics. The Social Sciences, and Policy Analysis, 83-111. NY: Plenum Press.

A Study on the Youth After-School Academy and its Improvement Plan adapting A Value-Critical Approach

Kim, Cheongryeom*⁷⁾•Noh, Jihye**⁸⁾•Moon, Sungho***⁹⁾

Abstract

The purpose of this study was to analyse the youth after-school academy and to suggest its improvement plan. For this purpose, the youth after-school academy was analysed through a value-critical approach using a value-based elements presented by Chambers and Bonk(2018): the goals and objectives, forms of benefits and services, eligibility rules, administration and service delivery, and financing. The results are as below: first, the goals of the youth after-school academy didn't evolve along with the policy paradigm changes and its objectives were unclear. Second, the academy's services were insufficient in needs of the youth. Third, although the target was expanded due to the abolition of eligibility requirements for support, the problem of stigma and blind spots remained. Fourth, the spaces were not enough to operate the program, and the number of workers was insufficient compared to the number of participating youths. Lastly, the financial resources had a limit in terms of using the budget efficiently, and also securing and organizing the system of the academy. Based on the results, the improvement plan for the youth after-school academy were proposed as follow: 1) to legislate after-school academy as a center; 2) to be strengthened as one of the all-day care systems in community; 3) to expand the operating institutions and reinforce the workforce; 4) to operate the central government's 'advisory committee' and provincial support group; and 5) to reconsider the matching fund ratio and organize the fund from the general accounting. Findings from this study support the need for improvements and further policy discussions in regard to the youth after-school academy as it plays a key role in local

7) Chung-Ang University, Dept. of Child and Youth Studies, Master

8) Chung-Ang University, Dept. of Child and Youth Studies, Ph.D student

9) Chung-Ang University, Dept. of Social Welfare, Professor, Corresponding author.

welfare system.

Key Words: The Youth After-School Academy, A Value-Critical Approach, Policy Analysis, Community Care System

2022. 05. 30 투고
2022. 08. 31 재심신청
2022. 09. 20 심사완료
2022. 09. 26 게재확정