

청소년 보호서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀에 관한 연구

우 정 자*

본 고에서는 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀에 대하여 연구하고자 한다. 청소년 보호 서비스 전달체계에 대한 연구는 주로 연계협력을 위한 다양한 네트워킹 방법이나 연계전략을 중심으로 진행되어 왔다. 그러나 이런 연구의 대부분이 이론적 틀 없이 진행되는 경우가 많아서 연구결과가 연구자의 목적에 치우쳐 진행될 우려와 비과학성을 떨 우려가 높다. 따라서 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀을 연구함으로써 네트워킹이나 전략 수립을 위한 기준틀을 제시하고자 하는 목적을 가지고 있다.

연구의 내용은 사회복지 서비스 전달체계이론에 관한 검토로 출발한다. 네트워크이론, 통합체계이론, 다원주의 이론을 분석하고, 그중에서 다원주의 이론을 채택하며, 다원주의이론을 바탕으로 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀을 구조화하여 제시할 것이다. 연구의 결과로서 제시하는 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀은 재정지원과 평가통제의 기능, 조정매개의 기능, 서비스 제공의 기능으로 구분되며, 서비스 제공의 기능을 담당하는 조직으로는 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회연결망, 국가부문으로 구성된다. 이 중에서 조정매개부문, 비공식부문, 사적영리부문 등의 고찰과 함의는 앞으로 청소년 보호 서비스 전달체계의 강화를 위한 전략을 수립하는 연구에 있어서 기본적인 방향과 내용을 제시해줄 것이다.

주제어 : 청소년 보호, 청소년 보호체계, 사회복지서비스 전달체계

* 한국청소년개발원 책임전문원

I. 서론

우리의 경우, 청소년 보호와 관련된 연구는 가출, 폭력, 약물남용, 범죄, 성문제 등을 해결하고자 하는 즉자적 대응으로 문제와 직접적인 관련성이 높아 보이는 분야에 치중되어 왔다. 청소년 보호와 관련된 법과 제도, 청소년 문제행동의 심리정신 분석 및 치료, 현실 혹은 사이버 공간 등 유해 환경의 문제, 다양한 청소년 문제 해결을 위한 서비스와 프로그램 내용 개발, 각종 문제와 관련된 청소년 보호방안 등을 중심으로 주로 활발한 연구가 이루어져 왔다.

특정 프로그램이나 문제해결 방안에 관한 연구는 전체의 큰 틀을 찾아가는데 하나의 구성요소가 되며 전체 큰 틀의 내용과 방향을 채워 가는데 디딤돌이 된다. 그러나 단편적이고 임상적인 연구, 특정 프로그램이나 방안에 관한 연구만으로는 청소년보호서비스 전달을 위한 전체의 효과적인 시스템을 구성하는데 도움을 줄 수 없으며, 효과적인 장치 없이 청소년 보호를 위한 프로그램과 서비스가 제대로 전달된다고 할 수 없다. 따라서 청소년 보호를 위한 연구에 있어서 효과적인 체계를 형성해 내기 위하여 거시적 차원에서 접근하는 연구도 동시에 활발하게 진행되어야 한다.

우리나라 청소년 보호 서비스 전달체계를 직접적으로 연구하는 내용들을 살펴보면, 우선 청소년 보호 관련조직을 신설하고 정비하려는 필요에 의해서 이루어지는 연구가 있다. 그 예로 이민희(1998), 전경숙(1999), 강철희(2001), 김태현(2002), 우정자(2003)의 연구에서는 보호대상 청소년과 보호관련 조직에 대한 우리의 현황과 문제를 살펴보고, 신설하려는 조직에 대하여 외국의 사례와 서비스 욕구조사를 중심으로 연구하고, 외국의 사례와 욕구조사에서 찾아낸 함의를 가지고 센터 등과 같은 조직의 신설과 운영을 위한 내용을 제안하고 있다.

그러나 이와 같은 연구는 대부분 분석의 대상으로 하고 있는 청소년 보호 서비스 전달체계에 대한 이론적 틀을 가지고 있지 않다. 이론적 틀의 부재는 주장이나 제시하는 내용이 연구자 개인의 임의적인 생각이나 선호도, 연구의 목적성에 의하여 선입견에 사로잡히기 쉬우며, 이론적 과학성이 미비하여 주장의 힘이 약할 수밖에 없다. 또한 이론이 가지고 있는 논

쟁점과 의미의 부재로 연구를 통하여 수집된 객관적이 사실이 가져다주는 다양한 의미와 폭넓은 이해를 간과하게 한다.

청소년 보호 서비스 전달체계와 관련된 또 다른 하나의 연구로 조홍식(2000)의 연구를 들 수 있다. 이 연구는 앞서의 연구보다는 상대적으로 많은 이론적 틀에 관한 논의를 거치고 있다. 검토한 네트워킹과 통합이론 중에서 혼합경제통합모형을 이론적 틀로 채택하고 여기에 맞추어 청소년 보호체계의 한국적 모형과 지역사회 조직의 전략을 구성해 내고 있다. 그러나 여러 가지 많은 이론들 중에서 왜 혼합경제통합모형을 선택했는지에 대한 이유를 설명하고 있지 않으며, 다른 이론에 비해 그 이론이 보다 타당하다는 근거를 제시하고 있지 않다. 즉 이론적 틀에 관한 보다 구체적인 이고 세밀한 논의가 부족하다고 할 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 청소년보호 연구에 있어서는 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀에 관한 관심과 논의가 부족하다. 본 연구에서는 다음과 같은 필요성에 의해서 청소년 보호 서비스 전달체계 이론적 틀에 관하여 연구하고자 한다.

첫째, 우리의 청소년 보호 서비스 전달체계 개발을 위한 선진 외국의 사례를 연구하는데 있어서 비교의 준거 틀이 필요하다. 외국의 훌륭한 사례도 우리에게 적합 한가 아닌가를 판별하기 위해서는 기준이 존재해야 한다. 비교할 공통의 체계 틀이 있어야 훌륭한 사례가 그 나라에서 어떠한 조건하에서 작동하는지, 우리에게 적용할 때 어떠한 조건을 갖추어야 하는지에 대하여 조금 더 과학적으로 생각해 볼 수 있다.

둘째, 우리나라 청소년 보호 서비스 전달체계의 보완을 논하는데 있어서도 역시 마찬가지이다. 우리 청소년 보호 서비스 전달체계의 부족한 점은 무엇이고, 어떤 점부터 보완해 나가야 하는지에 대한 대안을 마련해나가기 위해서는 거시적 차원에서 체계가 갖추어야 하는 서비스 전달체계의 구성요소가 밝혀져야 한다.

셋째, 청소년 보호 서비스 체계의 구축과 강화를 위한 다양한 전략을 논하는데 있어서도 기본 구성을 위한 이론적 틀의 논의들이 사전에 풍부하게 진행되어야 한다. 지역사회 통합전략도 어느 기능을 담당하는 조직을 중심으로 통합해나가야 하는지, 어떤 역할은 정부가 맡아야하고, 민간은 어떠한 역할을 담당하는 것이 타당한지에 대한 판단을 위해서도 청소년 보호 서비스 전달체

계 구성을 위한 이론적 틀의 연구가 이루어져야 한다.

현재 우리의 청소년 보호 서비스 전달체계의 열악한 수준을 고려할 때, 연계협력을 위한 다양한 네트워킹의 방법이나 우리 수준에 맞는 연계전략 수립도 중요하지만, 청소년 보호 서비스 전달체계의 기본구성에 대한 이론적 틀 논의가 먼저 선행되어야 한다. 이 연구의 결과는 이후 네트워킹이나 연계 전략을 수립하고 우리 체계 자체의 특성을 분석하는데 기준틀과 같은 역할을 할 것이며 다양한 전략을 수립하는데 도움을 줄 것이다.

본 연구에서는 연구의 대상을 청소년 보호 서비스 전달체계로 제한하고자 한다. 보통 청소년 보호체계라는 용어를 흔히 사용하는데 청소년 보호 서비스 전달체계로 명명해서 제한하는 이유는, 청소년보호체계하면 경찰이나 청소년 범죄와 관련된 조직까지를 포함해서 생각해야 하기 때문이다. 그러나 여기에서는 청소년 보호를 위한 교육서비스, 상담서비스, 편리시설 서비스, 치료서비스, 정보전달 서비스 등을 제공하는 공공 및 민간 조직을 중심으로 하는 체계를 연구의 대상으로 삼고자 하기 때문이다.

연구의 방법은 사회복지서비스전달체계 이론들을 검토하고 그중에서 보편타당한 이론을 채택하고, 그 이론을 바탕으로 해서 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀을 구성해보고자 한다. 그러므로 연구의 내용에 있어서, '2. 청소년 보호 서비스 전달체계 관련이론 검토'에서는 청소년 보호 서비스 전달체계 규정, 네트워크 분석이론, 통합체계이론, 다원주의 이론을 분석할 것이다. 그리고 '3. 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀'에서는 보호대상 청소년 및 관련서비스의 특성을 살펴보고, 그 특성과 2에서 채택된 다원주의이론을 가지고 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀을 구조화하여 제시하고자 한다. 그리고 앞으로 이 분야의 연구에 필요한 함의를 이야기해 보고자 한다. 이 연구는 앞으로 청소년보호 서비스 전달체계의 구축과 강화를 위한 전략적 논의와 이론적 연구를 하는데 있어서 기초적 역할을 할 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 청소년보호서비스 전달체계의 구체적인 대안이나 모델을 제시하지 못하는 한계를 갖는다. 그리고 다원주의이론에서 제시하는 국가부문 이외의 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회연결망 등의 서비스 전달체계 구성요소가 이미 사회복지 서비스 전달체계에서는 보편화된 현상이기 때문에, 결과적으로 새로운 사회복지 서비스 전

달체계의 패러다임을 보여주지 못하는 식상함과 한계를 가질 수 있다. 구체적이고 현실적인 대안이 부재하거나 새로운 패러다임을 제시하지 못하는 한계는, 본 연구가 지금 당장 현장의 서비스 전달체계 혹은 네트워크 구축에 관하여 현실적이고 새로운 전략을 논의하는 네트워크이론이나 통합체계이론에 토대를 두고 있지 않고 다윈주의 이론에 기반 하여 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀을 고찰하는 이유에서 비롯된다.

다윈주의 이론은 네트워크이론이나 통합체계이론보다 훨씬 매크로(macro)한 연구로서 서비스 전달체계의 현실적 전략을 논의하지는 않는다. 다만 복지국가 위기에 대응하는 서비스 전달체계의 기본구성요소의 내용과 기본구성 조직들이 서비스 전달에 결과하는 쟁점들을 자세히 설명한다. 네트워크이론이나 통합체계이론과 같이 현실적인 전략의 이론을 채택하지 않고 다윈주의와 같이 서비스 전달에 관한 한 기초적인 이론을 바탕으로 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀을 연구하는 이유는, 청소년보호체계, 즉 청소년 보호 서비스 전달체계에 대한 연구가 다른 영역의 사회복지 서비스 전달체계 분야 보다 매우 미진하며, 다양한 전략을 논의하기 위해서도 기본적인 연구가 우선 선행되어야 하기 때문이다. 청소년 보호 서비스 전달체계에 대한 기초적인 연구를 거치지 않고서 그 위의 전략을 논의 할 경우, 필수적으로 고려되어야 하는 보호체계 기본 구성요소 역할의 중요한 함의를 놓치고 그리고 탄탄하지 않은 기반위에서 청소년 보호 서비스 체계구축 전략이 수립될 수 있기 때문이다.

II. 청소년 보호서비스 전달체계 관련 이론 검토

1. 청소년 보호 서비스 전달체계 규정

청소년보호서비스 전달체계 구축을 위한 이론적 틀을 검토하기 위해서는 청소년보호서비스 전달체계란 무엇인가, 청소년 보호서비스 전달체계

의 영역에 대하여 규정할 필요가 있다. 청소년보호법 제1장 제1조에서 ‘이 법은 청소년에게 유해한 매개물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 청소년을 청소년폭력, 학대 등 청소년유해행위를 포함한 각종 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다.’고 규정하고 있다. 이를 통해 볼 때, 청소년 보호란 청소년을 유해매개물, 약물, 유해업소 등의 유해환경과 폭력과 학대 등 유해행위에 접하지 않도록 보호하고, 유해환경과 유해행위에 접했을 경우에는 구제하여 건전한 인격체로 성장하도록 돕고 지원하는 활동이라 할 수 있다.

따라서 청소년보호 서비스란 사전에 유해환경과 유해행위에 접하지 않도록 하는 예방과 교육활동 등을 일컫는 것이라 할 수 있으며, 유해환경과 유해행위에 접한 청소년에게는 그 환경과 행위로부터 벗어날 수 있도록 제공하게 되는 상담, 편리시설, 치료, 교육, 정보전달 활동 등등의 내용이라 할 수 있다.

청소년보호 서비스 전달체계는 청소년 보호를 위하여 위와 같은 서비스를 전달하는 사회복지 서비스 전달체계의 하나의 종류라고 할 수 있다. 사회복지 서비스 전달체계는 말 그대로 사회복지 서비스를 고객에게 전해주기 위해서 이루어진 사회적 조직체이다. 그런데 이러한 전달체계는 좁은 의미에서는 사회 복지사(전달자)와 서비스를 받는 고객(수혜자)이 대면적 상호관계를 이루면서 일정한 장(setting)에서 서비스(또는 개입)를 전달(실천)하는 즉 서비스 전달업무를 “집행”하는 사회적 체계를 말한다. 그러나 보다 넓은 의미에서는 이러한 사회복지전달 집행체계는 상부의 행정체계로부터 규제, 지원 및 감독을 받으며 사회복지사업을 집행한다. 따라서 서비스전달체계를 이해하려면 전달자와 고객이 상호 관계 속에서 서비스를 직접 전달하는 절차는 물론 서비스 전달을 기획, 지원 관리하는 행정체계도 동시에 연계해서 알아야 한다(성규탁, 1992: 194).

따라서 청소년보호 서비스 전달체계란 좁은 의미에서는 청소년 보호 서비스를 제공하는 담당 실무자와 청소년의 대면적 관계에서 서비스를 전달하는 체계라 할 수 있다. 넓은 의미에서는 청소년보호 서비스 전달체계는 정책을 수립, 집행, 규제, 지원, 서비스 전달 집행, 감독하는 중앙과 지방의 행정체계를 포함하고, 서비스를 고객 청소년의 입장에서 기획, 관리 조

정하고, 청소년에게 서비스를 전달하는 공공과 민간의 체계 모두를 포함한다.

좁은 의미의 청소년 보호 서비스 전달체계는 실무자와 청소년의 대면적 관계에서 이루어지는 협애한 기술적인 관리에 해당하는 반면, 넓은 의미의 청소년 보호 서비스 전달체계는 체계를 구성하는 조직의 문제, 각 관련 조직의 역할과 기능, 사회제도와 시스템, 자원의 분배 등을 포괄하는 시스템적 개념이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀을 고찰하는 목적을 가지고 있으므로 넓은 의미에서 청소년 보호 서비스 전달체계를 다룰 것이다.

넓은 의미의 청소년 보호 서비스 전달체계를 고찰하기 위해서는 서비스 전달체계 내에 존재하는 조직을 연구의 대상으로 하고 있는 사회복지 서비스 전달체계이론을 고찰해야 한다. 청소년 보호 서비스 전달체계도 서비스 전달이라는 측면에서 사회복지 서비스 전달체계의 하나의 종류이기 때문이다. 따라서 다음으로 사회복지 서비스 전달체계를 논하는 네트워크 분석이론, 통합체계이론, 다원주의이론을 검토할 것이고, 그 중에서 청소년 보호 서비스 전달체계를 설명하는데 적합한 이론을 선택할 것이다.

2. 네트워크 분석 이론

청소년 보호를 필요로 하는 청소년 문제도 단일의 서비스 전달만으로 해결되기 어려운 것이 현실이다. 보호시설에 수용되어 있는 청소년의 경우에도 거주 이외에 의료, 교육, 취업 등 다양하고 전문적인 서비스가 필요하다. 일반적으로 한 기관이나 단일 서비스 체계로는 복합적인 니드를 가진 클라이언트의 문제에 대응하는 것이 불가능하다(김만두, 2002: 33). 이러한 현실적 특성에 의해서 1990년대 후반부터 공공 복지전달체계에 대한 논의에서 복지서비스 연계체계 또는 복지서비스 네트워크 등의 개념이 등장한다(이현주, 2001: 177).

사회복지 서비스 전달의 경우, 하나의 서비스 전달기관은 복합적 욕구를 가진 수혜자(클라이언트)가 필요로 하는 모든 서비스를 제공할 수 없으므로 다른 여러 기관들 즉 교육, 치료, 편리시설, 상담, 취업 등을 담당

하는 여러 공공과 민간의 기관 및 단체와 협력의 관계를 갖게 된다. 이때 특정 서비스 기관은 여러 기관들과 상호의존적인 관계를 형성하게 되는데 이것이 안정적으로 지속되면 지역 전체적으로 서비스 전달체계 또는 서비스 전달 네트워크가 된다(강창현, 2003: 339). 따라서 청소년의 다양한 욕구에 필요한 여러 가지의 서비스를 전달하는 체계를 고찰하는데 있어서 서비스를 조직하고 통합하고 상호 연계시키는 서비스 전달 네트워크 분석 이론에 관심을 가지지 않을 수 없다.

서비스 전달네트워크 이론을 사용하고 있는 노인, 가정폭력 등의 연구에서 서비스 전달 네트워크 이론 자체를 논의하거나, 네트워크 이론을 분석의 틀로 사용하고 있다. 강창현(2001), 정순돌(1997), 김인숙·신은주·김혜선(1999)의 연구가 그와 같은 논의에 속하며, 이 논문들에서 서비스 전달 네트워크 이론의 특성을 살펴볼 수 있다.

이 연구들은 주로 서비스 제공 관련 행정조직과 공공기관, 서비스 전달 관련 민간단체, 영리 조직 간의 연계의 문제를 다루고 있다. 조직 간의 수혜자(클라이언트) 의뢰와 정보교환 정도, 자금교환의 연계정도, 조직간 접촉의 정도, 매개중심 조직 등을 분석함으로써 주로 연계 협력적 관계를 조명한다. 전문적이고 통합적인 서비스를 효율적으로 전달하기 위하여 어느 조직이 네트워크의 중심조정역의 역할을 담당하는 것이 타당한지, 관련 조직이 어느 정도의 연계 협력을 하고 있는지 분석한다.

네트워크 이론 연구는 주로 서비스 행위자 관계 분석, 효과성, 형성단계 등을 중심으로 진행되어 왔다. 조직 간의 연계를 비공식적 관계(informal relation), 조정(coordination), 파트너십(partnership), 협력(collaboration), 통합(integration)으로 구분하고 변화의 수준에 따라서 체계에 가져오는 변화의 수준 정도를 분석하고 개념화한다(Franklin & Streeter, 1995). 그런가 하면, 서비스 전달체계의 구조적 특성의 측면에서, 서비스 전달에 참여하는 각 조직들이 서로의 독립성을 유지하면서 서로간의 관계를 긴밀하게 하는 체계가 효율적인가, 아니면 서비스 전달부문을 단일구조로 통합한 통합체계가 효율적인 구조인가에 대한 논쟁도 있다(Fortinsky, 1991. Mytle and Wilber, 1994).

한편으로, 서비스 전달체계에서 수혜자(클라이언트) 인수와 의뢰 업무 중 어느 종류의 업무에 관여를 많이 한 조직이 체계 내에서 영향력이 큰

지, 혹은 접촉중심과 자원할당 중심 중에서 어떤 종류의 업무에 관여를 많이 한 조직이 영향력이 큰지 등 영향력에 관하여도 연구가 진행되어 왔다(Oliver and Kathlin, 1996).

지금까지 살펴보았듯이, 네트워크 이론은 통합적이고 전문적이고 책임성 있고 지속적인 서비스를 전달하기 위하여, 서비스 전달체계 현재의 조직들이 어떻게 하면 바람직하고 협력적 관계를 형성하여 효과적으로 서비스를 전달하느냐의 문제이다. 다시 말하면, 기대하는 결과를 얻기 위하여 현재 조직들이 맺고 있는 관계성 분석을 통하여, 앞으로 관계를 잘 맺어가기 위한 전략 수립을 위한 논의라 할 수 있다.

따라서 네트워크 분석이론은 체계의 기본 구성요소를 명확하게 구분하여 열거하고 있지 않으며 역할에 대한 구체적인 설명이 부족해서 청소년 보호서비스 전달체계의 구성을 위한 이론적 틀을 만드는 데 적합하지 않다. 이 이론은 사회의 서비스 전달체계를 구성할 수 있는 다양한 부분을 기본전제로 하고 그 위에서 관계성을 분석하는데 치중하여 궁극적으로 연계협력을 잘 맺을 수 있는 전략수립에 도움이 되는 이론이라고 할 수 있다.

현재 서비스 전달체계와 관련하여서는 네트워크 이론이 가장 활발하게 이론적 틀로서 활용되거나 논의 연구되는 것 같다. 그러나 청소년 보호서비스 전달체계와 같이 기본적인 구축이 아직 완벽하게 구축되어 있지 않은 우리의 환경에서는 현재의 존재하는 관련 조직이 어떻게 연계 협력해 나갈 것인가에 대한 고민이 필요하지만, 그 이전에 우선 청소년 보호서비스 전달체계가 기본적으로 어떻게 구성되어야 하는가에 대한 논의가 먼저 필요하다.

청소년 보호 서비스 전달체계가 기본적으로 어떤 부문으로 구성되어야 하고, 각 부문은 어떤 서비스 전달의 역할을 하는지에 대한 기본 셋팅이 나와야 우리에게 현재 어떤 부문 서비스가 취약한지, 공적부문의 서비스를 강화해 나가야 하는지 아니면 민간을 기반으로 하는 서비스를 강화해 나가야 하는지에 대한 판단을 할 수 있다.

3. 통합체계 이론

네트워크 이론의 하나의 종류라고도 할 수 있는 통합체계이론은 서비스 전달체계의 구성요소를 잘 보여준다. 이 종류의 연구에는 Junek and Thompson(1999), Vinson 외(2001) 등이 있다. 이러한 종류의 연구에 해당하는 예로, Luecking and Certo(2003)이 주장하는 통합체계 모형은 네트워크 이론 중에서 관련조직이 단일구조를 형성해서 통합성이 강한 서비스 전달체계 모형을 보여주는 예이다. 이 모형은 고3 장애아 학교의 졸업반 프로그램 운영을 관련조직이 긴밀한 연계 네트워크를 가지고 운영하는 통합된 단일구조의 효용성을 보여준다. 공공학교, 재활단체와 장애인을 위한 단체(non-profit organization)가 프로그램 사업비를 공유하고, 하나의 단체가 기록, 유지, 행정, 계획, 조정의 업무를 보는 통합기관(hybrid agency)의 역할을 담당하고, 학생 및 가족과도 관계를 유지한다. 뿐만 아니라 학교대표, 행정대표, 통합기관, 장애인 시스템 등 관련기관 및 단체가 참여하여 자연스럽게 협의체를 형성하여 학생의 발전현황이나 관련 정책과 이슈 등을 토론했다.

이 모델 연구에서는 서비스 전달체계에 참여하는 조직의 구성이 명확하게 드러난다. 서비스 전달에 있어서 공공학교나 민간단체 등 공공부문과 민간부문이 함께 참여하고 있으며, 서비스 전달의 책임성과 지속성, 통합성을 담보하기 위해서 기록과 유지 관리, 연결배치 등 조정 매개 역할을 담당하는 통합기관이 존재하며, 모든 관련 조직이 함께 의논하고 문제를 이슈화하고 자원을 공유하는 지역사회 연결망인 협의체가 이 모델에 포함되어 있다. 여기에서는 학교와 같은 공공부문, 장애인단체와 같은 민간부문, 조정매개역할 조직, 부모와 같은 비공식부문, 지역사회협의체 등이 서비스 전달체계의 기본 구성요소임을 보여준다.

최근에 주로 미국의 서비스 전달체계의 연구동향을 살펴보면, 통합체계 이론(Integrated System)이 주류를 이루고 있다. 이 통합체계이론도 서비스 전달 관련 조직들이 어떻게 연계 협력할 것인가 하는 네트워크 이론에 포함된다고 할 수 있다. 그러한 이유 때문인지, 통합체계이론에서도 서비스 전달체계의 기본 구성조직이 나타나지만 체계 전체의 연계의 문제에 강

조를 두고 있으며, 전달체계의 구성 기본조직의 구체적인 역할과 기능에 대한 설명이 없다. 따라서 통합체계이론을 청소년보호 서비스 전달체계의 기본 구성을 위한 이론적 틀을 모색하는데 적용하지는 않을 것이다.

4. 다원주의 이론

1978년 영국의 올펜덴 보고서에서 처음 등장하였던 다원주의는 1987년 노만 존슨(Norman Johnson)에 의해서 이론화되었으며, 그의 저서 「The Welfare State in Transition」에서는 다원주의 서비스 전달체계 이론을 자세하게 소개하고 있다. 다원주의 이론의 대표적 연구자인 노만 존슨은 복지국가 위기 이후, 복지국가 재편에 대한 신우파와 신보수주의, 조합주의, 사회주의 각 입장의 정치사상을 논하면서, 혼합경제체제를 개념으로 하는 다원주의를 주장하였다.

노만 존슨은 복지국가의 위기에 대한 대응으로서 각 이데올로기의 국가의 위상이나 역할, 복지국가의 대응에 대한 각 사상의 상이점 등을 논하지만, 가장 큰 의미를 든다면 다원적인 서비스 전달체계를 주장했다는 점이다. 그는 서비스 전달체계에는 국가부문 이외에 비공식부문이나 자원봉사부문, 사적영리부문을 포함하는 민간부문이 함께 포함되어야 한다고 한다. 이미 유럽 각 국에서는 수백 년 전부터 교회의 자선활동으로 민간이 자선과 서비스 제공의 활동에 참여해 왔다. 이와 같은 민간의 서비스 전달체계의 참여의 실재를 민간 각 부문을 구분하고 역할과 특성을 구체화하고 그 단점과 장점을 설명하면서 이론화했다는 점에서 이 이론이 가지는 의미는 크다고 할 수 있다.

다원주의 전달체계의 구성을 보면, 국가부문(Statutory Sector)이외의 비공식부문(Informal Sector)은 가족, 친척, 친구, 이웃을 지칭하며, 자발적 민간부문(Voluntary Sector)은 서비스제공, 압력역할, 연구, 조정 등의 역할을 포함하는 자발적인 조직을 의미한다. 그리고 사적영리부문(Commercial Sector)은 상업적 영역으로서 이윤을 추구하면서 동시에 서비스를 제공하는 조직이고, 패치시스템(Patch System)으로 부르는 지역사회연결망도 하나의 부문으로 포함시키는데 이것은 지역사회내의 단체나

그룹들이 연결되어 지역자원을 이용하고 서비스를 제공하는 시스템을 지칭하는 것으로 지역사회 협의체 성격의 조직을 의미한다고 할 수 있다.

그러나 복지국가의 측면에서 다원주의는 복지 예산의 감축을 가져올 수 있을 뿐만 아니라 서비스 전달체계에서도 민간에게 부담을 떠맡기는 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 다원주의가 제안하는 서비스 전달체계의 부정적인 측면을 살펴보면, 첫째, 가족이나 친척과 같은 비공식부문은 복지공급에 있어서 그 역량이 실제로 제한되어 있고 자칫 여성에 대한 착취의 성격을 가질 수 있다. 둘째, 자발적 민간부문은 정부로부터 예산지원 증가로 독립성에 문제가 생길 수 있다. 셋째, 사적시장과 직장복지는 불평등을 초래할 수 있다. 넷째, 비공식부문과 사적영리부문이 능률을 도모하기 어려울 수 있다(안병영, 1993).

그럼에도 불구하고 다원주의 서비스 전달체계의 공적부문과 민간부문이 함께 서비스를 전달해야 한다는 주장은 80년대 후반 이후 복지국가 혹은 행정체계를 논의하는데 있어서 대체적으로 합의되는 사항이라 할 수 있다. 국가부문 이외의 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회 연결망은 정도의 차이가 있지 어느 나라에서건 발견된다(Johnson, 1987: 199). 주목할 것은 복지국가 위기 이후 복지재편 기간동안 복지총량은 불변임을 인정하더라도 공급주체에 있어서는 다원화가 모색되고 있다는 점이다(Mishra, 1990: 109). 복지국가 연구자들은 다양한 이데올로기적 입장의 존재를 거론하면서도 서비스 공급주체에 있어서 다원화가 이루어지고 있다는 사실은 대체로 인정하고 있다고 할 수 있다.

또한 사회복지 행정체계의 논의에 있어서도, 90년대에 국가는 중앙과 지방정부간 새로운 관계설정을 토대로 민간과 자원봉사부문과의 관계가 증가하고 있으며, 전통행정에 의한 공적 복지모델은 효율성, 경쟁과 시장의 가치, 그리고 소비자중심주의 등 복지전달의 새로운 언어와 가치로 대체되는 현실에 직면하고 있다(Butcher, 1995: 156-161). 사회복지와 관련된 행정체계의 논의에서도 다원화된 주체의 서비스 전달 참여 모색은 대체적인 경향이라고 할 수 있다.

다원주의 이론은 이미 80년대 후반에 소개되어 다소 오래된 이론이라 할 수 있다. 그러나 90년대 후반부터 현재까지 서비스 전달체계 연구에서 활발하게 진행되고 있는 네트워크 이론등도 다원주의의 서비스 전달체계

의 구성요소를 전제로 하고 있다. 네트워크의 연계협력의 분석은 다원주의의 자발적 민간부문이나 사적영리부문, 가족 등 비공식부문을 전제로 하고 그 위에서 여러 가지 전략을 논의하는 수준이라고 할 수 있다.

따라서 다원주의 서비스 전달체계가 여러 가지 논쟁점을 지니고 있다 할지라도, 다원화된 부문의 서비스 전달 참여는 현실적이고 이론적인 차원에서 수용되고 있는 듯하다. 다원주의가 주장하는 국가부문 이외의 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회연결망 등이 현실에서 서비스 전달체계의 보편적인 구성요소로 자리 잡고 있다고 할 수 있다. 이론적인 차원에서도 대부분의 서비스 전달체계 이론들은 다원주의이론의 기본 구성요소를 기반으로 하여 상위의 여러 가지 논의를 전개하고 있다. 그러므로 다원주의 이론을 채택하여 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀을 고찰하고자 한다.

Ⅲ. 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀

서비스 전달체계의 이론적 틀을 구성하기 위해서는 보호대상 청소년의 문제와 그와 연결된 서비스의 특성을 살펴보고 서비스전달체계들의 서비스 내용을 살펴볼 필요가 있다. 대상의 문제와 서비스의 특성을 바탕으로 서비스 전달체계의 조직이 구성되기 때문이다.

1. 보호대상 청소년 및 관련 서비스의 특성

보호를 필요로 하는 청소년 문제에 대하여 2003년 「청소년보호 종합 지원 센터 비전과 운영전략」에서 보고하고 있는 청소년문제의 특성과 필요로 하는 서비스를 종합해 보면 다음과 같다.(청소년보호위원회, 2003: 8 - 17)

가출은 청소년이 비행으로 유입되는 경로이다. 전체 가출자중에서 약 80%가 초기정보 미 접근 상태에 있으며, 시설입소경위를 모르는 경우가

전체 가출자의 45.7%를 차지한다. 그러한 이유로 가출청소년은 의료의 사각지대에 머물기 쉬우며, 가출이후 열악한 근무환경에서 시달리며 생계유지를 하고 있고, 임금미지급 등 인권침해를 받기가 쉽다.

성매매 청소년은 올바른 성가치관과 자기결정능력이 부족하고, 미혼모 청소년의 경우는 상담, 정신치료, 구인구직 등의 서비스가 필요하며, 성범죄 피해 청소년의 경우는 초기개입서비스가 미흡한 실정이다.

날로 사회문제가 되고 있는 청소년 폭력에 있어서 조사결과를 보면, 피해 경험후 복수하고 싶은 비율이 81.75%, 자포자기하는 경우가 58%, 등교하기 싫어하는 경우가 49.1%에 해당한다. 폭력가해자도, '두려움이 없는 경우가 60%이상, 폭력 후 쾌감을 경험한 경우가 38.3%로 나타났다. 피해 청소년 중에서 아무에게도 말하지 않는 경우가 39.5%, 반면 외부기관에 신고하고 상담을 요청하는 경우가 4.4%에 불과했다. 따라서 청소년 폭력가해자와 피해자에게는 심리 치료 등 전문화된 서비스와 상담기관과 연계가 필요하다.

아르바이트하는 청소년에게 있어서도 임금삭감 및 미지급이 22.6%, 초과수당 미지급이 20.5%, 상해가 12.9%로 나타났다. 그리고 폭언이 10.8%, 성희롱이 9.3%, 성폭행 0.3%, 성매매유혹 4.0%로 조사되었다. 임금체불 및 미지급, 성폭행, 치료비 미지급 등 인권침해 현상에 대한 권리구제가 필요하다.

연세대 응급실에 따르면, 자살시도 청소년환자의 87%가 정신과적 증상이 있으며, 가장 흔한 정신병리 현상인 우울증이 전체의 66%를 차지한다. 따라서 자살예방교육, 상담활동 강화, 조기발견치료 등의 다각적인 노력이 필요하다.

약물남용 청소년은 저 연령화 추세에 있고, 청소년의 학교생활 적응에 어려움이 있어 체계적 예방 치료가 필요하다. 그러므로 지역사회 치료시설, 교정시설, 학교등과의 연계한 치료 재활의 추진이 필요하다.

이와 같은 청소년 문제와 특성은 서비스의 특성에 영향을 미친다. 성매매, 폭력, 자살과 관련된 청소년들은 육체뿐만 아니라 정신적으로도 문제가 있는 경우가 대부분이다. 따라서 단순한 보호 서비스 보다는 문제의 원인을 극복하고 청소년이 건강해질 수 있는 정신적·육체적 치료, 재활 서비스 등 보다 전문적인 서비스가 필요하다.

또한 가출한 청소년이나 소외된 계층 청소년의 아르바이트와 일반 청소년의 아르바이트 활동에서 발생하는 노동착취, 임금미지급 등의 문제를 해결하기 위해서 절대적으로 낮은 저임금과 노동착취에 대응하는 노동법적 측면에서의 상담 서비스와 교육 서비스가 필요하다. 청소년의 생계, 미래를 위한 다양한 구인구직 서비스와 더 넓은 차원에서는 청소년의 노동권이라는 인권확보의 서비스, 불의의 사고에 대비한 의료 등의 서비스도 요구된다.

뿐만 아니라 궁극적으로 보호서비스는 청소년이 건강한 시민으로 성장하고 미래를 준비하도록 하기 위함이므로 치료재활 보호의 서비스를 넘어서서 사회생활과 취업준비를 위한 사회복귀 서비스가 제공되어야 한다. 다시 말하면 보호대상 청소년에게는 치료 재할 서비스를 넘어서서 사회생활과 취업 훈련과 같은 여러 가지의 통합적인 서비스가 동시에 필요함을 의미한다.

이와 같이 전문적이고 통합적인 서비스를 공급하기 위해서는 다양한 공공기관과 민간단체, 가족 등과의 연계협력이 중요하다. 여러 기관의 연계협력으로부터 다양한 서비스의 공급은 지속적인 관리를 요구하며, 통합적 서비스를 지속적으로 제공하기 위해서는 책임 있는 관리가 요구된다.

또한 청소년 문제에 대한 좋지 않은 선입견과 홍보의 미비나 여러 가지 여건에 의해서 청소년이 서비스 기관에 쉽게 접근할 수 없는 경향이 있다. 그러나 청소년보호에 있어서 예방을 통한 접근이 사후에 치료해결의 접근보다 훨씬 효과적이기 때문에 문제의 초기에 서비스 기관에 접근이 중요하다. 문제의 초기를 지나서 중독성이 강한 문제에 빠져 있는 청소년에게 있어서도 서비스 기관의 지속적인 접촉과 관리가 요구된다. 그러므로 예방과 치료의 차원에서 청소년보호서비스는 접근성을 특별히 고려해야 한다.

즉 결론적으로 말해서, 청소년 보호를 위한 서비스는 전문성, 통합성, 지속성 및 책임성, 접근성의 특성을 가지고 있다. 이와 같은 보호대상 청소년에게 필요한 서비스의 특성이 서비스 전달체계의 틀을 모색함에 있어서도 반영되어야 한다. 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 체계의 틀을 구성하는 데 있어서, 청소년보호에 필요한 서비스를 제공할 다양한 부문의 연계, 다양한 서비스를 연계·조정하는 매개의 기능, 지속적이고 책임성 있는 서비스를 제공하는 관리 등을 고려해야 할 것이다.

2. 청소년 보호 서비스 전달체계

이론적 검토에서 살펴보았듯이, 다원주의는 서비스전달체계내부에 국가 부문, 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회연결망을 포함할 것을 제시한다. 그러나 이 주장은 민간부문의 참여를 강조하기 위함이고, 전체 체계의 기능을 논의의 과정에서 언급하고 있다. 다원주의에서 4가지 민간부문을 제시하면서 언급하는 전체 서비스 전달체계의 기능, 즉 국가부문이 주로 담당하는 정책 수립 및 지원하고 평가하는 기능, 서비스를 계획·관리·연계하는 역할을 담당하는 조정매개의 기능, 서비스를 직접 제공하는 기능을 중심으로 청소년 보호 서비스 전달체계의 틀과 각 부문별 설명을 하고자 한다.

1) 정책수립, 지원, 평가

다원주의에서는 국가부문의 역할은 직접 서비스 전달에서 서비스의 책임성과 지속성을 높이는데 유리하다고 진술하고 있다. 그러나 한편으로 다원주의에 따르면 국가는 전략 형성, 우선순위와 기준이 유지되는 틀을 제공해야 한다(Johnson, 1987: 181). 국가 역할은 현장에서 서비스를 전달 중요성을 가지고 있지만 동시에 국가의 정책 수립과 지원, 평가에 있어서도 막중한 책임을 가지고 있음을 의미한다.

복지서비스 공급에 있어서 각각의 공급주체가 가지고 있는 특성을 전반적으로 서비스 전달체계상의 효율성을 제고하기 위하여 역할 분담하는 것에 중요한 의의가 있으며, 국가는 명령, 지시, 감독의 거래관계에 있다고 할 수 있다(강창현, 2001: 52) 즉 청소년 보호서비스 전달체계에 있어서 국가부문은 직접 서비스 전달 이외에 정책수립과 정책의 추진, 지원과 평가 감독의 역할을 담당한다고 할 수 있다.

2) 서비스 조정 매개

서비스 수혜 대상과 서비스 종류에 따라 전달체계가 다양하다 할지라도, 전달체계 내부에 수혜대상자의 욕구를 평가하고, 적합한 서비스를 계획하고, 적합한 서비스에 연계 배치하고, 지속적인 욕구충족을 위해서 관리 및 기록하는 등등의 업무를 담당하는 조정매개의 기능과 조직은 대부분 공통적으로 필요하다. 대부분 서비스 전달체계에서 조정매개의 조직이 필요하고 존재한다는 사실은 노인, 여성, 청소년 등 하나의 서비스 수혜 대상이 다양한 문제와 욕구를 함께 가지고 있다는 점, 서비스 충족을 위한 지속적이고 책임감 있는 관리가 필요하다는 점 때문이다. 다원주의이론에서는 국가부문 이외에 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회연결망을 서비스 전달 주체의 중심으로 제안하고 있으나 조정 매개의 역할에 대해서는 하나의 부문으로 제시하고 있지는 않으며 기능적 역할로서 언급하고 있다. 통합체계이론에서는 ‘통합기관(hybrid agency)’이 조정매개의 역할조직으로서 평가, 계획, 연계배치, 관리 기록 등 조정 매개의 업무를 담당하는 것으로 언급하고 있다. 다원주의에서도 분명히 조정매개의 역할을 추론해 볼 수 있다. 다원주의 이론에 따르면, 국가부문을 계획을 세우고, 책임성을 높이는데 민간부문보다 훨씬 효율적이고 폭 넓은 대상을 취급하고 서비스의 연속성을 가져오는데 유리하다(Johnson, 1987: 158-159). 노만 존슨은 서비스 제공에 있어서 국가가 민간보다 유리하다고 말하고 있지만, 이것이 서비스 직접 제공의 역할인지 조정매개의 역할인지는 구분하고 있지 않으며 서비스 직접 제공과 조정매개의 역할을 혼합하여 생각하고 있는 듯하다. ‘계획수립은 서비스 수혜자의 욕구를 평가사정하고 평가결과에 적합한 서비스 계획을 수립한다는 의미이고, ‘서비스의 연속성’은 적합한 서비스를 지속적으로 공급 관리한다는 의미로 받아들일 수 있다.

따라서 다원주의에 입각하여 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀을 형성하는데 있어서 수혜대상자의 욕구를 평가하고, 적합한 서비스를 계획하고, 적합한 서비스에 연계 배치하고, 지속적인 욕구충족을 위해서 관리 및 기록하는 등등의 업무를 담당함으로써 서비스의 통합성,

책임성, 지속성, 접근성을 유지하는 조정매개 부문을 포함시키고자 한다.

조정매개의 부문은 청소년 보호서비스에 있어서 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 다음과 같은 청소년 이론의 일부를 살펴보면 조정매개 부문의 중요성을 잘 알 수 있다. 청소년 심리를 다룬 이론으로서 ‘폭풍과 스트레스이론(Storm and Stress)’에 의하면 청년기는 질풍노도와 사악함이 시작되는 나이이다(Hall, 1904: 325). 그리고 에릭슨(Erikson)의 ‘단계이론(The Stage Theory)’에 따르면 인간의 성장과정은 한 단계가 이전 단계에 의존하는 명백한 단계이고, 청년기에는 사회적, 직업적 역할을 탐색하는 기회이고, 정체감에 관한 확고한 선택을 할 수 없을 때 이 단계의 위험인 혼란이 발생한다(이인정·최해경, 2000: 189). 한편으로 청소년 이전이론(Youth As Transition)에 의하면 70, 80년대, 노동시장으로의 청소년의 이전, 청소년 실업의 급격한 증가를 배경으로 하는 이론으로서 청소년의 직장으로의 성공적인 이전은 청소년의 다른 영역의 삶에도 영향을 미친다(Cho, 1995: 24-25에서 재인용).

이처럼 청소년기는 감정 조절이 어려운 질풍노도의 시기로 혼란과 위험에 처할 가능성이 크기 때문에 서비스 제공 관련기관의 지속적인 관심과 관리계획, 적합한 서비스의 연계배치가 필요하다. 청소년기는 개인 미래의 삶에 큰 영향을 미치고 준비하는 단계로서 보호서비스 뿐만 아니라 미래를 준비하는 취업훈련과 교육, 진로상담 등의 서비스도 제공되어야 하는 시기이다. 청소년이 건강한 시민으로 성장하기 위해서는 다양한 서비스가 제공되어야 한다. 따라서 청소년시기의 다양한 욕구를 고려해서 욕구 평가, 서비스 계획, 연계 배치하고, 관리 및 기록 등의 조정매개의 기능은 청소년보호 서비스 전달 체계 구성에 있어서 중요한 요소로 반드시 고려되어야 한다.

앞서 살펴본 통합체계이론에서는 조정매개의 역할을 민간이 담당하고 있으며, 다원주의이론에서는 국가부문이 조정매개의 역할을 담당하는 것으로 볼 수 있다. 각 나라의 역사와 특정 서비스의 특성, 지역사회의 조건에 따라 조정 매개의 역할은 아래와 같이 국가와 민간 두 가지 종류로 수행될 수 있다.

(1) 국가부문

미국 필라델피아시를 보면 조정매개의 역할을 지방정부가 담당하고 있다고 할 수 있다. 필라델피아시의 ‘아동 청소년기관(Children & Youth Agency)’은 보호대상 아동 청소년에 대하여 기록유지, 긴급요청에 대응, 아동학대와 아동보호에 관한 직접적 조사와 평가, 다른 기관과 협력, 가족 서비스 개발 계획, 아동과 청소년의 연결배치 및 관리책임, 법원소송준비, 의심받는 아동학대와 서비스 조사 보고의 임무를 띠고 있는 것으로 나타난다. 펜실베이니아주 67개의 카운티에서는 카운티 정부에 소속되어 있는 아동청소년기관이 아동학대를 비롯해서 청소년 보호와 관련된 주요서비스의 처리행정을 담당하고, 가정위탁, 그룹 홈, 대안학교, 지역사회교육 및 상담기관 등 민간단체와 시설기관 등을 통하여 직접서비스를 전달하는 체제를 갖추고 있다(우정자 외, 2003: 65). 즉 지방정부의 아동청소년기관은 다양한 서비스 기관에 아동과 청소년을 배치하고 계획 관리하는 등 조정매개의 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다

영국 잉글랜드에서는 아동법(Children Act)에 따라 지방정부가 아동 청소년 보호에 책임을 담당하고 있다. 웨스트민스터시의 경우를 보면 아동과 청소년 보호에 관한 조정매개의 역할을 담당하는 조직은 지방정부의 ‘아동가족서비스팀(Children & Family Team)’과 ‘청소년범죄팀(Youth Offending Team)’이다. 아동가족 서비스 팀에서는 도움이 필요한 가족에게 상담과 정보 지원제공, 장애아동의 정상적 생활영위를 위한 지원, 부모와 동반하지 않은 청소년 돕기, 쉼터 찾은 가족 지원 연결, 학대와 유기아동 보호, 양육과 아동 보호, 거주지 및 숙박시설 제공, 요보호청소년의 독립적 생활지원, 청소년 법적 문제 상담 업무 제공 등이다. 주로 역할이 아동 보호계획을 검토하고, 조사하고, 방문하고, 경찰로부터 아동과 청소년을 인계받고, 학교·유치원·보호 등 관리자 및 병원 등과 연계하여 아동과 청소년을 관리기록한다(우정자 외, 2003: 146).

아동가족팀은 아동청소년과 가족에 중점을 두고 아동학대와 청소년보호 업무를 수행하지만, 청소년 범죄팀은 청소년의 약물, 폭력, 강도문제에 대하여 주로 담당한다. 이 팀은 사회복지서비스 기관들, 경찰, 보호관찰소,

교육기관, 보건기관 대표 등으로 구성되며 성인자원봉사자도 포함하고 있다. 학교 및 법원, 지역사회 다른 기관과 파트너십을 형성해서 범죄협회가 있거나 가능성 있는 청소년에 대해서 보호와 지원을 한다(우정자 외, 2003: 151). 이 팀은 범죄협회가나 가능성이 있는 청소년에 대한 지원과 조사 관리 계획을 하는 조정매개의 역할 조직이라고 할 수 있다.

(2) 민간부문

조정매개의 역할은 정부뿐만 아니라 민간조직에서도 자발적으로 수행될 수 있다. 영국 잉글랜드 웨스트민스터시의 ‘센터 포인트(Centre-Point)’가 그 예이다. 이 민간단체는 비교적 큰 조직으로서 긴급보호서비스, 사회생활 교육 및 취업관련 서비스, 단기 및 장기 숙박시설도 제공하고 있다. 더 나아가 청소년의 다양한 욕구에 맞는 서비스 제공을 위해 타 기관들과 연계협력, 교육기관 소개, 주요 건강 보호서비스 센터에 연계하는 역할을 한다(우정자 외, 2003: 165-166).

3. 서비스 제공

다원주의에서는 서비스 직접 제공에 참여하는 조직을 정부부문, 비공식 부문, 자원봉사부문, 지역사회연결망으로 구분해서 자세한 기능과 역할을 살펴볼 수 있다.

(1) 국가부문

다원주의에서 민간의 서비스 제공 참여를 가시화하여 제안하고 있지만 국가 즉 정부부문이 서비스 제공의 일선에 주도적 역할을 담당하는 것에 강조를 잊지 않는다. 국가부문이 서비스를 직접 제공하는데 참여하는 현상은 거의 모든 나라에서 발견된다. 우리나라의 경우도 보면, 2003년 현재, 정부에서 운영한다고 할 수 있는 청소년 쉼터 만해도 11개소에 해당한다. 이외에도 아동과 청소년을 보호하기 위해 다양한 서비스를 제공하

는 정부산하의 각종 센터와 정부로부터 대부분의 예산을 지원받는 사회복지관 등이 정부부문에 속한다 할 수 있다.

영국 잉글랜드 웨스트민스터시는 시 자체에서 1992년부터 청소년위탁보호시설을 운영하고 있다. ‘위탁보호법(Leaving Care Act)’에 따라 16세에서 24세의 청소년에게 주거지원, 교육·훈련·취업을 위한 서비스, 각종 프로그램을 제공하고 있다(우정자 외, 2003: 147-150).

(2) 비공식부문

다원주의에서 서비스 전달체계의 주요 구성요소로서 제시하고 있는 비공식부문에는 가족, 친척, 친구, 이웃이 포함된다(Johnson, 1987: 64). 가족과 친구 등의 비공식부문의 서비스는 장기간의 시간을 필요로 하며 감정몰입에 적합한 종류의 일이다. 그 중에서도 비공식부문에서 중요시하는 서비스는 가족에 의한 서비스이다. 비공식부문의 서비스 내용을 자세히 보면 다음과 같다.

- 개인케어(Personal Care): 세탁, 목욕, 옷 입히기, 먹이기, 화장실 가기 등 신체적 욕구
- 집안일(Domestic Care): 요리, 청소 등 집안일
- 보조적일(Auxiliary Care): 친구와 이웃에 의해 수행되는 덜 부담스러운 일, 정원 가꾸기
- 사회적지지(Social Support): 방문과 말벗 봉사 (Johnson, 1987: 90).

청소년 보호에 있어서도 가족의 중요성을 간과할 수 없다. 청소년문제 예방과 문제해결에 있어서 일차적으로 중요한 조직이 가족으로 간주되고 있으며, 청소년 문제행동에 대한 치료와 재활에 있어서도 가족은 중요한 서비스 전달의 조직으로 예외일 수 없다.

가족과 그 중에서 부모는 청소년 문제의 원천일 수도 있으며, 예방과 문제해결의 주체라 할 수 있다. 대부분 이러한 인식을 공유하고 있기 때

문제, 학교부적응, 비행, 약물남용, 정서불안, 집단따돌림 등 청소년의 문제 유형에 따라 부모가 적절하게 개입하여 문제해결에 도움이 될 수 있는 부모 교육프로그램이 필요하다고 제기되고 있다. 따라서 청소년보호를 위한 부모 교육프로그램은 가족의 상호작용, 의사소통, 가족 안정성 강화를 위한 예방적 접근과 가족상담, 가족치료, 가족 내 개별이슈에 대한 개입과 같은 치료적 개입의 경계선에 부모교육을 위치 지음으로써 역동적인 역할을 창출해내야 한다(장혜경 외, 2002: 138).

최근에 청소년보호와 관련하여 부모 교육 필요성이 강조되고 부모 참여 사업이 증가하고 있다. 청소년 보호에 있어서 가족과 부모의 중요한 위상을 고려할 때, 가족과 부모 등 비공식부문은 청소년 자녀와의 원활한 의사소통의 통로이며, 자녀 대화와 상담서비스, 부적응·비행·약물남용·정서불안 치료개입을 위한 서비스 전달의 주체로 포함되어야 한다.

서비스 전달체계에서 비공식부문의 중요성 인식은 점차 증가하고 있지만 평등과 관련하여 여전히 논쟁의 여지가 많이 남아 있다. 서비스 전달에 있어서 가족의 보살핌은 여성에 대한 일종의 착취적 성격을 지니며 평등기회 증진에 역행하는 측면이 있다(안병영, 1993: 43). 그러나 가족의 강조는 지역사회케어에서 개인에게 초과부담을 주는 것이 아니라 개인의 부양을 지원하는 방향으로 인식되어야 한다(Johnson, 1987:93). 청소년 보호에 있어서도 부모 가족 등의 비공식부문의 참여는 청소년보호에 대한 서비스를 떠맡기는 것이 아니라 문제의 예방과 보호차원에서 청소년의 일차적 환경을 강화하는 차원에서 더욱 더 강조되어야 한다.

(3) 자발적 민간부문

자발적 민간부문이라 하면 자원봉사자를 포함하지만, 다원주의에서 자발적으로 조직된 그룹과 단체들을 의미한다. 자발적 민간부문으로는 이웃조직, 자조 및 상호부조 조직, 서비스 제공 조직, 압력조직, 리서치조직, 조정매개조직 등을 포함한다(Johnson, 1987: 95). 노만 존슨에 따르면, 구체적으로 다음과 같다(Johnson, 1987: 96-103). 이웃조직으로는 생활권에 해당하는 지역사회 안에 존재하는 서비스 제공조직, 방문서비스 제공

조직, 운송수단제공조직, 상담을 위한 조직, 서비스조정 조직, 데이 센터, 클럽 등을 말한다. 자조그룹은 개인적 수준보다는 상호 돕고 협력하는 집합적 수준에서의 자조그룹을 말하며, 공통의 문제와 관심을 가지고 결성되었으며 구성원의 상호지원과 서비스 제공을 위해서 함께 한다.

다른 영역의 서비스 전달에서와 마찬가지로, 청소년 보호 서비스 전달에 있어서도 자발적 조직들이 주체로 참여하고 있다. 청소년 보호를 위한 상담조직과 청소년 생활지원을 담당하는 그룹 홈 등이 민간의 자발적 조직에 의해 운영되는 예를 흔히 찾아 볼 수 있다. 우리나라의 경우, 2003년 현재 민간지원 청소년 쉼터 16개소이다. 일시보호, 단기보호, 중장기보호로 구분되며, 일시단기 보호는 주로 단순가출청소년을 대상으로 서비스를 제공하여 가정으로 복귀시키는데 목적이 있고, 중장기보호는 주거서비스를 기본으로 복교지원, 학습지도, 상담, 생활교육, 직업교육과 알선, 검정고시 교육을 한다(우정자 외, 2003: 29). 무료숙식, 의료서비스, 상담, 교육, 문화, 직업교육 서비스를 제공하는 그룹 홈은 2000년 현재 전국 약 100여 개소가 설치 운영되고 있는데 그중 청소년을 위한 그룹 홈은 총 74개소이다(강철희 외, 2001: 22). 이러한 그룹 홈은 모두 민간의 자발적 조직에 의해서 운영된다고 할 수 있다.

미국의 유명한 시설기관인 약속의 집(Covenant House)도 미 전역에 지부를 두고 있으며, 생활권 내의 지역사회 이웃조직으로서 서비스를 제공하고 있다. 연중무휴로 21세 이하 청소년에게 숙식과 같은 위기보호제공, 위기 상담과, 알코올과 약물중독 치료관리 프로그램, 미혼모 프로그램, 건강서비스, 법률서비스, 사후관리 등 서비스를 제공하고 있다.

대부분 나라의 다양한 서비스 전달 영역에서 민간의 자발적 조직이 서비스를 제공하는 것은 이미 보편적 현상이라고 할 수 있다. 그러나 민간의 자발적 조직이 어느 정도의 서비스제공을 담당해야 하느냐의 문제가 있다. 노만 존슨의 입장에 따르면 새로운 프로그램은 정부조직으로부터 개발되는 경우가 많으며, 서비스 제공위한 자발적 조직의 확장도 공적 시설의 보완으로 기능해야 한다(Johnson, 1987: 114-115). 그는 민간 자발적 조직의 서비스 제공은 공적 서비스 제공의 보완이어야 한다는 입장을 가지고 있다. 그러나 미국과 같은 나라에서는 민간의 자발적 조직이 제공하는 서비스 제공율이 높은 비율을 차지함으로써 사적시장에 의존하고 있

다. 따라서 청소년 보호 서비스 전달체계에 있어서도 민간의 자발적 조직의 서비스제공 비율은 사회구성과 역사적 특성에 따라 달라질 수 있다.

(4) 사적영리부문

다원주의에 따르면, 사적영리부문은 주로 보험체계 내에 편입되어 기능하는데 공공서비스로 제공되지 않으면서 고비용인 서비스의 경우에 주로 해당하고, 수당, 보조금, 바우처의 형태들로 변형 사용된다(Johnson, 1987: 126). 청소년 보호를 위한 사적영리부문의 활동은 영국에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 영국 잉글랜드 웨스트민스터시는 시설협회(London Asylum Seekers Consortium)에 의뢰해서 청소년에게 사설영리기관(Hostel 또는 B&B)의 숙박시설을 찾아주고 이용금액을 지불해 주고 있다(우정자 외, 2003: 188).

서비스 전달에 있어서 보건의료와 같은 확실적인 서비스는 사적 영리기관이 제공하는 것이 효과적일 수 있고, 책임성 있고 헌신적인 노력이 투입되어야 하는 영역에서는 비영리민간단체가 효과적이다(Gilbert and Terrell, 1998: 148-149). 따라서 청소년 보호 서비스 전달체계 구성에서도 보건의료와 상담치료 등과 같은 서비스가 공적부문에 의해서 제공되지 않는다면 클리닉, 병원 등과 같은 전문적인 사적영리기관의 참여도 적극 고려해 볼 필요가 있다.

(5) 지역사회 연결망

노만 존슨에 의하면 사회복지의 제4영역은 지역사회 수준에서 짜여진 그물망으로 패치시스템(Patch System)이라고 한다. 이것의 강점 중의 하나는 지역사회에 기반하고 있다는 점이고, 지역사회의 친숙한 지식이 축적될 수 있고, 지역사회 자원을 함께 이용할 수 있으며, 이것은 비공식부문을 위한 틀을 제공하고 강화한다(Johnson, 1987: 184). 이와 같은 노만 존슨의 패치시스템은 지역사회 협의체와 같은 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

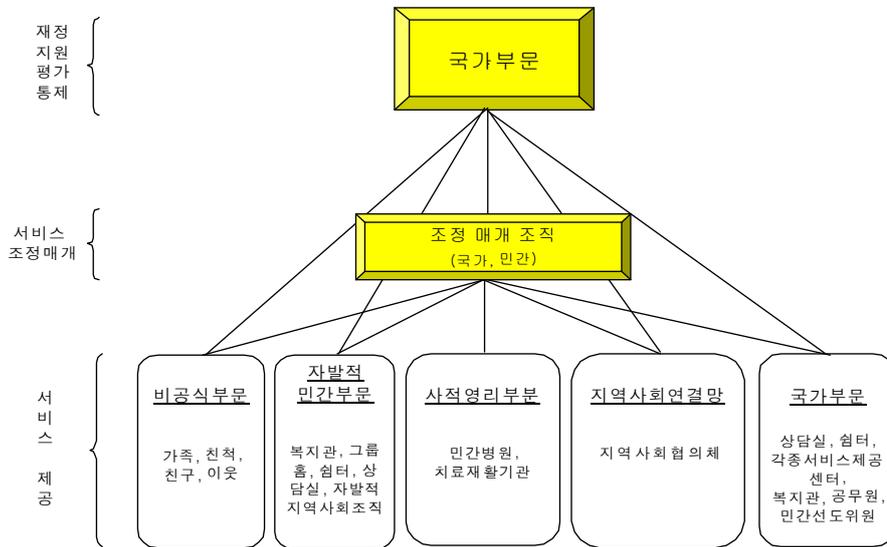
패치시스템, 지역사회에 기반을 둔 협의체와 같은 지역사회연결망은 자

원봉사 부문에 속한다고 할 수 있지만 그물망이라는 상호의존적 특성을 강조해서 독자적인 영역으로 볼 수 있다. 청소년 보호와 관련하여서도 지역사회에 기반을 둔 협의체들은 관련 공공기관 및 민간단체가 함께 자원을 공유하고, 보다 나은 서비스를 공급하기 위하여 정책적 요구와 이슈를 형성하는 역할을 할 수 있다.

따라서 지역사회 내 청소년 보호육성을 위하여 활용 가능한 자원을 대폭 넓혀 지역사회의 도서관, 박물관, 문화회관, 복지회관 및 사회복지시설, 공공기관 등과 이들이 보유하고 있는 시설장비를 구체적으로 파악하여 동원 활용관리하고 이들 기관들과의 자원의 공동이용을 위한 협조체제를 구체적으로 유지함으로써 청소년 보호 육성을 위하여 효과적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다(조흥식, 2000: 130).

IV. 결 론

다원주의이론에 입각하여 구성된 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀은 재정지원과 평가와 통제의 기능을 하는 국가조직과, 서비스의 조정과 매개의 기능을 갖는 조정매개 조직으로 구성된다. 그리고 국가부문, 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회연결망을 포함한 서비스 제공 조직으로 이루어진다.



[그림 1] 청소년보호 서비스 전달체계 이론적 틀

지금까지 다원주의 이론을 바탕으로 하여 살펴본 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀은 앞으로의 체계 구축 강화를 위한 전략 수립과 연구에 있어서 시사하는 바가 크다.

첫째, 청소년 보호 서비스 전달체계의 이론적 틀에서 나타난 조정매개의 기능을 주목할 필요가 있다. 청소년을 제외한 다른 대상도 다양하고 복합적인 욕구를 가지고 있는 탓에 조정과 매개의 역할이 필요하고 중요하다. 그러나 청소년 시기가 성장의 과도적 단계이며 미래를 준비하는 단계라는 점에서 더욱더 다양하고 통합적이고 책임성 및 지속성을 갖춘 서비스가 제공되어야 하는 까닭에 청소년 보호 서비스 전달체계에서 욕구평가, 서비스 계획, 연계배치, 관리 및 기록 등을 포함하는 조정과 매개의 역할은 더욱 강조되어야 한다.

최근 청소년 계에서는 육성과 보호의 서비스를 전달하는데 있어서 '원 스톱 서비스'라는 용어가 유행하고 있다. 원 스톱 서비스는 청소년이 처음 접촉하게 된 서비스 기관을 통하여 통합적인 서비스가 책임지고 지속적으로 제공되어야 한다는 필요에 의해서 제기되고 있다. 바로 원 스톱을 유지하는 기능을 맡는 조직이 조정매개의 조직이라 할 수 있다. 따라서 현

실에서 필요로 되는 원 스톱의 기능은 조정매개라는 이론적 틀을 가지고 고찰되어야 한다. 조정매개라는 이론적 틀을 통하여 각 나라의 청소년 보호 서비스 전달체계를 비교하고, 다른 나라에는 원 스톱 조정매개가 가능하기 위하여 어떤 법과 제도가 수립되어 있는지 연구되어야 한다. 청소년 보호를 위한 센터나 각 조직의 신설 및 강화와 지역사회 조직화 전략을 연구하는데 있어서도 보호대상 청소년에게 필요한 욕구평가, 서비스 계획, 연계배치, 관리 및 기록 등의 조정매개 부문을 포함하는 이론적 틀이 고려되어야 한다. 보편적인 이론을 통하여 구성된 틀을 가지고 논의되지 않을 때 자의적이고 비과학적인 주장으로 흐를 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

둘째, 청소년 보호 서비스 전달체계를 논할 때 부모나 가족 등의 비공식부문을 이론적 틀에 포함하고 그 위상을 고려해서 연구해야 한다. 최근에 청소년 보호 연구에 있어서 부모나 가족의 역할에 대하여 관심과 중요성이 날로 증가하고 있다. 그러나 가족의 부문을 과도하게 중요시하거나 그 기여의 중요도를 감안하지 않고 연구가 진행되는 경우가 종종 있다. 부모와 가족의 비공식부문 이론적 틀을 통하여 부모 가족의 역할 개발과 그 위상의 정도를 고려하여 연구가 진행되어야 한다.

셋째, 청소년 보호를 위한 전문적 서비스를 공급하기 위해서 사적영리부문의 개발과 이용 가능성을 고려하고 연구에 있어서도 이론적 틀로 포함하여 연구가 지속 되어야 한다. 사적영리부문의 서비스 전달 참여 정도는 그 사회의 사회복지 발전 정도에 따라 달라지겠지만, 청소년 보호와 관련하여 전문적인 치료 서비스가 국가부문에 의해서 제공되지 않는 경우 사적 영리부문의 참여 방법에 대하여 연구가 진행되어야 한다. 사적 영리부문은 지극히 병원과 클리닉 등 전문적인 치료서비스 영역과 관련성을 갖는다. 지역사회의 민간 조직 등과의 연계협력을 다루는 조직화 전략의 연구는 치료를 위한 사적영리부문과의 연계협력을 놓치는 경우가 많다. 중독성이 심한 청소년 문제에 있어서는 전문적인 치료 없이는 문제해결에 도달할 수 없다. 따라서 청소년 보호 서비스 전달체계의 전략 연구에 있어서도 전문적인 치료가 제공될 수 있는 방법을 강구하는 체계의 연구 및 이론적 틀을 고려하여야 한다.

넷째, 다원주의에 입각한 청소년 보호 서비스 전달체계 이론적 틀에서

서비스 제공기관은 국가부문, 비공식부문, 자발적 민간부문, 사적영리부문, 지역사회연결망 등이다. 대상 청소년에게 통합적인 서비스가 전달되기 위해서 위의 서비스 제공기관 간의 강력한 파트너십이 요구된다. 본 연구가 제시하는 이론 틀에서는 조정매개 조직을 비롯하여 각 서비스 제공기관 간의 파트너십과 그 정도에 대한 논의가 생략되어 있다. 그 이유는 서론에서 밝힌 바와 같이 연구가 연계협력의 전략을 논의하는 네트워크이론이나 통합체계이론에 기반하고 있지 않기 때문이다. 따라서 서비스 제공기관 연계협력 시스템에 대한 합의 부족은 본 연구의 한계이며 다른 연구에서 이루어지길 기대한다.

다원주의이론에 기반 한 청소년 보호 서비스 전달체계 구성을 위한 이론적 틀에 대한 본 연구는 조정매개의 부문, 비공식부문, 사적영리 부문에 대한 중요성과 구체적 역할을 재조명함으로써, 청소년 보호체계의 구성과 강화를 위한 중요한 함의를 줄 수 있을 것이며, 이후 각 기관의 연계협력과 정도 및 전략에 대한 연구에 있어서 기초적인 디딤돌의 역할을 할 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 강창현(2001), 사회복지 서비스공급 네트워크에 관한 연구, 연세대 박사학위논문
- 강창현(2003), 사회복지서비스 지역전달네트워크의 실험적 설계, 한국행정논집 제15권 제2호, pp 337-358
- 강철희(2001), 청소년보호 재활센터 설치 운영방안, 서울: 청소년보호위원회
- 김만두 역 (2002), 사례관리실천론, 서울: 홍익재
- 김인숙·신은주·김혜선(1999), 「가정폭력 피해자를 위한 서비스 네트워크 모델 개발」, 한국가족복지학 제 3권, pp 63-90
- 김태현(2002), 청소년 성보호 인프라 구축 연구, 서울: 청소년보호위원회
- 성규탁(1992), 사회복지 서비스 전달체계 이론적 틀, 신학논단, 제 20권, pp 193-210
- 이민희(1998), 가출청소년쉼터 운영모델, 서울: 한국청소년개발원
- 이현주(2001), 공공복지 전달체계에 대한 새로운 대안 모형의 모색, 사회복지연구 제18권 1호 pp 161-183
- 정순돌(1997), 오스틴 노인그룹 서비스 기관들의 관계에 관한 연구, 한국 사회복지학 제 31권 pp 441-458
- 조홍식(2000), 청소년보호체계 구축을 위한 지역사회조직 전략, 서울: 청소년보호위원회
- 청소년보호위원회(2003), 청소년보호종합지원센터 비전과 운영전략, 청소년보호위원회 내부자료

- 안병영(1993), 복지다원주의에 관한 연구, 연세행정논총, 제18권 pp. 33-51
- 우정자(2003), 선진 각국의 청소년보호체계 사례조사, 서울: 청소년보호위원회
- 이인정·최혜경(2000), 인간행동과 사회환경, 서울: 나남출판사
- 장혜경 외(2002), 가족문화 개선 청소년보호교육프로그램 개발, 서울: 청소년보호위원회
- 전경숙(1999), 가출청소년 보호시스템 구축 방안, 서울: 한국청소년개발원
- Butcher, T. (1995), Delivering Welfare: the governance of the social services in the 1990s, Buckingham: Open University Press
- Fortinsky, R. H. (1991), Coordinated, Comprehensive Community Care and The Older Americans Act, Generations (summer/fall)
- Franklin, C and C, Streeter (1995), School Reform: Linking Public Schools with Human Services, Social Work 40(6)
- Hall, G. Stanley(1904), Adolescence, New York: Appleton
- Cho, Hyunjae (1995), An Analysis of Youth Work Practice in Bristol, Unpublished doctoral dissertation, University of Bristol, United Kingdom
- Junek, W and Thompson, A. H(1999), Self-regulating service delivery system: A model for children and youth at risk」, The Journal of Behavioral Health Services & Research, Vol 26
- Luecking, R. G and Certo, N. J(2003), Integrating service systems at the point of transition for youth with significant support needs: A model that works」, American Rehabilitation, Vol 27

- Mishra, R.(1990), *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, New York: Harvester Wheasheaf
- Mytle, C. and K, Wilber(1994), *Designing Service Delivery Systems: Lessons from the Development of Community - Based Systems of Care for the Elderly*, *Public Administration Review*, 54(3)
- Gilbert, N & Terrell, P(1998), *Dimensions of Social Welfare Policy*, Massachusetts: Allyn & Bacon
- Johnson, N.(1987), *The Welfare State in Transition*, Amherst: The University of Massachusetts Press
- Oliver, L and M, Kathlin(1996), *A Network Approach to Outpatient Service Delivery Systems: Resources Flow and System Influence* , *Health Service Research*, 30(6)
- Vinson, N. B외(2001), *The system of care model: Implementation in twenty-seven communities* , *Journal Emotional and Behavioral Disorders*, Vol 9

ABSTRACT

A study on the theoretical framework for building the service delivery system for youth protection

Woo, Jung-Ja

The aim of this study is to find the theoretical framework for building the service delivery system for youth protection. The researches related to the service delivery system for youth protection have been mainly proceeded on a various of networking and the strategy of coordination in Korea. However, not having the theoretical framework, most researches in the area have the difficulty of that the result of the research is distorted by researcher' prejudice and non - scientific. Therefore, the study trying to find the theoretical framework for building the service delivery system for youth protection has the aim to present a standard theoretical frame for networking and the strategy of coordination in the service delivery system for youth protection.

The analysis of study starts with the network analysis, the integrated system, and the welfare pluralism of the theories of service delivery system. The theoretical framework is structured on the welfare pluralism among them. The theoretical framework for building the service delivery system for youth protection presented has 3 functions of supporting and assessing, mediating, service delivering. The last is composed of the informal sector, the voluntary sector, the commercial sector, the interrelated community organizations, the statutory sector.

A study on the theoretical framework for building the service delivery system for youth protection

Especially, the result of study mediating sector, the informal sector, and the commercial sector will playing role of stepping stone in developing the strategy for building the service delivery system for youth protection.

**Key Words : youth protection, service delivery system for youth protection,
service delivery system**

투고일 : 5월 14일, 심사일 : 6월 9일, 심사완료일 : 6월 22일