



아동·청소년·가족 보호 통합게이트웨이 구축·운영 모형 개발 연구

서정아 연구위원

요약¹⁾

- 본 연구는 아동·청소년·가족 보호를 위한 통합게이트웨이의 가능성을 확인하고 통합게이트웨이 구축·운영 모형과 이를 위한 개선방안을 제시함으로써 아동·청소년·가족이 처음 서비스에 접근한 게이트웨이에 관계없이 양질의 보호·복지서비스를 받을 수 있도록 하는 데 목적이 있음.
- 이를 위해 국내·외 문헌 및 인터넷 자료 검토 등을 통해 게이트웨이의 개념, 이론적 틀, 게이트웨이 및 접근에 대한 연구동향, 국내·외 아동·청소년·가족 보호 게이트웨이 현황을 파악하고 전문가 회의, 아동·청소년 설문조사, 보호자 설문조사, 현장 사례연구 심층면접, 정책협의회 등을 통해 아동·청소년·가족과 현장·학계 전문가의 의견을 수렴함.
- 이를 토대로 1차 게이트웨이 제공자로서 학교·가정의 보호자·교사의 역할 강화, 범부처 차원의 통합정보망을 통한 웹상의 통합게이트웨이 가능성, 웹상의 통합정보망 활용도 제고, 전화상의 통합게이트웨이 사용 가능성 확대, 시설(기관) 통합게이트웨이 제안의 어려움과 과제, 아동·청소년·가족의 위기 정도에 따른 차등적 대응, 통합정보망 등의 활용에 관한 아동·청소년 욕구 반영 필요, 지방자치단체 재정 수준의 차이로 인한 지역별 복지서비스 제공 수준 차이 완화, 인공지능을 활용한 복지관련 업무 경감, 아동·청소년·가족 보호를 위한 전제로서의 정부 필요성, 컨트롤 타워의 기능과 역할에 대한 검토, 아동·청소년·가족 관련 업무의 보고규정 및 양식의 표준화 진행, 통합게이트웨이 운영을 위한 전문인력 양성배치, 공공서비스의 100% 온라인 이용화 방안, 근거에 기반한 정책추진 및 서비스체계개선 우선순위 선정 등을 제안하였음.

1) 본고는 한국청소년정책연구원 2017년 고유과제 “아동·청소년·가족 보호 통합게이트웨이 구축·운영 모형 개발 연구”를 발체·요약한 것임.

1. 연구의 필요성 및 목적

- ▶ 최근까지 아동·청소년·가족 보호 전달체계 개선을 위해 다양한 연구들이 축적되어 왔으나(강혜규·박세경·함영진·이정은·김태은·최지선·김보영·Hudson·Wenham, 2016; 황정임·정재훈·김보영·이호택, 2014) 아동·청소년·가족을 대상으로 하는 광범위한 공공 서비스의 영역을 정리, 제시하거나 현장전문가 또는 행정전문가의 의견을 바탕으로 전달체계 개선 방안을 도출하고 있어 '수요자의 시각'을 고려하여 개선방안을 살펴본 연구는 찾아보기 어려움.
- ▶ 이에 실제 서비스를 이용하는 아동·청소년·가족이 서비스 수혜를 위해 어떠한 게이트웨이에 접근하고 있는지 게이트웨이에 대한 만족도는 어떠한지, 개선되었으면 하는 내용은 무엇인지, 한 곳에서 다양한 서비스를 제공하는 통합게이트웨이에 대한 생각은 어떠한지 파악하고 현장전문가의 의견 또한 심층면접을 통해 살펴봄으로써 수요자와 공급자 시각을 함께 고려한 아동·청소년·가족 보호 통합게이트웨이 구축·운영 모형을 개발·제시하고자 함.
- ▶ 본 연구는 아동·청소년·가족 보호를 위한 통합게이트웨이의 가능성을 확인하고 통합게이트웨이 구축·운영 모형과 이를 위한 개선방안을 제시함으로써 아동·청소년·가족이 처음 서비스에 접근한 게이트웨이에 관계없이 양질의 보호·복지서비스를 받을 수 있도록 하는 데 목적이 있음.

2. 연구결과

▶ 선행연구 고찰

- 서비스 전달 모델에는 분산형 모델과 중앙집중식 모델이 있음. 분산형 모델은 지역사회 내 여러 위치(물리적, 가상적, 또는 둘 다)에서 사정 및 서비스 추천을 실시하는 것으로 중앙 접근 지점으로 승격된 허브(Hub)는 존재하지 않음. 중앙집중식 모델은 특정 요구 사항에 가장 적합한 최적의 자원을 결정하기 위해 수요자들이 하나의 중앙집중식 접근지점을 사용하는 경우를 말하는 데 중앙 집중적 인테이크의 핵심은 아동·청소년과 가족을 위한 중심 허브를 만드는 것임(Building Changes, <http://www.buildingchanges.org>).
- 게이트웨이 제공자 모델에서 게이트웨이 제공자는 처음 아동·청소년·가족의 욕구를 접하게 되는 개인을 말하며 가족, 친구와 같은 비공식적 개인, 보호·복지 전달체계 상의 공식 개인 모두를 일컫음. 게이트웨이 제공자들은 문제를 규명하고 즉각적 서비스를 제공하며 아동·청소년·가족을 전문가관 또는 전문가에게 의뢰하는 역할을 함. 그들의 의뢰, 자문은 서비스의 질적 수준을 좌우한다고 해도 과언이 아님. 선행연구들은 클라이언트 스스로 지각하는 욕구보다 게이트웨이 제공자의 클라이언트 욕구에 대한 인지, 지역사회 서비스 자원에 대한 지식·정보 수준이 서비스 제공에 결정적 영향을 미친다고 강조함. 아동·청소년 보호에 있어 게이트웨이 제공자 대부분은 부모, 교사, 친구, 목회자 등 비공식적 영역의 개인이므로 이들의 역할이 중요함(Davidson et al., 2010).

▶ 국내·외 현황 검토

- 국내 아동·청소년·가족 보호 전달체계 개편은 2003년 이후 매우 빈번하게 나타나고 있는데 체계적이고 순차적이기보다는 중첩된 양상을 보임. 2017년 8월에는 기존의 읍·면·동 주민센터를 주민을 위한 공공서비스 플랫폼으로 혁신하는 방안이 새롭게 제안됨. 이러한 양상은 전달체계 개선에 대한 욕구가 높으며 그에 따라 매우 활발한 논의가 전개되었음을 보여주는 동시에 다양한 입장의 충돌과 갈등이 존재하였음을 나타내는 것임(황정임·정재훈·김보영·이호택, 2014).
- 선행연구에서 공통적으로 제시하는 아동·청소년·가족 보호 전달체계 구축 원칙은 적절성, 통합성, 지속성임. 전달체계와 관련하여 고려해야 할 또 하나의 사항은 저위험, 중위험, 고위험 등 아동·청소년·가족의 위기정도·수준에 따라 차등적으로 대응해야 한다는 것임(이진·수순창, 2016). 이 외에도 조기개입, 지역사회 역할, 정보시스템을 통한 정보의 연계와 통합관리 등이 강조됨.
- 아동·청소년·가족 보호 전달체계의 문제점으로 지적되는 것은 복지 전달체계 연구가 모형개발이라는 기술적 주제로 편향되면서 원론적 수준에서의 분석이나 속고가 부족했다는 점, 대부분의 조직개편에 대한 의견 개진이나 실험이 보건복지부의 단독으로 이루어져 여타 부처 등과의 연대가 약하거나 없었다는 점임. 연구들은 공통적으로 전달체계상의 서비스 유형이나 종류가 다양하고 관련 부처가 다수일수록 협의, 조정과 통합 논의가 어려워진다고 지적함.
- 통합서비스 제공을 위한 지속적인 노력에도 불구하고 아직까지는 그 수준이 높지 않다는 평가가 있으나 전 세계는 지속적인 노력을 통해 보다 체계적이고 효과적이며 효율적인 통합서비스 제공을 위해 노력하고 있음. 미국의 디지털 테크놀로지를 활용한 수요자중심 통합 사례 관리, 영국의 아동복지서비스 전달을 위한 '전체로서의 정부(Whole of government)' 접근, 후주의 계층화 지원 모형(Tiered support model), 캐나다의 보고규정 및 양식의 표준화 등이 그 예로 제시될 수 있음.

▶ 청소년설문조사

- 이용 여부와 관계없이 한 곳에서 나와 나의 가족에게 필요한 모든 서비스를 편리하게 지원받을 수 있다면 어디가 좋을 것 같느냐는 질문(다중 응답)에 대해 아동·청소년은 사회복지관을 42.2%로 가장 많이 선택하였으며 다음으로 교육청(교육지원청) 39.5%, 경찰서 35.3%, 주민센터(읍·면·동사무소) 34.0%, 학교 26.4%, 건강가정지원센터 15.8%, 청소년수련관 6.0%, 기타 3.0% 순이었음. 성별로는 남자는 교육청(교육지원청), 여자는 사회복지관이 가장 많았으며 학교급별로는 초등학생은 교육청(교육지원청), 중학생은 경찰서, 고등학생은 주민센터(읍·면·동사무소)가 가장 많았음. 지역유형별로는 대도시와 농어촌은 사회복지관, 중소도시는 교육청(교육지원청)이 가장 많았음.

▶ 보호자설문조사

- 이용 여부와 관계없이 한 곳에서 나와 나의 가족에게 필요한 모든 서비스를 편리하게 지원받을 수 있다면 어디가 좋을 것 같느냐는 질문에 대해서 주민센터(읍·면·동사무소)가 70.0%로 상당수를 차지하였으며 다음으로 학교 10.0%, 건강가정지원센터 8.4%, 사회복지관 5.4%, 청소년수련관 2.8%, 경찰서 1.0%, 교육청(교육지원청) 1.6%, 기타 0.8% 순으로 나타남.

▶ 현장 사례연구

- 대상자 발굴 기능과 서비스 제공 기능의 이원화, 일반아동·청소년·가족 정보 파악을 위한 통합정보망 구축 또는 기존정보망 활용 확대, 제한적이거나 정보 접근권 부여 필요, 예방 및 발굴의 중요성: 보편적 복지의 강조, 기존 기관을 활용한

통합게이트웨이 운영 가능성, 통합게이트웨이 구축을 위한 상위체계의 필요성 제안, 지자체간 지역자원 격차 해소 방안 마련 필요, 통합게이트웨이 역할 수행을 위한 현실성 있는 정보 제공 필요, 전문가·비전문가로서 보호자·교사의 역할 중요 등이 주된 제안점으로 제시됨.

3. 정책제언

▶ 1차 게이트웨이 제공자로서 학교·가정의 보호자·교사의 역할 강화

- 게이트웨이 제공자 모델은 게이트웨이 제공자의 의뢰 자문이 서비스의 질적 수준을 좌우한다고 하면서 가장 중요한 1차 게이트웨이 제공자로서 학교·가정의 보호자, 교사의 역할을 강조함. 따라서 장소로써 학교, 가정, 게이트웨이제공자로서 보호자, 교사의 역할을 통합게이트웨이 모형의 중요한 한 부분으로 포함시켜야 함. 교육부·여성가족부·보건복지부 등 관련부처는 교육, 홍보를 통해 보호자·교사 역할의 중요성을 강조하고 부모 등 비공식적 개인, 교사 또는 교사를 대신하여 아동·청소년 친화적 접근을 할 수 있는 학교 내 공식적·중간 전문가적 개인이 아동·청소년·가족을 향시 지원하거나 어려움을 조기에 발견하는 체계를 갖추어야 함.

▶ 범부처 차원의 통합정보망을 통한 웹상의 통합게이트웨이 기능 강화

- 현재로서는 인터넷 홈페이지 또는 스마트 폰 애플리케이션으로 정보 제공과 신청 기능을 동시에 제공하는 범부처 차원의 통합정보망 '복지로'를 활용한 웹 상의 통합게이트웨이가 가장 효과적이지 않을까 생각함. 아동·청소년 당사자와 보호자, 교사, 공급자(공무원, 현장전문가 등)가 '동일한 통합정보망'을 활용하도록 함으로써 게이트웨이 제공자에 관계없이 최적의 정보를 파악할 수 있게 될 것이며 이를 통해 서비스의 질 또한 담보할 수 있게 될 것임. 공무원이 서비스 지원을 위해 주로 활용하는 사회보장정보시스템(법정부 및 행복e음)과 '복지로'의 연계를 강화하고 사회보장정보시스템(법정부 및 행복e음)에서 '복지로'의 정보검색, 신청기능에 바로 접속하게 하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

▶ 웹상의 통합정보망 활용도 제고 방안 모색 필요

- 대표적 통합정보망인 '복지로'의 이용률 제고를 위한 다양한 방안이 모색되어야 할 것으로 보임. 일정 연령까지는 아동·청소년의 위임 하에 부모 또는 교사가 대리하여 필요한 정보를 검색하고 아동·청소년의 동의하에 신청할 수 있도록 하고, 일정 연령이 지난 이후에는 아동·청소년 혼자 힘으로 직접 로그인하여 필요한 서비스를 검색하고 신청할 수 있도록 하되 부모 또는 교사의 동의가 필요한 서비스에 대해서만 부분적으로 부모 또는 교사의 승낙 권한을 부여하도록 하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음. 로그인한 후 인적사항 및 희망사항 등을 입력하면 모든 개별 아동·청소년·가족에게 최적의 사례담당자가 자동으로 배정되어 서비스 계획에 도움을 주는 방안 또한 고려해 볼 수 있음.

▶ 전화상의 통합게이트웨이의 사용

- 위급한 사고나 범죄가 아닌 일반 아동·청소년·가족의 경우 행정안전부의 110(정부통합민원서비스) 전화를 적극

활용하도록 하는 방안을 제안함. 110 전화에서 상담자가 적절한 서비스를 검색하고 의뢰할 때에 ‘복지로’ 통합정보망을 동일하게 활용한다면 게이트웨이에 관계없이 동일한 정보를 바탕으로 큰 편차 없는 의뢰가 가능할 것으로 생각함. 110(정부통합민원서비스) 전화를 통한 의뢰와 홈페이지 또는 스마트 폰 애플리케이션을 통한 ‘복지로’ 정보망 사용 시 수요자가 서비스를 신청하거나 상담원이 제안한 서비스 의뢰에 동의하면 의뢰에 관한 메일이 해당 기관으로 바로 발송되도록 하는 시스템을 구축하는 것도 고려해 볼 필요가 있음. 장기적으로 모든 서비스가 한 웹사이트에서 검색, 신청, 평가가 가능하도록 체계를 구축해 보는 것을 고려해 봐야 할 것임.

▶ 시설(기관) 통합게이트웨이 제안의 어려움과 과제

- 웹, 전화와 달리 시설(기관) 기반 통합게이트웨이를 제시하기는 쉽지 않음. 본 연구에서는 아동·청소년과 보호자의 이용경험, 이용희망을 모두 고려하여 아동·청소년이 대부분의 시간을 보내는 학교와 관련된 교육청(교육지원청), 아동·청소년과 보호자의 이용경험이 모두 높은 주민자치센터(읍·면·동사무소), 보건소를 중점게이트웨이로 삼되 아동·청소년과 보호자의 차이, 지역유형별 차이를 고려하여 아동·청소년은 사회복지관과 청소년활동시설(대도시: 청소년수련관, 중소도시·농어촌: 청소년문화의 집), 보호자는 시청·도청, 군청·구청을 중점게이트웨이로 추가하고 이들 간의 네트워크를 우선적으로 강화하고 네트워크를 통해 정보를 교환하고 상호간에 부족한 점을 보완하는 것을 제안함. 이러한 중점게이트웨이에는 아동·청소년·가족 보호 서비스 관련 경력과 전문성을 가진 ‘(가칭)아동·청소년·가족통합서비스지원관’을 배치하여 통합정보망을 활용한 최적의 사정과 의뢰가 가능하도록 하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.
- 효과적인 통합정보망 구축을 통한 연계·협력 강화를 하기에 적절한 수준의 전산상 운영체계를 갖추고 있지 못하다고 스스로 평가되는 부처 또는 시설(기관) 유형의 경우 이를 보완하려는 노력이 필요할 것으로 보임. 전산상의 운영시스템, 실적시스템이 부재할 경우 서비스 간 체계적 정보공유 및 디지털 기술을 활용한 효과적인 의뢰에 어려움이 있을 것으로 예상됨.

▶ 아동·청소년·가족의 위기 정도에 따른 차등적 대응

- 호주의 계층화 지원 모형(Tiered support model)에서와 같이 위기 정도에 따른 차등적 대응이 필요함. 즉, 특별한 어려움이 두드러지지 않는 일반 아동·청소년·가족의 경우 아동·청소년 자신이 직접 통합정보망 홈페이지나 스마트폰 애플리케이션을 활용하여 스스로 필요한 서비스를 검색, 신청할 수 있도록 할 수 있음. 관심·취약 아동·청소년·가족의 경우 복지담당공무원이나 ‘(가칭)아동·청소년·가족통합서비스지원관’이 개입하여 체계적인 욕구사정, 통합정보망과 사회보장정보시스템 등 전산시스템을 활용하여 가능한 서비스와 자격을 확인한 후 아동·청소년·가족, 희망복지지원단 등 보다 전문성 있는 그룹과의 협의를 통해 체계적인 서비스 계획을 수립하고 필요한 서비스를 의뢰하도록 하는 것이 가능함. 고도위기 아동·청소년·가족을 위해서는 비교적 빠른 시일 내에 최적의 서비스 지원이 가능하도록 하고 고도의 전문가가 서비스 계획 과정에 함께 참여하도록 해야 할 것임.

▶ 인공지능을 활용한 복지관련 업무 경감 시도

- 현재 아동·청소년·가족 관련 서비스 제공자들은 서비스 제공 뿐 아니라 각종 상담 업무 등으로 어려움을 겪고 있음. 현장 전문가의 업무 부담을 줄임으로써 사례관리에 보다 집중할 수 있도록 장기적으로 미국 국토보안부에서 시민권 및 이민

서비스에 대한 상담을 담당하고 있는 EMMA의 사례를 벤치마킹하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음. 즉, 우리나라에서도 수요자 등이 주로 정보검색 등에 활용하는 ‘복지로’ 등 통합정보 사이트상에 친근한 이름의 가상의 복지 공무원 ‘(가칭)행복동이’ 등을 만들어 서비스 이용에 대한 질문에 응답하도록 하는 방안을 모색해 볼 필요가 있음.

▶ 아동·청소년·가족 보호를 위한 전체로서의 정부

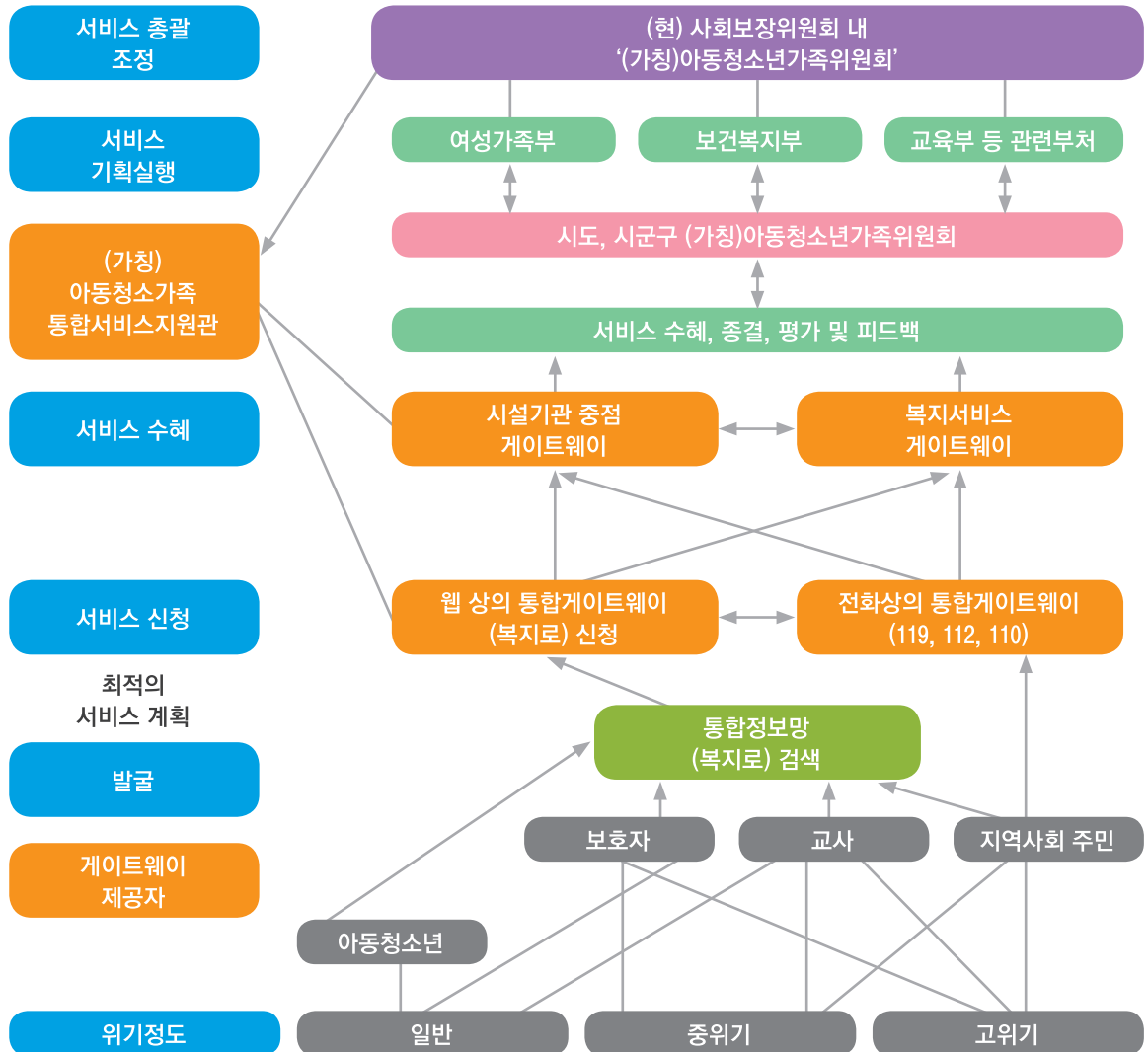
- 영국의 블레어 정부는 행정적으로 정부를 다양한 부서로 분리하는 것이 필요하나 이로 인해 종종 국민들이 조직적인 방식으로 서비스를 이용하지 못하거나 다수의 기관들이 국민을 방문하는 결과가 초래될 것이라고 지적하면서 아동·청소년·가족 보호를 위한 전체로서의 정부(Whole of government) 접근을 강조함. 이를 위해 지역, 지방, 국가적으로 아동서비스 국장 직위를 만들고 아동서비스를 아동위원회로 통합, 독립적인 대변자 역할을 하는 아동장관을 임명하기도 함. 우리나라도 아동·청소년·가족을 위한 전체로서의 정부로써 ‘(가칭)아동·청소년·가족위원회’를 기존 사회보장위원회 아래에 분과로 설치하되 위원장은 여성가족부·보건복지부·교육부·법무부·경찰청·노동부 등 아동·청소년·가족의 이익을 포괄적으로 대표할 수 있는 ‘(가칭)아동·청소년·가족위원장’으로 하여 부처에 관계없이 아동·청소년·가족의 이익을 대변할 수 있도록 하고 서비스 통합을 위한 세부 업무를 총괄할 수 있도록 해야 할 것임.

▶ 사회보장위원회의 컨트롤 타워 기능과 역할에 대한 검토

- 사회보장 증진을 위한 장기 발전 계획을 수립하고 범부처 차원의 주요 사회보장시책을 심의·조정하기 위한 사회보장위원회는 국무총리를 위원장으로 정부위원과 민간위원을 포함하는 30명 이내의 위원으로 구성되어 있어 아동·청소년·가족 보호를 포함한 광범위한 사회보장 영역의 컨트롤 타워 역할을 수행할 수 있는 조직으로 일컬어짐.
- 그러나 사회보장정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하는 실무위원회와 전문위원회의 구성이 실무위원회의 경우 보건복지부장관이 당연직으로, 전문위원회가 본 위원 중 보건복지부장관이 지명한 자로 지정되어 있어 별도의 공동위원장 지명이 없다고 할 경우 사실상 보건복지부의 아동·청소년·가족에 대한 인식과 접근방법에 영향을 받을 수 밖에 없는 상황이라고 판단됨.
- 사회보장위원회가 아동·청소년·가족 보호를 포괄한 범부처적 보호·복지행정의 조정, 통합컨트롤타워 역할을 수행하기 위해서는 한 부처의 장관이 당연직으로 위원장이 되기보다는 국무총리실 내의 국무총리를 대리할 수 있는 자격을 갖춘 자가 별도의 직책으로 또는 보호·복지 행정에 참여하는 다양한 부처가 공동으로 위원장의 역할을 하는 것이 바람직하다고 생각함. 용어 또한 사회보장은 사회복지 영역에서 자주 활용되는 용어로 보건복지부의 입장을 대변하고 있다고 할 수 있으므로 아동·청소년·가족은 물론 전국민을 아우르는 역할을 하기 위해서는 장기적으로 보다 통합적인 용어 예를 들면 ‘(가칭)국민행복위원회’ 또는 ‘(가칭)국민삶의질증진위원회’ 등으로 변경하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 생각함. 국민공모를 통해 명칭을 수정하는 방안도 가능할 것임.
- 이 외에도 지방자치단체 재정 수준의 차이로 인한 지역별 복지서비스 제공 수준차이 완화, 통합정보망 등의 활용에 관한 아동·청소년 욕구 반영 필요, 아동·청소년·가족 업무의 보고규정 및 양식의 표준화 진행, 통합게이트웨이 운영을 위한 전문인력 양성과 배치, 장기적으로 공공서비스의 100% 온라인 이용화 방안 구축, 근거에 기반한 정책추진 및 서비스체계개선 우선순위 선정 등을 정책제안으로 제시함.
- 이를 바탕으로 통합게이트웨이 모형(안)을 제시하면 다음과 같음.

▶ 통합게이트웨이 모형(안)

- 본 연구는 분산형 모형과 중앙집중형 모형의 장점을 결합한 절충형 모형(안)을 통합게이트웨이 모형(안)으로 제시함.



[그림 3] 통합게이트웨이 모형(안)

참고문헌

- 강혜규·박세경·함영진·이정은·김태은·최지선·김보영·John Hudson·Aniela Wenham (2016). 사회보장부문의 서비스 전달체계 연구: 맞춤형 서비스를 위한 통합성 분석을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이진·소순창 (2016). 한국 가족복지전달체계 개선방안에 대한 연구: 전달체계의 적절성·통합성·지속성을 중심으로. 지방정부연구, 20(1), 81-108.
- 황정임, 정재훈, 김보영, 이호택 (2014). 공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계의 협력적 운영방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원.
- Building Changes, <http://www.buildingchanges.org/coordinated-entry-toolkit/planning/coordinated-entry-models>
- Davidson, S., Manion, I., Kutcher, S., Mcgarth, P., Reynolds, N., Richardson, K., & Skidmore, B. (2010). Access and Wait Times in Child and Youth Mental Health: A Background Paper. Ottawa: The Ontario Centre of Excellence for Child and Youth Mental Health.