

아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구

- ▶ 책임연구원 : 김지연(한국청소년정책연구원 · 연구위원)
- ▶ 공동연구원 : 좌동훈(한국청소년정책연구원 · 부연구위원)
박세경(한국보건사회연구원 · 연구위원)
한미경(San Jose State University · Associate Professor)
- ▶ 위촉연구원 : 최수정(한국청소년정책연구원 · 위촉연구원)

발 간 사 ■ ■ ■

2000년대 이후 최근까지 보호가 필요한 아동·청소년·가족의 보호체계와 관련된 법제 개선에 상당한 진척이 있었습니다. 그러나 학대, 폭력 피해자 등으로 대상을 표적하여 각각의 정책대상별로 전달체계와 서비스가 구축, 도입되면서 사각지대를 효과적으로 해소하지 못하고 있습니다. 특히 보호대상 아동·청소년·가족은 통합적인 접근이 필요한 정책대상임에도 불구하고 자치구 단위에서 보호체계가 분절적, 파편적 기능으로 독자적인 운영이 이루어지고 있어 정책효과도 제한적인 상황입니다.

이러한 문제의식에서 이 연구는 현행 시·군·구 단위의 아동·청소년·가족 보호체계의 현황을 다각적으로 분석하고, 각각의 게이트웨이에서 파악되는 보호대상의 규모 추정치를 근거로 자치구 단위의 보호기반을 강화하기 위한 세부과제를 모색하였습니다. 모든 아동·청소년은 가정에서 성장할 권리가 있고, 가정에 문제가 있거나 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 아동·청소년과 그 가족에 대한 보호는 국가의 책무입니다. 동시에 위기아동·청소년·가족은 어느 보호체계로 진입하더라도 위기정도에 따라 사회보장, 사회서비스를 이용할 수 있는 권리를 보장받을 수 있어야 합니다.

이를 위해 법률에서 명시한 보호조치의 절차가 준수될 수 있도록 아동복지전담공무원의 배치기준부터 마련하고 업무매뉴얼의 개발보급이 선행되어야 할 것입니다. 이와 동시에 취약위기 아동·청소년·가족을 효과적으로 발굴하고 탈위기까지 연속적으로 지원할 수 있도록 현행 시·군·구 보호기반을 정비하고 서비스 전달체계의 재편 시도가 뒤따라야 할 것입니다.

연구책임자인 김지연 연구위원을 비롯하여 박세경 연구위원(한국보건사회연구원), 한미경 교수(San Jose State University), 좌동훈 부연구위원, 최수정 위촉연구원 등 연구진과 보호체계의 개선을 위하여 귀한 의견을 주신 현장 및 학계 전문가와 지방자치단체 업무 담당자들에게 진심으로 감사의 말씀을 전합니다. 특히 취약계층 아동·청소년·가족의 발굴과 사례관리를 맡고 있는 시·군·구 희망복지지원단 종사자들과 일선 아동·청소년·가족 업무 담당, 민간 서비스 제공기관 실무자들의 노고에 감사드립니다. 이 연구결과가 현장의 여건을 개선하고 정책 개발을 위한 기초자료로 적극 활용될 수 있기를 기원합니다.

2015년 12월

한국청소년정책연구원장 노 혁 드림

국 문 초 록

이 연구는 사회보장, 사회서비스, 평생사회안전망의 맥락에서 현행 아동·청소년·가족 보호체계를 진단하고 정책개선을 위한 과제를 도출하는데 목적이 있다. 연구목적에 따른 주요 연구내용은 첫째, 아동·청소년·가족 보호체계 현황 및 여건 분석, 둘째, 공공복지 전달체계 현황 및 여건 분석, 셋째, 보호체계 관련 국내·외 사례 및 현황 고찰, 넷째, 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 정책과제 도출 등이다. 이를 위해 국내·외 선행연구와 행정자료를 분석하고, 자치구 단위 아동·청소년·가족 보호업무 추진여건을 파악하기 위하여 2차 자료분석과 시·군·구 희망복지지원단 대상 실태조사, 전문가 의견조사(AHP), 포커스그룹인터뷰(FGI), 전문가자문, 정책연구실무협의회, 콜로키움 등의 연구방법을 활용하였다.

주요 연구결과는 다음과 같다. 각각의 보호체계가 분절적으로 구성·운영되어 있어 보호대상 아동·청소년·가족의 진입관문(gate-way)이 어디인지에 따라 지원내용과 서비스에 차별이 발생하고 있어 개선이 요구된다. 18세 미만 아동·청소년 가운데 보호지원이 필요한 아동은 10명 중 2명에 달하는 것으로 추정되나 보호체계에 진입하더라도 보호조치를 담당하는 아동복지전담공무원의 배치기준이 부재하여 보호조치 시 전문성이 담보되지 않고, 아동복지시설 이외의 시설에서 대안돌봄 중인 아동·청소년은 보호조치를 위한 심의대상에서도 제외되는 등 누수가 발생하고 있다. 이에 시·군·구 단위 아동·청소년·가족 보호·복지 통합게이트웨이를 단계적으로 구축하고, 현행 사회보장정보시스템의 이용범위 확대와 취약계층 발굴을 위한 공통사정도구 개발·활용, 사례관리 전담인력을 확충할 필요가 있다. 특히 자치구 단위의 통합사례관리업무를 포함한 공공, 민간의 다종 다양한 사회서비스를 조정하고 총괄하는 컨트롤타워 기능을 강화하는 전략이 필요하다. 이와 함께 보호사무와 관련하여 지방정부의 사업설계 자율권을 보장하고 기존 운영방식을 전면 개편하는 방안으로, 중앙정부 사회보장사업 중 아동·청소년·가족 보호사업목적과 기능을 고려하여 포괄보조(block grants)가 가능한 사업군을 도출하고 성과관리체계와 연동하여 시행가능성을 면밀하게 검토해 볼 필요가 있다. 연구결과를 토대로 법률 개정, 아동·청소년·가족 보호기반 강화, 제도 및 서비스 개선을 위한 세부추진과제를 제안하였다.

핵심어 : 보호대상, 보호조치, 보호체계, 아동·청소년·가족, 사회보장, 사회서비스

연구 요약

1. 연구목적

- 이 연구는 국정과제 ‘건강한 가정 만들기’, ‘청소년 역량 개발 및 건강한 성장 지원’, ‘아동인권 보호강화 및 건강한 성장·발달지원’과 관련하여 아동·청소년·가족 보호체계 현황과 여건을 다각적으로 진단하여 정책개선 및 개발을 위한 추진과제를 도출하고자 함.

2. 연구내용

- 아동·청소년·가족 보호체계 현황 및 여건 분석
- 공공복지 전달체계 현황 및 여건 분석
- 보호체계 관련 국내·외 사례 및 현황 고찰
- 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 정책과제 도출

3. 연구방법

- 문헌연구 : 아동·청소년·가족 보호체계 현황과 정책추진 실태를 파악하기 위하여 선행 연구와 국내·외 연구, 각 부처별 정책사업 현황과 행정자료 등을 분석함.
- 2차 자료분석 : 2014년도 보건복지부·한국보건사회연구원의 시·군·구 아동보호 행정조사 원자료를 활용함. 시·군·구 단위 아동·청소년·가족 보호업무 여건을 종합적으로 파악하기 위하여 본 연구의 희망복지지원단 실태조사 원자료를 통합하여 하나의 데이터셋으로 구축하여 분석함.
- 양적조사 : 지역사회 내 취약계층 발굴 및 통합사례관리 업무를 전담하는 시·군·구 희망복지지원단 전수를 대상으로 실태조사를 실시함. 광역시의 구·군(대도시), 도의 시(중소

도시), 도의 군(농산어촌) 단위의 보호·복지업무 추진여건과 제도개선 요구를 파악하고, 자치구 단위 보호체계의 강화를 위한 정책과제와 사례관리 전담인력 소요추계를 도출함.

- 관계자 의견조사(AHP) : 아동·청소년·가족 보호체계 관련 정책현안과 쟁점을 유목화하고, 정책과제의 우선순위를 도출하기 위하여 계층분석적 의사결정방법(AHP)을 활용하여 각 영역별 현장, 학계, 정책담당자 등 20명을 대상으로 총 2차례에 걸쳐 의견조사를 실시함.
- 포커스그룹인터뷰(FGI) : 자치구 단위의 행정조직과 인프라 여건, 지역적 특성을 고려하여 아동·청소년·가족 보호체계와 관련한 현안과 쟁점을 파악하고 시사점을 도출하고자 특별시의 구, 광역시의 구·군, 도의 시 등 총 4개 지역별 FGI를 실시하였으며, 자치구별 아동·청소년·가족 정책담당(자)와 민간기관 전문가가 참여함.
- 전문가 자문 : 연구설계 및 자료분석 결과에 따른 정책 개선방안에 대한 검토 등을 목적으로 연구의 각 단계별로 현장, 학계, 정책담당자의 자문을 받고 이를 반영함.
- 정책연구실무협의회 : 정책현안을 파악하고 정책과제의 실행력을 제고하기 위하여 아동·청소년·가족 보호·복지업무 주무부처인 보건복지부(아동복지정책과, 지역복지과), 여성가족부(청소년자립지원과)와 정책연구실무협의회를 개최함.
- 콜로키움 : 현 정부의 국정과제로 추진되고 있는 ‘국민중심의 맞춤형 복지 전달체계 개편’ 과정과 흐름을 파악하고, 보호체계 개편을 위한 시사점을 얻고자 프랑스 교육복지정책 현황 및 사례를 주제로 총 2회에 걸쳐 콜로키움을 개최함.

4. 주요결과

- 아동·청소년·가족 보호체계의 현황과 특성
 - 각각의 보호체계가 파편적, 분절적으로 구성·운영되며 자치구 단위의 컨트롤타워가 부재함. 보호대상 아동·청소년·가족이 각각의 보호체계로 진입하는 관문(gate-way)이 상이한데 어디로 진입했는지에 따라 지원내용과 서비스에 차별이 발생함. 시·군·구 단위의 아동·청소년·가족 사업팀, 드림스타트, 희망복지지원단, 민간 서비스 제공기관 간 통합사례관리업무가 중복되고, 다종다양한 유사서비스를 조정 및 총괄하는 컨트롤타

위 기능이 부재함.

- 우선보호가 필요한 18세 미만 보호대상 아동·청소년은 전체 규모 대비 약 6.8%, 지원 대상이라 할 수 있는 관심·취약 아동·청소년은 약 10.1%로 보호 및 지원대상 아동·청소년은 10명 중 2명에 달하는 것으로 추정됨. 그러나 보호체계로 진입하더라도 보호조치를 담당하는 ‘아동복지전담공무원’의 배치기준이 부재하여 전문성이 담보되지 않으며 ‘아동복지심의위원회’는 구성조차 되어 있지 않거나 실제 가동 수준도 미진함. 아동복지시설과 법적근거가 다른 청소년복지시설 등의 보호대상 아동·청소년은 보호조치 심의대상에서도 제외되는 등 편차와 차별이 발생함. 특히 원 가정 보호 → 가정 보호 → 시설보호 순으로 보호하는 보호조치의 기본원칙을 준수할 수 있는 인프라가 취약하고 보호조치를 위한 업무매뉴얼이 부재하다고 응답한 자치구도 발견됨.

○ 아동·청소년·가족 보호체계 개편을 위한 포괄보조방식 적용 방안

- 위기아동·청소년·가족 보호업무가 복수의 부처에서 산발적으로 관리되는 현행 여건 하에서 단위사업별로 지방정부의 사업설계 자율권을 허용하고 운영방식을 전면 전환하는 일방안으로서 포괄보조(block grants)방식이 적용가능한 사업군 도출을 시도함.
- 360개 사회보장사업 가운데 전체 사업의 25.8%가 아동대상 사업, 54.4%는 성인, 나머지는 아동과 성인을 동시에 대상으로 함. 사업예산 규모로 살펴보면 아동사업은 11.4조원으로 전체의 21.3%를 차지하는데 이 중 보육예산을 포함한 영유아 대상 사업이 66.6%(7,550십억원)를 차지함. 청소년 대상 사업은 전체 아동사업 예산의 5%(566십억원) 미만 수준이며, 노인 대상 사업은 전체 360개 사업예산의 12.7%(6,771십억원)를 차지함.
- 위의 360개 사회보장사업 중 아동·청소년·가족보호 사업을 재분류하여 총 109개의 사업을 도출하였고, 이 가운데 사업목적 및 기능에 따라 대략적 유형화 수준에서 중앙정부 사회보장사업 중 포괄보조방식 적용을 검토할 수 있는 관련사업(예시)을 제시함.
- 포괄보조 적용대상 사업의 경우 중앙부처 차원에서 통합방안에 관한 협의가 선행될 필요가 있음. 특히 지역자율성과 재정분권의 효과를 극대화하는 포괄보조방식의 본연의 취지를 달성하기 위해서는 지방정부의 역할, 권한, 책임, 성숙한 역량이 전제되어야 하는 만큼 성과관리체계와 연동하여 시행가능성에 대한 면밀한 검토와 준비가 요구됨.

○ 주요국의 아동·청소년·가족보호 정책현황과 사례

- 정책대상의 범위와 특성 : 위기아동·청소년·가족 문제의 관련성에 주목하고 정책대상을 포괄적으로 정의하여 보호·복지지원 대상으로 규정함. 따라서 보호체계에 한 번 진입

하면 공급자 관점에서 대상자를 선별적으로 선정하는 방식이 아니라 위기도에 따라 보편적인 보호서비스 대상(universal prevention services), 이차적인 지원서비스 대상(secondary support services), 집중적 가족보호서비스 대상(intensive family support services)으로 구분하여 누수, 누락을 최소화 함.

- 법제 현황과 서비스 전달체계 : 아동·청소년·가족 보호·복지정책을 연장선상에서 추진하기 위한 법제정비, 행정절차 개선 등의 노력이 이루어짐. 카운티(자치구) 단위의 아동·청소년·가족 보호업무 책임, 권한은 지방정부에 있고 민관협력을 위한 법적근거 마련, DB 구축·공유, 민관 관계자 공동교육 등이 이루어짐. 보호대상의 보호 뿐 아니라 인권보호와 참여가 가능하도록 법률과 정책을 정비해 나감. 호주의 경우 주정부의 정책기획 및 집행 자율성을 최대한 허용하는 방안으로 사회서비스 분야의 포괄보조방식을 운영함.
- 사업 및 프로그램 운영 사례 : 공공과 민간의 다기관 협력을 위하여 공통 사정도구(common assessment framework, CAF)를 활용하거나 지방정부가 정보허브(hub)를 구축하고 관련기관이 아동의 안전과 관련한 주요정보와 이력을 입력하고 이를 공유함. 호주 빅토리아 지역의 경우 ‘Children, Youth, and Family Act’ 에서 아동보호, 가족복지 제공과 관련한 정보는 CPS워커, 등록된 민간단체, 의료인, 학교 관계자, 서비스 제공자, 경찰 등과 공유하여야 한다고 명시함. 보호대상인 학대피해아동, 가출청소년, 청소년 한부모를 동일한 정책대상으로 간주하여 어떤 진입관문(gate-way)으로 진입했는지에 관계없이 서비스 편차가 발생하지 않는 구조임. 아동·청소년의 원 가정 분리보호시 ‘detention hearing’ , ‘dispositional hearing’ 단계를 가지고, 6개월 마다 가족재결합 여부 등 아동의 안전상황을 파악하기 위해 ‘review hearing’ 을 개최함. 미국은 카운티별로 약 26명에 달하는 CPS워커를 배치하고 1인당 매달 60건 정도의 신고·접수, 약 40건 정도의 조사진행, 약 30가구의 사례관리를 담당하며, 인력양성 단계부터 중앙 및 지방정부의 예산이 투입됨. 최근에는 ‘아동·청소년 보호’ 라는 틀에서 벗어나 가족의 다양한 욕구에 대응할 수 있도록 조사(investigation) 대신 맞춤형대응(Differential Response)을 채택하여 취약계층 발굴과 누수없는 지원을 강화하는 추세임.

○ 지역사회 보호체계 운영실태 분석

- 지역별 보호업무 기반의 편차 발생 : 시·군·구 실태조사 및 2차 자료분석을 통해 확인한 결과 자치구별 (본청)보호업무 담당인력은 평균 32명 수준이었음. 도의 군지역(농

산어촌)은 전담인력(공무원) 배치가 저조한 반면 인구대비 보호대상 아동·청소년·가족의 비율은 높아 보호공백이 발생할 가능성을 배제하기 어려움.

- 아동복지전담공무원 배치기준 부재와 전문성 미흡 : 전국 227개 시·군·구 가운데 아동복지전담공무원을 배치하고 있다고 응답한 지역은 138개로, 자치구별 아동복지전담공무원은 0.61명 수준임. 다만 아동복지업무를 담당하고 있는 사회복지전담공무원 조차 아동복지전담공무원에 대한 이해가 부족하여 응답오류 가능성이 있음. 보호대상 아동·청소년의 보호조치 시 고도의 전문성이 요구되는 만큼 아동복지전담공무원의 배치기준을 마련하여 직무 교육 및 연수 등 구체적 실행방안을 마련해야 함.
- 자치구 단위 사례관리업무 조정기능 부재 : 희망복지지원단의 업무수행 현황을 살펴본 결과 통합사례관리에 투입하는 시간비중은 41.4%에 달함. 다만 사례 당 각 단계별 필요 소요시간을 충분하게 확보하지 못하고 있어 아동·청소년·가족 보호체계 강화를 위해 사례관리 전담인력의 확충이 요구됨. 특히 드림스타트, 동 주민센터, 건강가정지원센터 등 사례관리업무가 중복되어 공공과 민간이 경쟁관계에 있는 경우도 발견되어 유사업무 조정과 통합 등 총괄조정 기능 마련이 요구됨.
- 아동·청소년·가족 보호체계의 분절적 운영 : 아동보호업무는 자치구(담당)가, 학대업무는 아동보호전문기관을 중심으로 운영되며 이 과정에서 자치구의 역할과 실질적 권한이 미흡함. 아동복지업무 담당공무원은 아동학대정보시스템에 직접 접근할 수 없고, 아동보호전문기관에서 자치구(담당)로 보호조치를 의뢰한 경우 자치구에서 재차 별도의 심의를 거치는 등 분절적으로 운영됨. 취약계층 가구단위 사례관리업무를 담당하는 희망복지지원단과 청소년, 가족 관련 민간기관 간 정보시스템 공유가 되지 않고, 자치구 내 아동·청소년·가족 사업팀과의 공조도 제한적이며 각각의 보호체계가 분절적으로 가동되고 있는 상황임.
- 보호대상 DB공유 VS 개인정보 보호 : 개인정보 보호가 민감한 사안으로 부각되면서 보호대상에 대한 최소한의 기본정보와 서비스 이력에 대한 기관 간 정보공유가 원만하게 이루어지지 않음. 적극적 정보공유를 통한 공조보다 개별기관에서 자체적으로 대응하고, 발굴부터 정보관리 일체가 분절적으로 이루어져 낭비, 비효율을 야기함. 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 시행령 제14조(사회보장정보시스템의 이용 범위, 방법 및 절차 등)를 근거로 복지자원, 보호대상 DB공유 관련 지침을 구체화할 필요가 있음.

- 보호조치와 원 가정보호 기반 취약 : 아동복지심의위원회(소위원회 포함) 개최 절차가 복잡하여 지자체가 조례제정에 소극적이며 가정위탁, 입양 등 가정보호를 위한 인프라 자체가 취약하여 심의결과에 관계없이 시설입소가 이루어지는 경우가 다수임. 희망복지지원단의 사례관리 대상 아동·청소년의 주된 문제유형을 보면 ‘심리·정서·정신건강 문제’가 가장 많았고, 보호대상 아동·청소년이 포함된 가구 지원 시 ‘양육자의 비협조’ 문제가 어려움으로 나타나 부모의 양육책임을 강제하는 조치의 강화가 요구됨. 보호 관련 서비스의 중첩성을 일부 조정할 필요가 있으나 고유성, 전문성을 확보할 수 있도록 조정, 통합을 검토할 필요가 있고, 보호원칙에 대한 합의와 공통 적용이 가능한 기준(매뉴얼)이 부재함.

5. 정책제언

- 연구결과를 종합하여 국정과제에 따른 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위하여 「아동복지법」 개정, 보호기반 강화, 제도 및 서비스 개선에 따른 13개 추진과제를 제안함.
- ① 「아동복지법」 개정을 통해 ① 무국적·미등록 이주아동 지원근거 마련, ② 가정보호 우선조치 및 보호조치 변경근거 마련, ③ 보호대상아동의 입·퇴소조치 개선, ④ 아동복지심의위원회 구성 및 운영 개선, ⑤ 아동복지전담공무원, 아동위원 배치 근거 개선을 제안함.
- ② 보호기반 강화를 위한 세부추진과제로 ① 시·군·구 아동·청소년·가족 보호·복지 통합 게이트웨이 구축, ② 사회보장정보시스템 이용 범위 확대, ③ 취약계층 발굴을 위한 공통사정도구 개발·활용, ④ 사례관리 전담인력 확충을 제안함.
- ③ 제도 및 서비스 개선에 따른 세부추진과제로 ① 보호조치 절차개선 및 업무매뉴얼 개발·보급, ② 대안돌봄 표준 양육비 산정·적용, ③ 보호대상 명확화와 양육책임 이행강제 강화, ④ 원 가정 보호지원 강화를 제안함.

목 차

제1장 서 론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구내용	5
1) 아동·청소년·가족 보호체계 현황 및 여건 분석	5
2) 공공복지 전달체계 현황 및 여건 분석	6
3) 보호체계 관련 국내·외 사례 및 현황 고찰	6
4) 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 도출	6
3. 연구방법	7
1) 문헌연구 및 2차 자료분석	7
2) 양적조사	7
3) 질적조사	7
4) 전문가 자문	8
5) 기타 연구방법	9
4. 연구추진체계	9
 제2장 아동·청소년·가족 보호체계 현황과 쟁점	11
1. 아동보호체계	14
1) 아동보호체계의 범위와 현황	14
2) 아동보호체계의 현안과 쟁점	17
2. 청소년보호체계	21
1) 청소년보호체계의 범위와 현황	22
2) 청소년보호체계의 현안과 쟁점	31
3. 가족보호체계	37
1) 가족보호체계의 범위와 현황	37
2) 가족보호체계의 현안과 쟁점	44

4. 소결	49
1) 보호체계의 분절적 운영	49
2) 보호범위(coverage)의 문제	64
3) 컨트롤타워 기능 부재	65
제3장 아동·청소년·가족 보호체계와 사회서비스 보장	69
1. 사회서비스와 포괄보조금 제도	72
1) 사회서비스의 개념적 논란	72
2) 사회서비스 부문 포괄보조방식의 운영 실태	86
2. 아동·청소년·가족 보호체계 개편을 위한 포괄보조방식 적용 방안	90
1) 아동·청소년·가족보호서비스 포괄보조방식 적용 대상 사업의 유형화	90
2) 아동·청소년·가족보호 포괄보조방식 시범 적용의 과제	100
제4장 주요국의 아동·청소년·가족보호 정책현황과 사례	103
1. 정책대상의 범위와 특성	105
1) 미국	105
2) 영국	107
3) 호주	111
2. 법제 현황과 서비스 전달체계	112
1) 미국	112
2) 영국	119
3) 호주	124
3. 사업 및 프로그램 운영 사례	128
1) 미국	128
2) 영국	140
3) 호주	144

4. 시사점	147
1) 정책대상의 범위와 특성	147
2) 법제 현황과 서비스 전달체계	149
3) 사업 및 프로그램 운영 사례	151
제5장 지역사회 보호체계 운영실태 분석	153
1. 시군구 실태조사	155
1) 조사개요	155
2) 분석결과	158
2. FGI 조사	194
1) 조사개요	194
2) 분석결과	196
3. 전문가 의견조사	229
1) 조사개요	229
2) 분석결과	232
4. 소결 : 현행 보호체계의 실태와 문제점	245
1) 지역별 보호업무 기반의 편차 발생	245
2) 아동복지전담공무원 배치기준 부재와 전문성 미흡	246
3) 자치구 단위 사례관리업무 조정기능 부재	246
4) 아동·청소년·가족 보호체계의 분절적 운영	247
5) 보호대상 DB공유 vs 개인정보 보호	248
6) 보호조치와 원 가정보호 기반 취약	248
제6장 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 정책과제	251
1. 정책제안 배경	253
2. 정책과제	255
참고문헌	303

표 목 차

〈표 1-1〉 질적조사 개요	8
〈표 1-2〉 콜로키움	9
〈표 1-3〉 정책연구실무협의회	9
〈표 2-1〉 요보호아동 발생유형 및 보호내용	16
〈표 2-2〉 시군구 청소년상담복지센터 설치운영 현황	23
〈표 2-3〉 청소년상담복지센터 인력현황	23
〈표 2-4〉 연도별 CYS-Net 운영현황	24
〈표 2-5〉 지역별 CYS-Net 운영현황	24
〈표 2-6〉 CYS-Net 서비스 수혜 청소년 수	25
〈표 2-7〉 CYS-Net 서비스 제공 내용	25
〈표 2-8〉 청소년동반자 사업운영 현황	26
〈표 2-9〉 청소년동반자 지원사례 유형	26
〈표 2-10〉 청소년쉼터 운영실적	27
〈표 2-11〉 지역별 청소년지원센터 꿈드림 지정 현황	27
〈표 2-12〉 교육복지사업 대상학생 유형별 규모	31
〈표 2-13〉 CYS-Net 필수연계기관 구성 및 역할	31
〈표 2-14〉 학교 밖 청소년 규모추정	33
〈표 2-15〉 가출청소년 규모 추정	34
〈표 2-16〉 최저생계비 수준별 빈곤아동·청소년 규모	35
〈표 2-17〉 청소년의 복지서비스 이용경험	36
〈표 2-18〉 한부모가족복지시설 현황	39
〈표 2-19〉 미혼모자가족복지시설 연도별 운영 현황	39
〈표 2-20〉 기본생활지원시설 연도별 입·퇴소별 현황	40
〈표 2-21〉 가정폭력 상담소 설치 현황	40

〈표 2-22〉 가정폭력 피해자 보호시설 설치 현황	41
〈표 2-23〉 연도별 건강가정지원센터 설치 현황	42
〈표 2-24〉 연도별 다문화가족지원센터 설치 및 이용자 현황	42
〈표 2-25〉 지역별 사회복지관 현황	43
〈표 2-26〉 연도별 복지공무원 확충계획('15~'17년 4,823명)	44
〈표 2-27〉 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터 비교	47
〈표 2-28〉 건강가정지원센터 별도예산 추진사업	48
〈표 2-29〉 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(1)	52
〈표 2-30〉 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(2)	54
〈표 2-31〉 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(3)	56
〈표 2-32〉 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(4)	58
〈표 2-33〉 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(5)	59
〈표 2-34〉 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(6)	60
〈표 2-35〉 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(7)	62
〈표 2-36〉 보호대상 규모와 서비스 진입관문(Gate-way)	66
〈표 3-1〉 관련 법률상의 사회서비스 개념적 논의	74
〈표 3-2〉 아동·청소년 보호서비스와 가족보호서비스의 관점 차이	77
〈표 3-3〉 위기아동·청소년의 유형과 현행 아동·청소년·가족보호서비스의 연결	77
〈표 3-4〉 국가보조금제도의 분류에 따른 포괄보조금의 특성	80
〈표 3-5〉 지역개발계정의 포괄보조사업 현황(2013년 기준)	83
〈표 3-6〉 지역자율형 사회서비스 투자사업 내역사업별 특성	87
〈표 3-7〉 기존 국고보조사업과 지역사회 통합건강증진사업 비교	88
〈표 3-8〉 포괄보조방식 전환을 위한 사업 분류 예시	91
〈표 3-9〉 사회보장사업의 영역별-생애주기별 현황('14년 예산기준)	92
〈표 3-10〉 사회보장사업의 목적 및 기능상의 분류틀	93
〈표 3-11〉 중앙부처 사회보장사업의 사업 대상 및 목적기능별 분포('14년 예산기준)	93

〈표 3-12〉 중앙부처 사회보장사업의 담당부처별 분포 ('14년 예산기준)·····	95
〈표 3-13〉 아동·청소년가족보호서비스의 대상별, 급여형태별 분류·····	97
〈표 3-14〉 아동·청소년가족보호서비스의 대상자 소득수준 기준 분포·····	98
〈표 3-15〉 아동·청소년가족보호서비스의 사업목적 및 기능에 따른 분류·····	98
〈표 3-16〉 중앙정부 사회보장사업 중 포괄보조방식 적용 검토 대상(관련사업 예시)··	100
〈표 4-1〉 아동학대-가출-청소년부모의 연관성·····	107
〈표 4-2〉 연방 아동가족청(ACF) 예산·····	115
〈표 4-3〉 영국의 주요 아동·청소년 보호 관련 법률·····	122
〈표 4-4〉 호주 각 지역의 아동보호 주요법률·····	126
〈표 4-5〉 CPS 주요 기능 및 역할(산타클라라카운티 사례)·····	130
〈표 4-6〉 영국 보호체계 내 서비스 공급자별 수혜 아동 현황(2010.3.31 기준)·····	140
〈표 5-1〉 시·군·구 희망복지지원단 실태조사 개요·····	156
〈표 5-2〉 시·군·구 희망복지지원단 조사참여 지역·····	156
〈표 5-3〉 시·군·구 아동·청소년·가족 업무 담당자 현황·····	159
〈표 5-4〉 시·군·구 희망복지지원단 인력현황·····	160
〈표 5-5〉 시·군·구 보호대상 아동·청소년 현황·····	161
〈표 5-6〉 시·군·구 희망복지지원단 사례관리 현황·····	162
〈표 5-7〉 희망복지지원단 아동·청소년 사례관리 현황(1)·····	163
〈표 5-8〉 시·군·구 요보호 아동·청소년 현황·····	165
〈표 5-9〉 희망복지지원단 아동·청소년 사례관리 현황(2)·····	166
〈표 5-10〉 아동·청소년 상담·접수 경로·····	167
〈표 5-11〉 희망복지지원단 사례관리 대상 상담·접수 경로·····	168
〈표 5-12〉 희망복지지원단-드림스타트 사례연계 현황·····	169
〈표 5-13〉 아동업무담당자 주요업무 비중·····	170
〈표 5-14〉 희망복지지원단 주요업무 비중·····	171
〈표 5-15〉 희망복지지원단 아동·청소년 주요문제·····	172

〈표 5-16〉 희망복지지원단 아동·청소년 지원 시 어려움	173
〈표 5-17〉 아동·청소년 보호지원 업무매뉴얼(있음)	173
〈표 5-18〉 아동·청소년 보호지원 업무매뉴얼(희망복지지원단)	174
〈표 5-19〉 아동·청소년 보호업무 소요시간(아동담당)	175
〈표 5-20〉 통합사례관리업무 소요시간(희망복지지원단)	176
〈표 5-21〉 타 기관 연계정도(희망복지지원단)	177
〈표 5-22〉 아동·청소년 지원 요구도	178
〈표 5-23〉 아동·청소년·가족 보호·지원 개선과제	179
〈표 5-24〉 사례관리업무 조정·기획 담당기관	180
〈표 5-25〉 본청 아동·청소년·가족 사업팀 공조 개선과제	181
〈표 5-26〉 민·관 연계협력강화를 위한 개선과제	182
〈표 5-27〉 아동복지심의위원회 구성 및 운영현황	183
〈표 5-28〉 전담공무원 배치 현황	184
〈표 5-29〉 주요변수 및 측정방법	185
〈표 5-30〉 변인 간 상관관계	186
〈표 5-31〉 연계에 영향을 미치는 요인(1)	187
〈표 5-32〉 연계에 영향을 미치는 요인(2)	188
〈표 5-33〉 사례관리 소요 및 필요시간	189
〈표 5-34〉 희망복지지원단 사례관리 추가인력 추산	190
〈표 5-35〉 FGI 대상기관 및 참여자 현황	195
〈표 5-36〉 A지역 주요 현황	197
〈표 5-37〉 B지역 주요 현황	206
〈표 5-38〉 C지역 주요 현황	215
〈표 5-39〉 D지역 주요 현황	223
〈표 5-40〉 전문가 의견조사 참여자 현황	232
〈표 5-41〉 보호체계 개선 세부과제: 보호체계 및 정책대상의 개념정립	234

〈표 5-42〉 보호체계 개선 세부과제: 요보호아동 보호조치 개선·····	237
〈표 5-43〉 보호체계 개선 세부과제: 전달체계 개선 및 전문성강화·····	241
〈표 5-44〉 아동·청소년·가족 보호체계 개선과제 중요도와 순위·····	244
〈표 6-1〉 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)·····	255
〈표 6-2〉 아동복지법 제4조 개정(안)·····	256
〈표 6-3〉 아동복지법 제15조 개정(안)·····	259
〈표 6-4〉 아동복지법 제16조 개정(안)·····	261
〈표 6-5〉 아동복지법 제12조 개정(안)·····	262
〈표 6-6〉 아동복지법 시행령 제13조의2(소위원회) 개정(안)·····	263
〈표 6-7〉 소위원회 구성·운영(안) : 지침 반영사항·····	263
〈표 6-8〉 아동복지공무원 및 아동위원 배치 현황(2015년 8월 기준)·····	265
〈표 6-9〉 아동복지심의위원회(소위원회) 구성 및 운영 현황·····	266
〈표 6-10〉 아동복지법 제13~14조 개정(안)·····	267
〈표 6-11〉 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)·····	268
〈표 6-12〉 복지대상자 통합조사표 양식개선(안)·····	279
〈표 6-13〉 시·군·구 아동·청소년·가족 업무 담당자 현황·····	280
〈표 6-14〉 시·군·구 사례관리 전담인력 확충규모 추산(요약)·····	282
〈표 6-15〉 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)·····	283
〈표 6-16〉 양육비 산정기준(2014.5.30. 기준)·····	289
〈표 6-17〉 가정폭력피해자 보호시설 비수급자 생계비 지급기준·····	290
〈표 6-18〉 가정폭력피해자 보호시설 아동교육지원비·····	290
〈표 6-19〉 보호대상 선정기준(안)·····	293
〈표 6-20〉 요보호아동 발생유형 및 보호내용 통계개선(안)·····	297
〈표 6-21〉 아동복지시설 통계(신설)·····	298
〈표 6-22〉 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)·····	301

그림 목차

【그림 1-1】 연구추진체계	10
【그림 1-2】 연구추진절차	10
【그림 2-1】 발달위기 및 위험요인의 유형화 준거틀	21
【그림 2-2】 기능보강형 동 주민센터	45
【그림 2-3】 통합형 개편센터	45
【그림 2-4】 거점형 개편센터	45
【그림 2-5】 부분거점형 개편센터	45
【그림 2-6】 현행 지역복지 전달체계 구조	46
【그림 2-7】 현행 아동·청소년·가족 보호체계 현황	51
【그림 2-8】 아동보호체계 범주에 따른 주요영역별 기능역할 및 과제	65
【그림 3-1】 국가균형발전특별회계의 구성	82
【그림 3-2】 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계의 비교	85
【그림 3-3】 광역·지역발전특별회계와 지역발전특별회계의 비교	86
【그림 4-1】 2013-2014년 영국 아동보호서비스 대상 및 보호절차	108
【그림 4-2】 2013년-2014년 영국 요보호아동 주요문제 및 영역	109
【그림 4-3】 아동보호 대상범위와 현황	110
【그림 4-4】 아동육구에 따른 맞춤형 통합서비스	110
【그림 4-5】 호주 2013-2014년 아동보호서비스 수혜아동 현황	112
【그림 4-6】 연대별 주요 아동·청소년·가족보호 및 복지관련 입법화	113
【그림 4-7】 미국 연방정부 아동가족청(ACF) 조직도	114
【그림 4-8】 2015년 미국 아동가족청(ACF) 예산항목	115
【그림 4-9】 2015 캘리포니아 주정부 사회서비스부 조직도	116
【그림 4-10】 2015년 캘리포니아주 산타클라라 카운티 조직도	118
【그림 4-11】 캘리포니아주 아동보호·복지체계 주요기관	118
【그림 4-12】 2014년 영국 아동가족부 사업 예산	123

【그림 4-13】 2011-2012년 영국 지방정부 지출 예산	124
【그림 4-14】 호주 2015-2016년 아동보호 예산.....	125
【그림 4-15】 호주 아동보호체계	127
【그림 4-16】 호주 Western Australia 지역 아동보호조직도(2010년).....	128
【그림 4-17】 캘리포니아주 아동보호·복지(CWS) 업무절차.....	132
【그림 4-18】 캘리포니아주 아동·청소년보호 법원 절차.....	133
【그림 4-19】 2013년 미국 아동보호 서비스 현황과 맞춤대응 프로세스	137
【그림 4-20】 영국 아동보호 준거틀(Working Together).....	143
【그림 5-1】 조사지 개발절차.....	158
【그림 5-2】 조사영역 및 주요내용	158
【그림 5-3】 아동청소년 전체 인구 대비 보호대상 아동청소년 비율	161
【그림 5-4】 사례관리 가구원 수 대비 보호대상 아동·청소년 규모	164
【그림 5-5】 전체 아동·청소년 대비 사례관리 아동·청소년 규모	166
【그림 5-6】 A지역 구청 아동·청소년·가족업무 조직도	196
【그림 5-7】 B지역 구청 아동·청소년·가족업무 조직도	205
【그림 5-8】 C지역 시청 아동·청소년·가족업무 조직도	215
【그림 5-9】 D지역 군청 아동·청소년·가족업무 조직도	222
【그림 6-1】 현행 아동·청소년·가족 보호·복지 주요 게이트웨이	270
【그림 6-2】 사군구 아동·청소년·가족 보호·복지 통합게이트웨이 구축(안)....	275
【그림 6-3】 사회보장정보시스템(법정부) 구축 현황	276
【그림 6-4】 보호대상 아동·청소년 보호조치 업무절차	285
【그림 6-5】 보호조치 추진절차 개선(안).....	287

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구내용
3. 연구방법
4. 연구추진체계

제 1 장 서 론* **

1. 연구의 배경과 목적

90년대에 들어서면서 양극화와 불평등 심화, 신빈곤층의 등장과 가족기능의 변화가 가속화되면서 보호가 필요한 아동, 청소년, 가족이 줄어들지 않고 있다. 우리나라는 1990년 유엔아동권리협약에 서명하여 협약 비준국이 되었고, 1996년에는 경제협력개발기구(OECD) 가입국이 되면서 ‘아동·청소년의 안전을 위한 조화롭고 체계적인 안전수단을 강구하라’는 사회적, 국제적 요구를 적극 수용해야 할 상황에 이른다. 이후 2000년에 「아동복지법」에서 아동학대라는 용어가 법 제정 이래 최초로 포함되었고, 같은 맥락에서 2005년 당시 국가청소년위원회는 ‘지역 사회청소년통합지원체계(CYS-Net)’라는 위기청소년 지원체계를 마련하였다. 2011년에는 「한부모가족지원법」이 개정되면서 청소년 한부모가 정책대상으로 포함되었고, 2012년에는 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」이 제정되는 등 보호체계와 관련한 법제 개선에 상당한 진척이 이루어졌다.

그럼에도 불구하고 그 동안 아동·청소년과 가족보호에 있어 정부와 민간부문의 전달체계 각 수준에서 조율되지 않은 상태로 개별사업이 도입·확장되었고, 이 과정에서 주무부처와 전달체계가 다원화되었다. 특히 보호업무의 국가책임 상당부분이 민간에 위탁되어 정책효율과 효과에서 한계를 노출하고 있다. 이에 아동정책기본계획, 청소년정책기본계획, 건강가정기본계획 등 각각의 기본계획 내에서 아동·청소년·가족 보호체계의 문제를 진단한 바 있고, 일부 선행연구를 통해서도 각 정책간의 연계 가능성과 재편 논의가 이루어진 바 있다(장미혜, 2011; 황옥경 외, 2013; 박세경, 2014; 홍승아 외, 2014).

* 이 장은 김지연 연구위원(한국청소년정책연구원)이 집필함.

** 이 장의 일부 내용은 연구성과 확산을 목적으로 ‘청소년정책 이슈브리프 제2호’ (‘아동, 청소년 보호체계 쟁점 사례’, 2015년 3월 31일)로 발간·배포한 바 있음.

아동·청소년 보호체계와 관련한 그간의 논의는 학대피해아동 및 입양아동 보호와 관련한 공공, 민간의 인프라 현황과 연계 필요성(안동현, 한지숙, 2010; 김미숙 외, 2013; 김형모, 2014; 이용교 외, 2014), 아동·청소년정책 전달체계의 문제점과 개선안(정익중, 2009; 최순중, 신명철, 2012)을 중심으로 한다. 이들 연구에서는 공통적으로 보호체계와 관련한 정책대상의 중복문제, 정책기구의 분절문제, 정책성과의 비연계성 문제를 지적하고 통합, 연계, 재편의 필요성을 지적하였다.

현행 아동보호체계는 공공영역의 보건복지부와 시·군·구 희망복지지원단, 드림스타트, 민간영역에서는 「아동복지법」에 따른 아동복지시설과 지원기관을 중심으로 운영되고 있다. 청소년과 가족보호체계는 여성가족부와 지방자치단체의 일선 행정조직을 공공영역으로 하고 민간영역은 「청소년복지 지원법」에 따른 청소년복지시설과 지원기관, 「건강가정기본법」에 따른 전담조직으로 각각 분절되어 있다. 이 외 아동·청소년 보호와 관련하여 법무부, 교육부 등에서도 자체적인 보호체계를 가동하고 있다. 즉, 중앙정부 차원의 아동, 청소년, 가족 보호체계의 기획·조정 및 관리기능이 분산되어 있고, 지방정부 차원에서는 민간위탁운영이 관행으로 이루어지고 있어 보호체계 구축에 대한 국가 및 지자체의 책임과 역할에 대한 우려도 제기되고 있는 실정이다.

한편 보호체계와 보호대상의 개념과 범위를 어떻게 규정하느냐에 따라 정책대상의 규모는 달라질 수밖에 없다. 일반적으로 국가의 보호체계 내에 있는 18세 미만 요보호아동은 연간 약 3.2만 명에 달하고(보건복지부, 2015a, 내부자료)³⁾, 2014년 한 해 동안 (가출)청소년쉼터에서 생활하거나 쉼터를 이용한 청소년이 58만 명을 넘고 있다(여성가족부, 2015f, p.181). 또한 최저생계비 이하에서 생활하는 18세 이하 아동·청소년은 해당 인구의 약 2.1%로 이들 중 약 1.3%(약 14.5만 명)가 정부지원을 받지 못하는 것으로 추정된다(김지연 외, 2014b, p.15). 그러나 현행 보호업무는 학대피해아동, 가정폭력 피해자와 같이 정책대상을 표적화하여 대상자체가 극히 제한적이라는 한계가 있다. 이에 유엔아동권리협약 제44조에 따라 2011년에 제출한 국가보고서에 대한 심의결과 가정환경 상실아동, 입양, 청소년보건, 사회보장과 생활수준, 학대 및 방임 등 보호체계 전반에 대하여 이행 권고사항을 지적받은 바 있다.

이에 이 연구에서는 보호체계(protection system)를 아동학대, 가정폭력 등에 대한 사후대처와 사전예방에 국한하지 않고, 「사회보장기본법」을 근거로 사회보장⁴⁾ 차원에서 포괄적으로 접근

3) 아동복지시설, 일시보호시설, 공동생활가정, 소년소녀가정, 입양, 가정위탁을 포함한 합계임.

4) 사회보장은 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 의미한다(동법 제3조 제1항). 사회 서비스는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경

하고자 한다. 특히 2013년에 생애주기별 맞춤형 복지제공 등을 목적으로 「사회보장기본법」이 개정되었고, 사회보장정책 간 통합·연계가 미흡하여 복지체감도가 낮다는 문제의식에 따라 ‘국민중심의 맞춤형 복지 전달체계 개편’이 현 정부 국정과제로 추진되고 있다. 여기에는 시·군·구와 일선 주민센터가 행정업무 뿐 아니라 보호대상의 발굴, 선정, 통합사례관리를 담당하는 복지종합서비스기관으로의 기능변경을 포함한다. 최근 시·군·구, 읍·면·동 주민센터가 아동, 청소년, 가족보호의 중추기관으로 기능할 수 있도록 민·관 협업구조로의 변화도 시도되고 있다(강혜규 외, 2013, p.274). 결국 지자체의 복지전달체계 개편 논의는 기존의 아동·청소년·가족 보호체계 전반에 영향을 미칠 수밖에 없는 흐름이라는 점에서 함께 고려되어야 하기 때문이다.

이러한 맥락에서 이 연구에서는 사회보장, 사회서비스⁵⁾, 평생사회안전망을 기반으로 아동·청소년·가족 보호체계를 진단하고 정책과제를 도출하고자 한다. 여기에는 보호체계의 개선원칙과 개선과제, 추진기반을 포함한다. 결국 보호체계 개선의 중장기적 목표는 신사회적 위험에 대비한 새로운 패러다임(new paradigm)을 기반으로 지역사회중심의 통합서비스 제공기반을 구축하여 제도접근성과 서비스 수혜율을 개선하는데 있을 것이다. 따라서 이 연구는 아동, 청소년, 가족보호 관련 서비스 개선 및 확대방안을 포함하여 정책 사각지대 해소에 기여한다는 점에서 의미가 있다.

2. 연구내용

1) 아동·청소년·가족 보호체계 현황 및 여건 분석

기존연구와 행정자료, 2차 자료에 대한 분석을 통해 각 보호체계의 지형과 현황을 살펴보았다. 여기에는 관련 법률을 근거로 한 주요 인프라와 지원내용, 정책대상의 규모 추정 등이 포함되며, 현행 보호체계와 관련된 쟁점과 현안을 고찰하여 정책개선을 위한 시사점을 도출하였다.

등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다(동법 제3조 제4항). 평생사회안전망은 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본욕구와 특정한 사회위험에 의하여 발생하는 특수욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도를 말한다(동법 제3조 제5항).

- 5) 2013년 1월 개정된 「사회보장기본법」의 시행으로 사회보장 급여 및 서비스의 개념 특히 사회서비스의 개념 및 범위가 기존의 협의의 사회복지서비스에서 보건 의료, 교육, 주거, 문화, 환경 등을 포괄하는 개념으로 확장됨에 따라 보호·복지 분야별로 개별 법률과의 연계가 보다 강화될 전망이다.

2) 공공복지 전달체계 현황 및 여건 분석

정부에서 국정과제로 추진 중인 복지전달체계 개편방향 및 내용을 검토하여 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 시사점을 도출하였다. 이를 위해 행정자료와 함께 일선 시·군·구 담당자를 대상으로 보호체계 가동과 관련한 현황 및 실태, 급여 및 서비스 제공실태를 분석하였다. 또한 자치구 단위의 보호체계 가동사례를 심층분석하여 지원대상의 특성과 지원내용, 사각지대, 인프라 여건 등을 종합적으로 살펴보고 정책과제를 제안하였으며, 보호체계 개선에 따른 소요인력 추계(안)을 포함하였다.

3) 보호체계 관련 국내외 사례 및 현황 고찰

OECD 주요국의 아동·청소년·가족 보호와 관련한 정책대상의 범위와 특성, 법제 현황과 서비스 전달체계, 사업 및 프로그램 운영 사례를 고찰하고 시사점을 도출하였다. 보호·복지업무는 사회복지정책의 일환으로 추진되고 있는 만큼 한국과 유사한 자유주의 복지국가모델에 해당하는 미국, 영국, 호주를 중심으로 살펴보았다. 이와 함께 콜로키움을 통해 프랑스의 우선교육정책(ZEP) 사례를 고찰하였고, 학교, 교육청을 포함하는 지역보호체계 거버넌스와 통합게이트웨이 구축(안)을 도출하였다. 특히 보호·복지사무 관련예산이 복수의 중앙부처에서 산발적으로 지원되고 지방정부가 이를 분절적으로 집행해야 하는 현행 운영방식을 전면 전환하는 일 방안으로서 사회서비스 포괄보조(block grants) 적용 가능성을 탐색하였다. 마지막으로 자치구·군 단위의 보호체계 운영실태 및 사례를 검토하였다.

4) 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 도출

연구결과를 토대로 국정과제에 따른 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 법률 개정, 보호기반 강화 방안, 제도 및 서비스 개선에 따른 세부정책과제를 제안하였으며, 이를 통해 기존 보호체계의 기능강화와 정책효과성 제고방안을 모색하였다.

3. 연구방법

1) 문헌연구 및 2차 자료분석

아동·청소년·가족 보호체계와 관련한 선행연구와 이론적 배경을 검토하고 보호 및 정책현황, 사각지대 발생 요인 등을 파악하기 위하여 국내·외 연구와 정책자료 등을 검토하였다. 이와 함께 관련 법률 및 각 부처별 정책사업 현황과 행정자료와 2014년도 보건복지부·한국보건사회연구원의 아동보호 행정조사 원자료를 재분석하였다.

2) 양적조사

연구목적에 따라 지역사회 내 취약위גיע층의 발굴 및 통합사례관리를 전담하는 희망복지지원단을 대상으로 전수조사를 실시하였다. 이는 현재 자치구 분청 내 아동·청소년·가족 업무 담당부서(과, 팀)가 분리된 경우가 많아 사업담당자가 보호업무 전반을 파악하기 어렵고, 사업담당자가 보호대상 발굴, 서비스 제공업무를 담당하지 않는다는 문제의식에 따라 시·군·구 단위 희망복지지원단을 조사대상으로 하였다. 다만 시·군·구 단위 아동·청소년·가족 업무 추진여건을 다각적으로 파악하기 위하여 2014년도 보건복지부·한국보건사회연구원의 행정조사 원자료와 통합하여 분석하였다.

3) 질적조사

(1) 관계자 의견조사(AHP)

보호체계 관련 현안과 쟁점을 유목화하고 정책과제의 우선순위를 도출하기 위하여 계층분석적 의사결정방법(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 활용하여 전문가 의견조사를 실시하였다. 현장, 학계전문가와 정책사업 담당자 등 총 20명을 대상으로 2회에 걸쳐 추진하였다.

(2) 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)

자치구 단위의 아동·청소년·가족 보호체계 관련 현안과 쟁점을 파악하기 위하여 일련의 선정기준에 따라 특별시의 구, 광역시의 구·군, 도의 시 가운데 총 4개 지역을 선정하여 초점집단면접을 진행하였다. 참석범위는 자치구 내 보호업무와 관련한 주요 공공, 민간조직을 망라하고자 하였고, 자치구(본청) 아동·청소년·가족업무 담당 및 담당자, 희망복지지원단, 드림스타트 담당(자), 아동보호전문기관, 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터 등이 포함되었다.

표 1-1 질적조사 개요

주요 요소	구분	
	AHP	FGI
섭외과정	· 정책담당자 추천 및 연구진 섭외	· 정책담당자 추천 및 연구진 섭외 · 선정기준에 따라 선정
참여자 수	· 20명	· 각 회별 5~11명 내외
특성 / 개요	· 현장 및 학계 전문가, 정책담당자	· 지역규모 고려 · 자치구 내 공공·민간기관 담당(자)
운영방식	· 서면자문 방식	· 반구조화 집단면접
시간 및 횟수	· 총 2회 실시	· 2시간 내외, 각 1회 이상
기록 및 녹취 여부	· 해당없음	· 기록 및 녹취
면담 및 진행	· 연구진	· 연구진
추진시기	· 6월~7월	· 8월~10월
주요영역	· 보호체계별 사각지대, 보호업무 절차 문제점, 제도개선 방향, 우선순위, 공공·민간 역할구분 등	· 운영효율 및 효과 제고방안, 사각지대, 공공·민간 역할구분, 우수사례 등

4) 전문가 자문

연구설계 및 방향 설정과 자료분석 결과에 대한 정책개발 방향수립과 정책개선안 검토 등을 목적으로 연구의 각 단계별로 현장, 학계, 정책담당자의 심의와 자문을 거쳤다.

5) 기타 연구방법

표 1-2 콜로키움

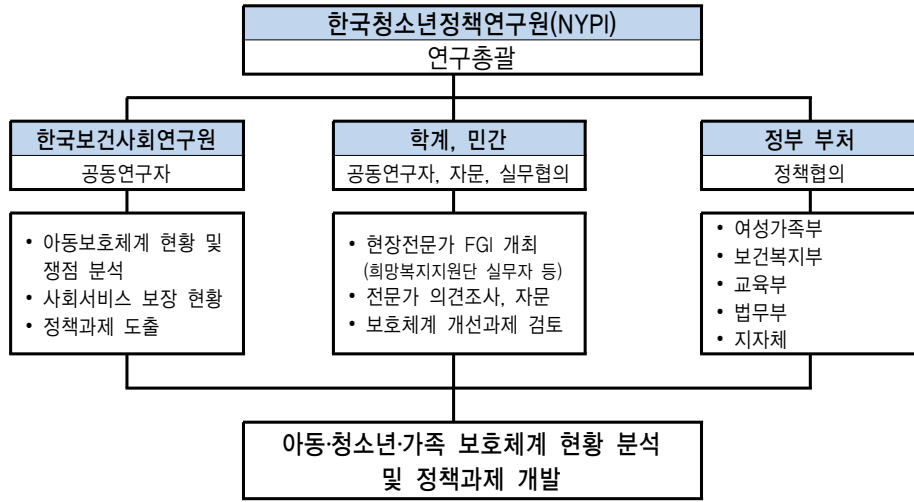
횟수	주요내용	참석자 범위	개최일	비 고
1회	사회보장 및 복지전달체계 개편에 따른 보호체계 개선방향	연구진, 원내·외	4월 21일	
2회	보호체계 개선을 위한 프랑스 교육복지정책 사례와 시사점	연구진, 원내·외	11월 10일	

표 1-3 정책연구실무협의회

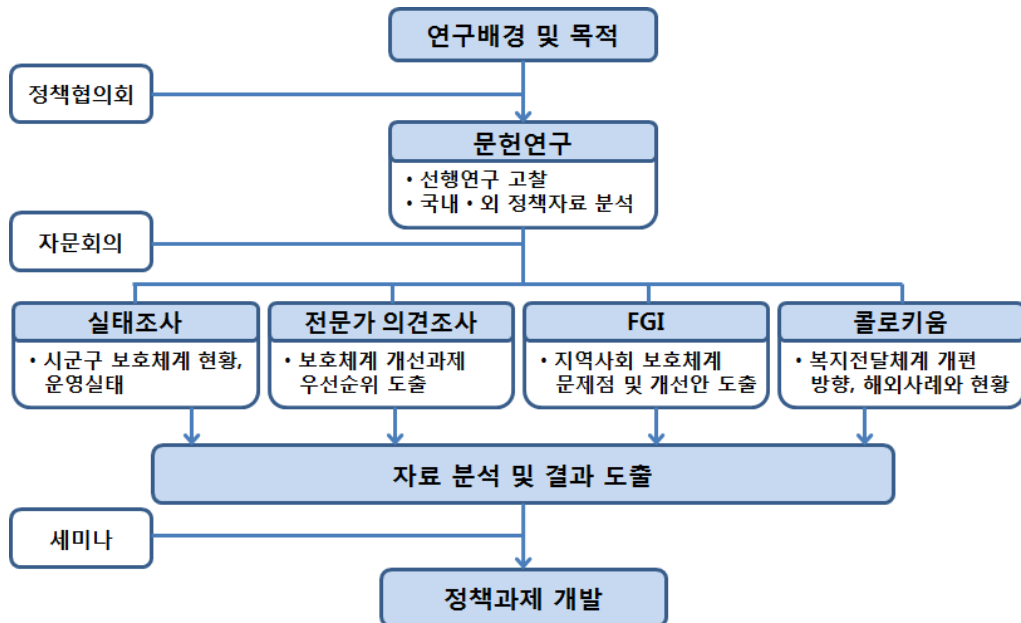
차수	주요내용	참석부처(과) 및 기관	개최일	비 고
1차	연구 방향 및 내용 협의	보건복지부(아동복지정책과), 한국보건사회연구원	1월 30일	
2차	청소년 보호·복지 개선 현안 발굴	여성가족부(청소년자립지원과)	3월 3일	
3차	희망복지지원단 조사문항 개발	보건복지부(지역복지정책과), 사회보장정보원	4월 10일	
4차	아동보호체계 개선 시범사업 모형개발 및 서비스 매뉴얼 개발(안)	보건복지부(아동복지정책과)	10월 30일	

4. 연구추진체계

이 연구는 한국청소년정책연구원에서 실태조사 및 전체 연구를 총괄 추진하고, 연구목적에 따라 사회서비스 보장과 연계한 보호체계 개선방안 및 주요국의 보호체계 현황분석을 위하여 한국보건사회연구원과 학계 전문가가 공동연구자로 참여하였다. 이와 함께 정책 개선과제의 도출과 검토를 목적으로 학계 및 현장 종사자와의 실무협의, 관계부처 담당자와의 정책협의 등을 주요 추진진계로 활용하였다. 연구의 추진체계와 추진절차를 도식화한 것이 그림 1-1, 그림 1-2이다.



【그림 1-1】 연구추진체계



【그림 1-2】 연구추진절차

제 2 장

아동·청소년·가족 보호체계 현황과 쟁점

1. 아동보호체계
2. 청소년보호체계
3. 가족보호체계
4. 소결

제 2 장

아동·청소년·가족 보호체계 현황과 쟁점* **

보호체계는 보호가 필요한 대상을 지원하기 위한 관련 법제와 서비스 및 공공, 민간조직과 사회적 여건을 포함하는 포괄적인 개념이다. 양극화와 불평등 심화, 신빈곤층의 등장과 가족기능의 변화 등 신사회적 위협에 따른 최대피해자는 아동·청소년이며, 가족 보호체계는 우리사회의 균열을 망치는 최소한의 장치이다.

아동보호는 ‘아동의 건전한 성장발달 과정을 조장하기 위해 사회나 성인측에서 아동에게 할 수 있는 모든 형태의 서비스와 프로그램’으로 정의되며 여기에는 아동보호조치, 가정양육을 중심으로 한 보완적·대체적인 사회적 보호 프로그램이 포함된다. 종래에는 아동수용시설에서의 보호를 지칭하여 아동보호라고 제한적 의미로 사용되었으나 현재 가정양육, 시설보호, 집단보육, 아동보호서비스 등을 모두 포함한 의미로 이해할 필요가 있다(이철수, 2013, pp.522-523). 이러한 접근은 모든 아동·청소년에 대한 돌봄으로서의 보호(care services)와 위기로부터의 보호(protective services)의 의미가 모두 포함된다고 볼 수 있다.

아동·청소년의 돌봄 및 보호와 관련한 논의가 필요한 이유는 인간의 발달과정에서 아동기, 청소년기가 갖는 의존적 특징과 함께, 이들의 활동반경 내에 도사리는 다양한 위험요인과 상황에 대한 고려 때문이다. 아동·청소년의 일상생활 때 순간에서 직면하는 위험요인을 위기로 판별하는 사회적, 문화적, 경제적 배경에 따라 그 유형과 수위정도가 다를 뿐이다. 이에 OECD 주요국의 아동보호체계를 비교한 연구에서 아동(청소년)보호 관련 정책 및 체계는 서비스의 내용적 측면과 관계없이 아동의 성장발달에서 부정적 여파를 초래할 수 있는 모든 위험·위기 요인을 최소화하면서, 어떠한 형태의 발달위기 상황으로부터 탈피하여 본연의 건강성을 회복할 수 있는 치유력을 제고하는 방안으로 정의한 바 있다(박세경 외, 2005, p.14). 가족 역시 인간의 생애주기에서 누구나 경험하는 발달적

* 이 장은 김지연 연구위원(한국청소년정책연구원)이 집필하였으며, 박세경 연구위원(한국보건사회연구원)의 집필원고를 포함함.

** 이 장의 일부 내용은 기관의 연구성과 확산을 목적으로 ‘청소년정책 이슈브리프 제2호’(“아동, 청소년 보호체계 쟁점 사례”, 2015년 3월 31일)로 발간·배포한 바 있음.

위기와 이혼, 실직, 빈곤과 같은 상황적 위기를 경험할 수 있는데 경우에 따라 심리·정서적, 사회적, 경제적 지원을 필요로 한다. 가족은 아동·청소년의 주요 성장환경임과 동시에 그 자체가 사회보장, 사회서비스 제공단위로, 보호체계 내에서 아동·청소년·가족을 명확하게 분리하기 쉽지 않을 뿐 아니라 아동·청소년을 둘러싼 각종 위험요인과 위기의 예방적 접근과 사후개입은 가족을 기반으로 이루어질 때 효과적일 수밖에 없으므로 정책대상으로서의 아동·청소년·가족을 포괄적인 관점에서 접근할 필요가 있다.

이 연구에서 보호체계는 ‘보호를 필요로 하는 대상을 보호하고 지원하는 정책 및 제도와 서비스 제공을 위한 일련의 서비스 전달체계’로 정의하고자 한다. 이에 관련 법률과 공공 및 민간영역의 주요 인프라와 서비스 내용, 절차를 연구범위에 포함하였다. 아동·청소년·가족 보호체계는 연장선상에서 논의가 이루어져야 할 것이다. 그러나 현행 보호체계가 주관부처를 중심으로 분리되어 있고 민간 서비스 제공기관을 중심으로 별도의 전달체계가 구축되어 있어 지형을 파악하고자 각각의 보호체계 범위와 현황, 현안과 쟁점을 구분해서 고찰하고 정책적 시사점을 도출하였다. 다만 정책대상의 연령과 관련기관의 기능이 일부 중첩되기 때문에 지원대상의 범위를 명확하게 구분하지 않았으며 아동, 청소년 역시 맥락과 목적에 따라 구분없이 혼용하였음을 밝혀둔다.

1. 아동보호체계

1) 아동보호체계의 범위와 현황

아동보호체계는 아동을 보호하기 위한 일련의 전문적이고 제도화된 서비스 제공을 위한 사회적 체계로 규정할 수 있다. 다만 이를 실천·실행하는 측면에서 다양한 형태로 구체화될 수 있으나 이러한 다양성에도 불구하고 발달환경 상 위험요인으로부터 아동을 적절히 보호하여 건강하고 안전하게 성장발달 할 수 있는 아동의 기본 권리는 존중되어야 한다. 그간 아동보호체계는 아동학대에 대한 사후대처와 사전예방을 위한 사회체계로 정의되어 왔으나(김형모, 2014, p.241), 단순히 발달 위기로인을 제거하려는 노력 이상으로 안전한 성장발달을 촉진하는 보호환경(protective environment) 조성을 위한 제도적, 조직적 사회체계까지를 포함할 필요가 있다(Landgren, 2005, p.215). 다만 이 연구에서는 아동보육, 아동에 대한 일상적인 방과후 돌봄과

가족돌봄은 논의의 범위에서 제외하고자 하며, 법률에서 규정한 보호대상아동의 현황과 보호절차를 중심으로 주요 인프라의 현황 및 정책현안을 살펴보았다.

(1) 보호대상아동 및 보호절차

보호대상아동은 “보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동” 이다(「아동복지법」 제3조, 법제처, <http://moleg.go.kr>, 인출일 : 2015.5.12).⁸⁾ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관할 구역에서 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동의 최상의 이익을 위하여 다음에 해당하는 보호조치를 하여야 한다(동법 제15조 제1항).

- ① 전담공무원 또는 아동위원에게 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행하게 하는 것
- ② 보호자 또는 대리양육을 원하는 연고자에 대하여 그 가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치를 하는 것
- ③ 아동의 보호를 희망하는 사람에게 가정위탁하는 것
- ④ 보호대상아동을 그 보호조치에 적합한 아동복지시설에 입소시키는 것
- ⑤ 약물 및 알코올 중독, 정서·행동·발달 장애, 성폭력·아동학대 피해 등으로 특수한 치료나 요양 등의 보호를 필요로 하는 아동을 전문치료기관 또는 요양소에 입소시키는 것
- ⑥ 「입양특례법」에 따른 입양과 관련하여 필요한 조치를 하는 것

현재 정부에서 공식통계로 집계하는 18세 미만 보호대상아동(기존 요보호아동)은 기아, 미혼모 아동, 미아, 학대 등의 사유로 시설보호, 가정보호 등의 보호조치가 이루어진 아동현황이며, 연간 6천 여 명이 발생하는 것으로 집계된다(표 2-1). 이들은 「아동복지법」에 근거한 아동복지시설과 가정위탁, 입양 등으로 보호가 이루어지고 있고, 「국민기초생활보장법」에 근거하여 생계지원 등이 제공된다(김지연 외, 2014b, p.11).

8) 이 연구에서는 행정관리 상 통상적으로 사용하고 있는 ‘요보호아동’과 법률에 근거한 ‘보호대상 아동’을 혼용하였다.

표 2-1 요보호아동 발생유형 및 보호내용

(단위 : 명)

구분			2011	2012	2013
전체			7,483	6,926	6,020
발생 유형 ¹⁾	기아		218	235	285
	미혼모아동		2,515	1,989	1,534
	미아		81	50	21
	비행가출 불량아		741	708	512
	빈곤, 실직, 학대 등 기타		3,928	3,944	3,668
보호 내용	시설보호	소계	3,752	3,748	3,257
		아동	3,108	2,948	2,532
		장애아	32	25	39
		공동생활가정	612	775	686
	가정보호	소계	3,731	3,178	2,763
		위탁보호	2,350	2,289	2,265
		입양	1,253	772	478
		소년소녀가정책임	128	117	20

* 출처 : 국가통계포털(2014), 시·도별 요보호아동 발생 및 보호 내용. (<http://kosis.kr>, 인출일 : 2014.8.26.);
김지연 외(2014b), p.12.

요보호아동이 발생하면 일시보호시설이나 일시위탁을 통해 임시보호조치 하고 아동과 보호자의 상담지도를 통해 가정복귀 또는 연고자 가정에서 대리양육을 하게 된다. 이 단계에서 보호조치가 이루어지지 않으면 희망하는 가정에 위탁하거나 아동복지시설 및 전문치료기관에 입원 혹은 입소하게 된다. 아동의 보호·복지정책의 소관부처는 보건복지부이나, 요보호아동 전달체계는 행정자치부 산하 시·도, 시·군·구 지방행정조직이며, 요보호아동 보호조치의 1차적인 책무는 지방자치단체장에 있다. 그러나 아동복지전담공무원의 정확한 현황조차 파악되지 않고 있어 법률에서 명시한 보호조치의 절차가 준수되고 있는지 확인할 필요가 있고, 보호조치와 관련한 아동보호 인프라의 절대 다수가 민간 서비스기관이 맡고 있어 공공성, 효율성을 담보하기 어려운 구조이다.

(2) 아동복지시설 및 전담기관⁹⁾

아동보호 인프라는 「아동복지법」, 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」을 근거로 18세 미만 아동을 대상으로 하는 보건복지부 소관의 위기아동 보호목적의 시설 및 기관이 대표적이다. 아동복지시설 중 양육시설은 전국적으로 243개소가 있고 약 1,400명의 아동을 보호하고 있다. 보호대상 아동을 3개월 정도 한시적으로 보호하는 일시보호시설은 11개가 설치되어 있고 약 300여 명을 보호하고 있다.¹⁰⁾ 아동보호치료시설은 비행아동 및 비행 우려가 있는 아동 가운데 보호자가 부재하거나 친권자의 신청 또는 가정법원에서 위탁한 아동에 대하여 전문상담 및 심리치료와 인성, 교육 등을 제공하는 시설로 총 11개소에 약 500명의 아동이 생활하고 있다. 자립지원시설은 양육시설 등에서 만 18세에 달하여 퇴소하였으나 취업준비 또는 최초 취업기간 동안 자립을 위해 일정기간 보호가 필요한 대상에게 숙소 및 식사를 제공하는 시설로 전국 13개소에 약 250명이 생활하고 있다. 공동생활가정(그룹홈)은 약 480개소로 연간 약 2,500명의 아동을 보호하고 있다. 이 외 법률 제37조를 근거로 취약계층 아동에 대한 통합서비스 지원을 목적으로 시·군·구 단위에 드림스타트센터가 설치·운영되고 있으며, 보건복지부 위탁사업 형태로 아동자립지원사업단, 중앙가정위탁지원센터, 중앙아동보호전문기관, 디딤씨앗지원사업단, 드림스타트지원사업단, 지역아동센터중앙지원단, 실종아동전문기관 등의 전담기관이 지정·운영 중에 있다.

2) 아동보호체계의 현안과 쟁점

(1) 공급자 중심의 분절적 서비스 전달체계

발달위기의 치명성, 광범위성 및 개인과 사회전체에 미치는 장기적 파급력에 대한 우려에도 불구하고 정책대상을 아동과 청소년으로 분리하여 공급자 중심의 분절적인 서비스 전달체계가 유지되면서 아동보호의 비체계성과 취약한 공적 기능이 쟁점으로 부각되고 있다. 「아동복지법」, 「청소년복지 지원법」 등 관련법에서 규정하는 정책대상의 연령이 단절적이고 연령대별 일부 정책대상이 중복되거나 제외될 가능성이 있고, 사업시행 부처가 상이하여 기능상 유사서비스가 제공되기도 한다. 이러한 상황은 아동·청소년과 그 가족을 보호하고 지원, 지지하는 복지자원

9) 관련내용 및 출처와 자료는 표 2-29부터 II-35 ‘아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황’에 기술하였다.

10) 일시보호시설은 최종보호조치 결정까지 1회에 한하여 3개월 추가보호가 가능하다.

의 총량이 매우 제한적인 상황에서 일선 행정창구의 부담을 가중하고 지원정책의 효과성, 효율성 문제까지 야기할 수 있는 요인이 된다.

한편, 발달주기의 연속성이 고려되지 못하면서 보호체계 자체가 일순간에 사라지기도 하는데, 드림스타트의 경우 12세 이하 아동을 대상으로 하여 이후 연령에 달하면 위기여부와 관계없이 대상에서 제외된다. 다행히 관-민 협력 사례관리모델이라 할 수 있는 드림스타트, 희망복지지원단 간에는 사례이관 시 시스템(행복e음)을 통해 드림스타트에서 사례관리하던 13세 이상 아동을 희망복지지원단으로 이관하거나, 희망복지지원단에서 발굴된 12세 이하 아동을 드림스타트로 이관하는 구조를 갖추고 있다. 두 기관 모두 공무원과 민간 인력이 함께 배치되어 있고, 지역사회 내 취약위기 상황에 있는 아동·청소년과 가구를 발굴하여 서비스 연계와 사례관리를 제공한다는 공통점이 있다. 다만 두 기관 간 위기아동·청소년 사례 이관 체계가 어느 정도 가동되고 있는지, 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터와 같은 관련 민간 서비스 제공기관과의 연계 정도는 어떠한지 점검이 요구되는 상황이다.

(2) 보호조치와 원 가정보호서비스 간 연계 부족

아동·청소년과 가족이 경험하는 발달위기의 심각성이 충분히 고려되지 못하고 아동보호서비스와 가정에 대한 위기개입, 원 가정보호, 가족기능 회복서비스 간 연계가 매우 취약한 실정이다. 현재와 같은 파편적인 보호체계는 아동의 생명까지 위협하는 고위기 상황에서 보호의 즉시성을 담보하기 어렵다. 이는 현행 아동보호체계가 발달위기에 노출된 아동·청소년에 대한 보호조치 결과가 이들의 안전을 보장할 수 있는 전문성을 확보하고 있는지와 관련되는 문제이다. 또한 보호서비스의 전달과정에서 제공주체별 역할 및 책임분담이 불분명하고 인력의 전문성이 제한되거나 인력부족 문제가 상존하고 있어 보호계획 수립과 보호조치 이행이 개별기관의 역량에 따라 운영되고 있다. 현재의 보호체계는 보호대상 아동이 보호체계에 진입하였다 하더라도 위기경험을 치유하고 원 가정 복귀를 지원하는 지속적인 모니터링과 사후관리를 기대하기 어려운 상황이다.

(3) 보호절차의 비전문성과 비체계성

아동보호체계 속에서 협력적 네트워크를 위한 정보공유와 보호기관 간 역할과 기능을 조정하고 조율하는 컨트롤타워가 부재하다. 요보호아동에 대한 보호절차를 살펴보면, 최초 발굴에서

보호체계 내로 신고접수된 위기아동의 보호조치 판정을 담당하는 공무원의 전문성을 담보하기 어렵고, 정교하지 않은 의사결정 과정을 거쳐 아동의 보호방식이 결정되는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 또한 아동보호전문기관 담당자의 역량에 따라 지역 내 서비스의 연계 실효성이 편차를 보이는 것 역시 현행 보호체계의 비전문성과 비체계성을 방증하는 결과이다. 아울러 보호서비스 공급주체 간 정보공유의 제약으로 인해 보호체계로 유입된 아동과 원 가정에 대한 기본정보, 서비스 이용과정과 내역 등이 산발적으로 관리되거나, 기본 관리체계조차 마련되지 못한 경우도 확인되고 있다. 이에 「아동복지법」의 개정으로 2012년 8월 이후부터 아동양육시설 또는 그룹홈 등 시설입소, 가정위탁, 입양 등이 이루어지기 전에 아동복지심의위원회의 심의 의결을 거쳐 보호조치 하여야 한다. 아동복지심의위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있는데, 위원장이 사·도지사 또는 시장·군수·구청장 등 자치단체장으로 되어 있어 수시개최가 어려운 구조이다. 또한 즉시 긴급보호가 필요한 사례가 발생할 경우에도 위원회를 개최해야 하고, 위원회의 즉시 소집이 불가능한 경우 보호에 공백이 발생할 수밖에 없는 상황이다. 이로 인해 아동복지심의위원회의 소위원회(위원장은 국장)를 구성·운영할 수 있도록 시행령 및 시행규칙 일부개정안이 마련·시행되고 있다. 그러나 현장의 시급성과 요보호아동 보호절차 상 제반문제를 고려할 때 소위원회 구성, 운영만으로 이를 해결하기는 어렵다는 지적이 있다(양정선, 전민경, 2014, p.5).

(4) 사후대응 중심의 제한적 개입

현행 아동보호체계는 서비스의 유형 측면에서 다양성을 갖추고 있으나 대상자의 범위(coverage)가 제한적이고 지역 간 보호 인프라의 편차, 불균형이 발생하고 있는데 아동일시보호시설이 설치되어 있지 않는 지역은 긴급격리 및 일시보호 조치에 어려움을 겪고 있다. 그간 국내·외 선행연구와 실증조사를 통해 발달위기 상황에 대한 조기개입(early-intervention)의 효과성이 지속적으로 입증되고 있으나 현행 아동보호체계는 요보호아동이 발생한 후 사후대처 중심의 제한적 개입도 충분하지 않은 수준이다. 이로 인해 잠재위기 아동을 사전에 파악하여 상황적 위기를 예방하는 접근은 제한적일 수밖에 없는 구조적 한계가 있다. 보호조치의 내용 역시 요보호아동의 원 가정 지지 혹은 복귀서비스보다 시설배치, 대안양육이 주를 이루고 있고, 가족지원과 사후관리는 극히 제한적으로 이루어지고 있다.

발달위기에 대한 포괄적 접근을 시도하면 기존 아동보호체계는 극히 제한적이고 특정 상황적

개입만이 이루어져왔음을 확인할 수 있는데, 발달위기 및 위험요인의 유형화 기준을 보면 우선 아동의 개인적 기질과 위기·위험요인이 발생하게 된 외부효과에 의한 가족의 생활사건 및 가정환경, 그리고 가족외적 환경적 요인을 유형분류의 한 축으로 고려될 수 있다. 그리고 발달위기 상 아동의 부적응 상태나 사회적, 정서적, 행동적, 인지적 제 측면에서의 불안정 상태에 따라 위기의 지속성 정도를 상황적 위기, 지속적 위기, 그리고 근원적 위기로 분류될 수 있다. 마지막으로 각 위기·위험 요인의 유형별 특성에 따라 요구되는 또는 제공되어야 하는 보호서비스 및 지원의 수준에 따라 고도위기아동, 보호대상아동, 그리고 관심아동으로 구분할 수 있다(박세경 외, 2014b, pp.23~24). 즉, 발달위기 요인이 발생한 근본적 문제에 대한 접근 자체가 단절되면서 결과적으로 보호체계의 작동 효과 자체를 제한적으로 노정하게 되는 문제점을 갖게 되는데(그림 2-1), 일례로 아동학대는 아동에게 행해지는 폭력 자체의 문제로서 접근할 수도 있지만 폭력을 행사하는 주양육자의 성장기 가정폭력 노출 경험이나 실직, 가계소득 결핍과 같은 가족의 경제적 문제로 야기된 스트레스와 분노 조절의 실패로 나타날 수 있다. 따라서 근본적인 문제해결과 건강하고 안전한 발달을 촉진하는 환경을 제공하기 위해서는 각각의 위기유형에 따라 상이한 접근전략과 치료법이 고려되어야 한다. 학대피해아동을 원 가정으로부터 일시적으로 분리하여 보호하고 있다가 다시 원 가정으로 복귀하는 절차적 보호서비스만으로는 학대 피해아동에게 긍정적인 발달의 성과를 기대하기 어렵다.



* 출처 : 박세경 외(2014b), p.24. 수정 후 재구성함.

【그림 2-1】 발달위기 및 위험요인의 유형화 준거틀

2. 청소년보호체계

「청소년 보호법」에 근거한 ‘청소년보호’는 유해환경의 규제와 접촉 및 접근제한에 초점을 두고 있다. 이에 이 연구에서 보호체계는 「청소년 기본법」, 「청소년복지 지원법」에서 명시한 위기청소년 보호지원을 목적으로 하는 지역사회청소년통합지원체계, 위기청소년 지원, 청소년 복지 지원기관, 청소년복지시설 등 위기청소년 복지지원 전달체계로 정의하고자 한다.¹¹⁾

11) 청소년보호와 청소년복지의 경계, 영역이 다소 모호하기 때문에 이 연구에서는 청소년보호, 청소년복지의 개념과 용어를 혼용하였다.

1) 청소년보호체계의 범위와 현황

청소년보호업무의 소관부처는 여성가족부이나 위기청소년 보호지원의 1차적인 책무는 지방자치단체장에 있다. 자치단체장은 위기청소년을 조기에 발견하여 보호하고, 청소년복지 및 청소년보호를 효율적으로 수행하기 위하여 지역사회청소년통합지원체계를 구축·운영하고 청소년복지시설 등을 설치·운영하여야 한다.

청소년보호·복지 인프라는 「청소년복지 지원법」을 근거로 24세 이하 청소년을 대상으로 하는 상담복지사업 관련 시설 및 기관이 대표적이다. 여기에는 시·도 및 시·군·구 단위에 설치되어 있는 청소년상담복지센터(CYS-Net), 청소년쉼터, 학교 밖 청소년 지원기관인 청소년지원센터(꿈드림)가 포함된다. 타 부처 관할의 생활지원 및 보호시설은 「아동복지법」에 따른 양육시설, 공동생활가정(그룹홈), 자립지원시설, 교육부의 가정형 Wee센터, 법무부의 소년보호시설, 일부 지방법원의 청소년회복센터(사법형 그룹홈) 등이 있다. 각 시설 및 기관의 주요사업과 보호체계 내에 있는 위기청소년의 주요 현황은 다음과 같다.

(1) 청소년상담복지시설

① 청소년상담복지센터

먼저 시·도, 시·군·구 단위에 설치·운영되고 있는 청소년상담복지센터는 ‘청소년 상담, 긴급구조, 자활, 의료지원 등 통합지원 서비스를 제공하여 청소년의 건강한 성장 및 복지증진 도모’를 목적으로 한다(여성가족부, 2015e, p.19). 센터는 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net), 청소년동반자(YC), 또래상담, 인터넷중독 예방사업(여성가족부, 2015e, p.27), 그리고 2015년부터 학교 밖 청소년 지원을 위한 청소년지원센터(꿈드림)가 지정·운영되는 등 시·도, 시·군·구 단위에서 청소년상담복지사업이 운영되고 있다. 특히 CYS-Net 운영 허브(hub)라 할 수 있는 청소년상담복지센터는 2015년 1월 현재 17개 시·도와 191개 시·군·구에 설치가 완료되어 기초지자체 수 대비 설치율은 83.9% 수준이다(표 2-2). 센터의 주요사업 단위의 인력현황은 표 2-3과 같다.

표 2-2 시·군·구 청소년상담복지센터 설치·운영 현황

(단위 : 개소)

구분	소계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
대상	231	25	16	8	10	5	5	5	-	31	18	12	15	14	22	23	20	2
구축	191	24	6	2	8	4	1	4	-	31	9	12	15	14	22	17	20	2
미구축	40	1	10	6	2	1	4	1	-	-	9	-	-	-	-	6	-	-

* 출처 : 여성가족부(2015e), p.19.

* 주 : 2015년 1월 기준이며 시도 청소년상담복지센터는 17개 시·도에 모두 설치·운영.

표 2-3 청소년상담복지센터 인력현황

구분		인원 (센터장 포함)	CYS-Net	청소년 동반자	학교밖청소년 지원사업
청소년 상담복지센터	시·도 센터 (17개소)	14명 이상 (상담사 3명 이상)	6명 이상	1,044명 (전일제 200명, 시간제 844명)	5명 이상
	시·군·구 센터 (191개소)	5명 이상 (상담사 1명 이상)	2~3명 이상		2명 이상

* 출처 : 여성가족부(2015e), p.28, p.64, p.122, p.224.

* 주 : 1) 청소년상담복지센터 기준인원과 별도로 CYS-Net, 청소년 동반자, 학교밖청소년지원사업의 인원을 별도 확보하는 것이 원칙임.

2) 2015년 1월 현재 시·군·구센터 가운데 CYS-Net 사업을 지원받지 못하는 센터는 8개임.

3) 2015년 1월 현재 시·군·구센터 가운데 학교밖청소년지원사업(청소년지원센터 꿈드림)이 지정된 곳은 140개여 개이며, 연내 200개소 설치를 목표로 함.

② 지역사회청소년통합지원체계(Community Youth Safety Net, 이하 CYS-Net)

CYS-Net은 ‘지역사회 내 청소년 관련 자원을 연계하여 학업중단, 가출, 인터넷 중독 등 위기청소년에 대한 상담, 보호, 교육, 자립 등 맞춤형 서비스 제공을 통해 가정과 사회로의 복귀를 지원’을 목적으로 하는 사업이다. 즉, 위기청소년의 발견·보호와 지원, 상담전화 설치·운영, 긴급구조, 학업지원, 자활지원, 아웃리치(out-reach) 등을 포함하는 지역사회 유관기관 간 서비스 지원체계이다(여성가족부, 2015e, p.45).

청소년상담복지센터는 CYS-Net 운영본부(headquarter)이며, 위기청소년이 1388 청소년전화,

전화·문자·사이버상담, 아웃리치, 경찰 등을 통해 CYS-Net으로 유입되면 청소년동반자(Youth Companion, 이하 YC), 유관기관 서비스 연계, 직접상담 등 통합지원과 사례관리를 제공한다¹²⁾. 「청소년복지 지원법」상 지방자치단체장은 CYS-Net을 구축해야 하는 의무가 있으나, 2015년 1월 기준으로 미운영 시·군·구가 여전히 48개에 달한다(표 2-4, 표 2-5).

표 2-4 연도별 CYS-Net 운영현황

(단위 : 개소)

연도	' 06년	' 07년	' 08년	' 09년	' 10년	' 11년	' 12년	' 13년	' 14년	' 15년
시·도	5	16	16	16	16	16	16	16	16	16
시·군·구	—	52	65	81	150	170	174	180	184	184
합 계	5	68	81	97	166	186	190	196	200	200

* 출처 : 여성가족부(2015e), p.46.

표 2-5 지역별 CYS-Net 운영현황

(단위 : 개소)

구분	소계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
대상	231	25	16	8	10	5	5	5	31	18	12	15	14	22	23	20	2
구축	183	24	5	2	8	3	1	4	31	9	12	15	14	18	15	20	2
미구축	48	1	11	6	2	2	4	1	—	9	—	—	—	4	8	—	—

* 출처 : 여성가족부(2015e), p.47.

먼저 2011년 이후 CYS-Net의 서비스 지원을 받은 청소년은 매해 증가하여 2014년에는 24만 명을 넘는 것으로 보고되고 있다(표 2-6). 이와 함께 지원건수도 매해 증가경향을 보이며, 2014년의 경우 180만 건의 서비스를 제공하여 위기청소년 1명 당 약 4.9개의 서비스를 제공받은 것으로 파악된다(표 2-7). 다만 상담 및 정서적 지원이 약 124만 건에 달하여 전체 서비스의 66.4%를 차지하는데 반해 기초생활 및 경제지원은 약 24만 건(13.0%), 사회적 보호는 약 6.8만 건(3.7%)에 불과하여 위기청소년에 대한 서비스가 상담에 집중된 경향을 보이고 있다.

12) 2014년 한 해 동안 1388전화상담은 400,311건, 문자상담(#1388) 259,527건, 사이버상담(cyber1388.kr) 91,443건 등 연간 상담건수는 751,281건에 달하며 청소년전화1388의 인지도의 향상과 통화료 무료화 시행 등으로 2011년 이후 연간 상담건수는 40만 건을 상회하는 것으로 나타남(여성가족부, 2015f, p.175).

표 2-6 CYS-Net 서비스 수혜 청소년 수

(단위 : 명)

연도	남자	여자	합계
2011년	77,835	67,541	145,376
2012년	8,899	70,408	149,307
2013년	94,901	88,427	183,328
2014년	22,681	119,549	242,230

* 출처 : 여성가족부(2015f), p.170.

표 2-7 CYS-Net 서비스 제공 내용

(단위 : 건)

연도	상담 및 정서지원	사회적 보호	기초 생활 및 경제 지원	교육 및 학업 지원	자활 지원	의료 지원	법률 자문 및 권리 구제	여가 및 문화 활동 지원	합계
2011년	1,102,858	64,147	237,072	146,621	18,565	8,513	4,981	191,135	1,773,892
2012년	1,094,027	67,300	228,533	172,502	15,486	6,872	1,409	189,707	1,775,836
2013년	1,207,143	53,946	255,286	101,809	15,475	5,036	3,749	278,829	1,921,273
2014년	1,249,266	68,958	246,078	99,013	20,317	14,391	2,487	180,879	1,881,389

* 출처 : 여성가족부(2015f), p.171.

다음으로 CYS-Net에 유입된 중·고위험군 위기청소년의 경우 상담사가 찾아가는 사례관리를 제공한다. 청소년동반자(YC)사업은 2005년 4개 시·도에서 시범운영 후 2008년부터 16개 시·도로 확대되었고, 2014년 국비 규모는 약 60억 원 수준이다. YC사업의 사례관리 대상은 위기 스크리닝을 통해 선발하는데 1차 위험요인영역에서 5점 이상을 받은 위기청소년으로 한다. 이들은 동반자와 연계된 청소년상담복지센터, CYS-Net의 종합적인 정보와 자원을 모두 활용하여 지원하도록 하고 있다(여성가족부, 2015e, pp.111~113).

2014년 현재 전국적으로 1천 명(2015년도, 1,044명) 정도의 동반자가 활동하고 있고, 사례관리 대상 위기청소년은 33,471명이다(표 2-8). 특히 동반자 1천 명이 68만 건이 넘는 서비스를 지원하여 1인당 연간 약 686건의 서비스를 지원한 것으로 파악되는데, 상담 및 정서지원 서비스가 59.5만 건으로 전체 서비스 제공 건수의 86.7%를 차지하고, 기초생활 및 경제적 지원은 5.6만 건(8.2%)에

불과하여 상담 이외의 직접서비스와 자원연계는 다소 제한적인 것으로 나타났다(표 2-9).

표 2-8 청소년동반자 사업운영 현황

(단위 : 백만원, 명)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년
예산액 ¹⁾	5,049	5,720	5,946	6,057
동반자수 ^{2) 3)}	880	980	985	1,000
사례관리 청소년수	26,324	31,226	31,190	33,471

* 출처 : 여성가족부(2015f), p.178.

* 주 : 1) 국비와 지방비의 50% 매칭으로 구성

2) 2015년도 동반자 수는 전년대비 4.2%p 증가한 1,044명이며, 이 가운데 전일제 동반자는 200명, 시간제(반일제)는 844명임(여성가족부, 2015e, p.122).

3) 2015년 17개 시도별 동반자 현황은 대구 49명, 인천 42명, 광주 32명, 대전 45명, 울산 32명, 세종 5명, 경기 229명, 강원 45명, 충북 35명, 충남 40명, 전북 32명, 전남 41명, 경북 52명, 경남 119명, 제주 16명 등임(여성가족부, 2015e, p.122).

4) 2015년 사례관리목표(수)는 29,856명임(전일제 연 48사례, 시간제 연 24사례 기준).

표 2-9 청소년동반자 지원사례 유형

(단위 : 건)

구 분	계	상담및 정서지원	사회적 보호	기초생활 및 경제적지원	교육 및 학업지원	자활	의료	법률자문 및 권리구제	여가 및 문화활동
2011년	584,464	492,903	18,593	51,688	8,201	1,097	2,109	767	9,106
2012년	649,455	562,019	18,638	50,413	6,147	513	1,571	391	9,763
2013년	670,247	585,103	18,428	50,984	4,339	404	1,321	230	9,378
2014년	686,805	595,759	21,329	56,595	3,618	357	1,092	197	7,858

* 출처 : 여성가족부(2015f), p.178.

③ 청소년쉼터

가출청소년을 위한 생활시설인 청소년쉼터는 2007년 72개소에서 2015년 현재 109개로 8년 동안 37개소가 증설되었다. 같은 기간 이용 청소년 수는 약 40% 이상 증가한 데 비해 국비 증가는 약 2배 증가에 그쳤다. 즉 예산(국비)을 쉼터 이용자 수로 나누어 1인당 보호비용을 산출해 보면 2007년 청소년 1인 당 17,778원이던 보호비용은 2014년 14,901원으로 약 2,868원이

오히려 감소된 것을 알 수 있다(표 2-10).

표 2-10 청소년쉼터 운영실적

(단위 : 개소, 백만원, 명)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
쉼터 수	72	76	81	83	83	92	103	109
예산(국비)	4,165	4,639	4,651	5,874	6,262	7,287	8,137	8,710
이용청소년수 ^{1) 2)}	234,271	235,209	245,653	267,117	400,533	405,204	455,219	584,510

* 출처 : 여성가족부(2015), p.181.

* 주 : 1) 2011년부터 쉼터 기능특화사업(찾아가는 거리상담지원, 야간보호 등)으로 실적 증가

2) 입소자와 이용자의 합계이며, 2014년 현재 쉼터의 총 입소정원은 약 1천 명임.

④ 학교 밖 청소년지원센터(청소년지원센터 꿈드림)

2015년 5월 29일 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 시행과 관계부처합동으로 학교 밖 청소년 지원대책이 발표되었다. 이로서 초·중학교를 3개월 이상 결석하거나 취학을 유예한 청소년과 고등학교 자퇴, 미진학 청소년 등이 정책지원 대상으로 포함되었다. 법률이 시행됨에 따라 표 2-11에서 보는 바와 같이 연내 시·군·구 단위별로 200개 센터가 지정·운영될 계획이며 수혜인원은 약 5만 명에 달할 것으로 예측된다(관계부처합동, 2015, p.10).

표 2-11 지역별 청소년지원센터 꿈드림 지정 현황

(단위 : 개소)

소계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
200	22	14	9	9	6	3	5	1	31	10	13	15	10	16	15	15	3

* 출처 : 여성가족부(2015e), p.222.

청소년지원센터 꿈드림은 학교 밖 청소년 보호체계의 진입관문(gate-way)으로 취약계층 저소득·빈곤청소년, 중도입국 및 탈북 등 이주배경청소년, 청소년미혼모·부, 근로청소년, 가출 등 취약위기사황에 있는 학교 밖 청소년이 상당수 진입할 것으로 기대된다. 현재 청소년복지지원센터에서 꿈드림을 별도 운영하는 형태이므로 CYS-Net 필수연계기관을 통해 1차적으로 대상자

발굴이 가능하며, 학교 밖 청소년의 위기정도에 따라 지원과 사후관리를 제공하게 된다.

(2) 생활지원 및 보호시설

가출청소년 및 가정 외 보호 아동·청소년 생활시설은 청소년쉼터(여성가족부) 외에 아동복지시설(보건복지부)과 법무부(청소년자립생활관), 교육부(가정형 Wee센터), 일부 지방법원(청소년 회복센터) 등 관리·운영주체가 다양하다. 다만 이들 시설은 보호자의 보호를 받을 수 없거나 보호자로부터 이탈한 ‘가정 밖’ 청소년의 대안양육을 제공한다는 점에서 역할과 기능이 유사하다.

① 청소년자립생활관

법무부 소년보호협회 산하의 청소년자립생활관(이하 자립생활관)은 소년원 출원생 가운데 무의탁 퇴원자에 대한 일시보호, 보호자인도, 보호시설 알선 및 자립지도를 목적으로 한다. 2014년 12월 현재 전국에 8개의 시설이 설치되어 있고 약 100여 명의 청소년이 생활하고 있는 것으로 파악된다.¹³⁾ 청소년자립생활관의 보호기간은 6개월 이내이며 취업, 사회적응, 사회복귀 준비 미흡 등으로 자립의 기반을 마련하지 못한 경우 입주기간을 6개월 단위로 연장할 수 있다. 시설운영비는 국고에 의한 민간경상보조 형태로 2014년 총 예산은 약 12.1억이며 이 가운데 국고 지원은 약 10.9억 정도를 차지한다. 인력은 관장, 생활지원, 사무원(취사업무 병행) 각 1인을 배치하고 있다(김지연, 정소연, 2014a, p.52).

13) 2014년 기준으로 수용정원은 126명 정도이며, 2014년 9월 현재 현원은 104명으로 자립생활관 1곳 당 정원은 12~18명 정도로 파악되고 있다.

② 청소년회복센터(사범형 그룹홈)

청소년회복센터(사범형 그룹홈)는 지방법원 소년부에서 「소년법」 제32조 제1항 제1호 규정에 따라 1호¹⁴⁾ 보호처분을 내린 경우 보호자 대신 청소년을 감호위탁(監護委託) 하고 있다. 2014년 8월 현재 부산(7개), 경남(6개), 경기도(1개) 등 전국 14개 시설이 운영 중에 있고, 약 90여 명의 청소년이 감호위탁을 받고 있으며, 감호위탁 기간은 6개월 단위로 연장이 가능하다. 청소년회복센터는 일부 지방법원에서 개인운영시설을 센터로 지정하여 청소년 1인당 월 40만원¹⁵⁾을 지원하고 있는데 현재 근거법이 부재하여 인건비, 운영비 등 일체의 지원은 없다. 즉 입소자 대다수가 미성년자 임에도 불구하고 지자체가 관리·감독과 지원을 할 수 있는 근거가 없는 상황이다(김지연, 정소연, 2014a, p.52).

③ 자립지원시설(자립생활관)

자립생활관은 「아동복지법」에 근거한 아동복지시설로 2014년 12월 기준 전국에 12개 시설이 운영 중에 있다.¹⁶⁾ 아동복지시설 퇴소자 가운데 일정기간 숙소제공이 필요한 경우 시설장의 추천으로 소재지 관할 구청장이 입소신청을 하고 입소하는 절차로 운영된다(김지연, 정소연, 2014a, p.54). 다만 「청소년복지 지원법」에 의한 청소년복지시설인 청소년쉼터는 아동복지시설과 법적근거가 다르기 때문에 쉼터 퇴소자는 자립생활관 입소 대상에서 제외되는 문제가 있다.

④ 가정형 Wee센터

가정형 Wee센터는 교육부가 지정·운영지원 하는 시설로 가출, 가정폭력 등으로 학업중단

14) 보호자 또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호위탁하는 처분을 의미한다. 1호 보호처분은 ‘보호자 또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호위탁’ 하는 처분으로, 소년위탁보호위원(少年委託保護委員)은 소년의 신병을 인수하지 않고 감호하는 신병불인수(身柄不引受) 소년위탁보호위원과 신병을 인수하여 감호하는 신병인수(身病引受) 소년위탁보호위원으로 구분된다. 즉 청소년회복센터 운영자는 신병인수 소년위탁보호위원으로 위촉되어 보호소년을 위탁받게 되는데 2010년 11월 창원지방법에서 청소년회복센터를 처음 지정운영하였다. 청소년회복센터는 보호처분을 받은 가출, 무의탁 청소년의 경우 쉼터 입소 및 이용이 쉽지 않아 대안으로 재범예방을 위한 중간처우(halfway house)의 기능을 강조한 시설로 1년 내 재비행율(약 30%)이 전체 보호소년의 처분 후 1년 이내 재비행율(약 44%)에 비해 낮은 수준을 보인다(천종호, 2014; 김지연, 정소연, 2014a, p.52 재인용).

15) 청소년 1인당 지원하는 월 40만원은 식비, 임대료, 교육비, 인건비 등으로 활용할 수 있다.

16) 2014년 12월 현재 서울 3곳, 부산 1곳, 대구 2곳, 광주, 대전, 충북, 충남, 전북, 전남 각각 1곳에 설치되어 있다.

위기에 있는 ‘가출학생’을 위한 기숙형 시설이다. 2015년 1월 기준 전국에 15개 시설이 운영 중에 있다. 한편 청소년쉼터 입소자 가운데 초·중·고등학교에 재학하고 있는 청소년이 10명 중 6명에 달하는 것으로 나타나(김지연, 정소연, 2014a, pp.54-55)¹⁷⁾, 청소년쉼터와 가정형 Wee센터는 보호자의 보호를 받지 못하고 가정에서 이탈하여 학업중단 위기에 있는 동종 유사 보호시설이라 볼 수 있다. 다만 가정형 Wee센터는 재학생만 입소할 수 있는 생활시설인 반면 청소년쉼터는 재학여부와 관계없이 가출청소년을 보호대상으로 한다는 차이점이 있다.

⑤ 교육복지센터

마지막으로 교육복지센터의 경우 서울시교육청이 교육복지사업 지정학교 이외의 비사업학교 저소득층 학생지원을 목적으로 자치구 16개에 설치·운영하는 이용시설이다. 2013년 기준으로 16개 센터 운영, 참여 학교 수는 633개(유치원 30개, 교육복지 지원학교 214개, 비사업학교 419개), 지원대상은 학생 9,039명, 학교 밖 청소년 1,049명, 학부모·지역주민 1,510명, 실무자·자원봉사자 2,250명 등 13,848명으로 파악된다(서울특별시교육청, 2014, p.4).¹⁸⁾ 이와 함께 교육부의 ‘교육복지우선지원사업’은 교육취약집단 뿐 아니라 가정해체, 빈곤아동·청소년을 집중지원대상으로 포함하며, 2003년 사업 초기에는 대도시를 중심으로 하였으나 현재 전국단위로 운영되고 있다(교육부, 한국교육개발원, 2012, pp.3~6). 예산도 특별교부금에서 보통교부금으로 전환되어 안정적인 사업운영 기반이 마련되었으며, 2014년 한 해 지출예산은 1,404억원 규모이다(한국교육개발원, 2014, p.28). 2010년 전체학생 대비 우선지원 학생 비율은 1.5%였으나 2014년 4.5%로 확대되었고, 같은 기간 우선지원 학생 가운데 기초생활수급자 비율은 11.5%에서 41.1%로 증가한 것으로 파악된다(표 2-12).

17) 2014년 6월 기준 청소년쉼터 입소자 1,114명 가운데 학교 밖 청소년은 418명으로 37.5% 수준이었다.

18) 이 외 사회복지관, 청소년수련관, 아동보호전문기관 등 798개 협력기관과 네트워크를 구축하고 있다. 교육복지센터는 민간위탁 운영사업으로, 예산지원규모는 교육복지센터 1개소 당 연간 1.4억원이며 인건비는 교육청 지원총액의 70% 내에서 집행이 가능하고, 운영법인(단체)이 센터의 인력, 예산, 조직을 독립적으로 별도 운영이 가능하다(서울특별시교육청, 2014, pp.4~8)..

표 2-12 교육복지사업 대상학생 유형별 규모

(단위 : 명, %)

연도	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
전체 학생 수	7,236,248	6,986,847	6,721,176	6,481,492	6,285,792
우선지원 학생 비율	1.5	3.6	4.4	4.5	4.5
국기초 비율 ¹⁾	11.5	25.7	29.9	29.9	31.1

* 출처 : 한국교육개발원(2014), p.12를 재구성함.

* 주 : 1) 우선지원학생 중 국민기초생활보장 수급권자 비율이며, 사업학교 및 전체학생 현황은 초중고교를 기준으로 함.

2) 청소년보호체계의 현안과 쟁점

(1) 대안양육 컨트롤타워 기능 부재

위기상황(at-risk)에 놓인 청소년은 청소년전화 1388, 청소년쉼터, 경찰 등 다양한 경로를 통해 발견·발굴이 이루어진다. 특히 지자체 단위에서 CYS-Net 필수연계기관을 통해 위기청소년이 발견·발굴된 경우, 청소년상담복지센터가 해당 청소년의 위기정도를 사정(assessment)하여 적절한 서비스와 연결시키는 역할을 수행하여야 한다(표 2-13). 그러나 CYS-Net 필수연계기관에서 위기청소년을 발견·발굴하더라도 사안에 따라 센터에 의뢰하지 않고 직접개입과 지원을 하는 경우도 적지 않다.

표 2-13 CYS-Net 필수연계기관 구성 및 역할

기관명	주요역할
지방자치단체	○ CYS-Net 구축 주체, 자원제공, 필수연계기관 간 연계 활성화를 위해 행정협력 주도
청소년 상담복지센터	○ CYS-Net 운영 헤드쿼터로, 위기청소년 상담 및 서비스 제공, 예방적 개입활동 및 프로그램 운영, 교육청·각급 학교, 경찰관서 등에서 의뢰된 경우 우선적 서비스 제공
청소년복지시설 및 지원시설 등	○ 청소년상담복지센터에 유입된 청소년 중 가정복귀가 어려운 청소년을 인계받아 일시, 단기, 중장기적 시설보호
시·도 및 지역교육청	○ 학생생활지원단(Wee센터)이 미설치된 경우 관내 학생을 청소년상담복지센터로 상담·지원 의뢰, 학업중단숙려제 대상 청소년에 대한 외부상담지원 시 청소년상담복지센터와 공조
각급 학교	○ 학교폭력 등 위기상황, 학교부적응 등의 사유로 결석, 자퇴를 희망하는 경우, 학업중단숙려제 대상 또는 그 밖에 전문적 상담서비스가 필요하다고 판단되는 경우 상담지원 의뢰
지방경찰청 및 경찰서	○ 관내 순찰 시 가출청소년 선도 및 가정복귀 유도 ○ 가정복귀를 거부하거나 거주지가 불분명한 경우 청소년상담복지센터의 일시보호소 또는 청소년쉼터로 인계

기관명	주요역할
지방고용노동청 및 지청	○ 청소년상담복지센터에서 긴급구조 시 폭력 등 위기상황 노출이 우려되어 관내 경찰관 서로 지원요청 시 출동 협조
공공보건의료기관 보건소	○ 청소년상담복지센터에서 직업훈련이나 취업이 필요한 청소년을 의뢰하는 경우 취업성공 패키지, 직업능력개발계좌제, 취업사관학교, 직장체험 등 청소년의 여건과 욕구에 맞는 프로그램에 우선 참여 지원
청소년비행 예방센터	○ 건강진단, 진료 및 치료 지원, CYS-Net사업비, 청소년 특별지원 사업비(의료지원) 등으 로 부담, 지자체와 국공립 병원 간 업무협약을 통하여 건강진단, 진료·치료비 일부 또는 전부 감면, 보건소는 자치단체 조례에 비용감면 등에 관한 사항 규정 가능
학교밖청소년 지원센터	○ 비행예방교육 및 상담활동 협조, 가족캠프 등 운영
	○ 학교 밖 청소년 발굴, 위기상황 및 욕구맞춤 서비스 지원 등

* 출처 : 여성가족부(2015e), pp.30~31 수정·보완함.

문제는 위기청소년 보호지원의 1차적인 책임은 자치단체장에게 있음에도 불구하고 원 가정으
로부터 분리보호가 필요한 위기청소년의 상황을 진단·사정하고 보호시설에 배치하는 기능이
전혀 가동되지 않고 있다는 점이다. 아동보호체계의 경우 요보호아동 발생 시 보호조치 이전에
아동복지심의위원회(소위원회 포함)의 심의를 거치도록 관련법이 개정되었으나 소관부처가
다르기 때문에 청소년보호시설에 입소·보호할 경우 적용 대상에서 제외된다. 대상청소년의
연령, 위기사유, 보호조치의 내용이 동일하더라도 위기청소년의 진입관문(gate-way)이 어디인지
에 따라 보호절차와 지원내용이 완전히 달라질 수 있는 상황인 것이다. 예를 들어 가정폭력(아동학
대 포함), 가출, 흡리스 등 ‘보호자의 보호를 받을 수 없거나 보호자로부터 이탈’ 하여 대안돌봄
(alternative nurture)이 필요한 위기청소년이라 하더라도 아동복지시설이 아닌 청소년복지시설
을 초기접점으로 발굴이 이루어진 경우 지자체의 심의 없이 청소년과 시설의 수용여건에 따라
보호가 이루어지게 된다.

지자체 내에서 청소년의 대안돌봄 업무절차 전반을 관장하는 컨트롤타워가 없고 배치, 조정
기능이 가동되지 않고 있다. 즉, 현재 청소년쉼터 뿐 아니라 청소년회복센터(사법형 그룹홈),
가정형 Wee센터 등에서 보호되고 있는 청소년의 위기상황과 지원내용, 사례관리 및 사후관리
여부에 관한 정보가 지자체 단위에서도 취합, 관리되지 않고 있다. 위기청소년 대안양육 기능을
수행하는 시설 및 기관은 민간위탁 운영방식이 주를 이루고 있어 서비스의 공공성도 취약한
상황이다. 어느 보호체계로 진입하느냐에 따라 보호지원에 편차가 발생하고, 사례관리 과정에서
타 기관에 의뢰 혹은 사례를 이관하는 공식적인 정보망도 구축되어 있지 않다. 이로 인해
대상자 의뢰, 사례이관 과정에서 대상자 누수가 발생하고 적극적 공조가 어려울 수밖에 없다.

(2) 보호대상 위기청소년의 규모 추정

보호자가 없거나 실질적으로 보호자의 보호를 받지 못하는 청소년은 18세 미만 요보호아동, 피학대 아동·청소년, 가출 등 홀리스청소년이 대표적이다. 먼저 학교 밖 청소년 가운데 상당수가 빈곤 등 취약·위기 상황에 놓여 있다는 점에서 학교 밖 청소년의 규모를 추정해 볼 필요가 있다. 인구센서스를 통한 장래인구추계 결과를 활용할 경우 18세 이하 청소년 가운데 학교 밖 청소년은 약 29만 명에 달할 것으로 추정되며 이는 해당인구의 7.81% 규모이다(표 2-14).

표 2-14 학교 밖 청소년 규모추정

(단위 : 명, %)

구분	인구 규모 ¹⁾	학생 규모 ²⁾	학교 밖 청소년 규모	
			인원수	비율
전체	10,197,036	8,184,858	2,012,178	19.73
전기 (9~12)	2,174,105	2,155,191	18,914	0.87
중기 (13~18)	3,970,747	3,695,138	275,609	6.94
후기 (19~24)	4,052,184	2,334,529	1,717,655	42.39

* 출처 : 오병돈, 김기현(2013), p.42; 김지연 외(2014b), p.11 재인용

* 주 : 1) 2010년 인구주택총조사 결과를 기초로 장래인구추계 결과를 활용한 규모 추정 결과임.

2) 학생 인구는 2012년도 교육통계연보 자료를 활용함.

두 번째로 가출청소년 규모는 2012년 우리나라 중·고등학생의 생애가출경험률(12.2%)을 적용할 경우 ‘하루 이상 부모의 동의 없이 귀가하지 않은 경험이 있는’ 중·고등학생이 약 45만 명에 달한다(여성가족부, 2014, 내부자료). 여기에는 가출경험이 있는 초등학생과 학교 밖 청소년이 반영되지 않았음을 감안할 필요가 있다. 다만 가출의 개념을 어떻게 규정하느냐에 따라 정책대상의 범위는 달라질 수 있다. 즉 위의 생애가출경험과 보호자의 보호가능 여부는 다른 문제일 수 있는데, 가출기간이 길 경우는 해당 청소년이 보호자로부터 이탈하여 가정의 보호를 받기 여의치 않은 상황이라 볼 수 있다. 같은 자료에서 가출경험이 있는 중·고교생 가운데 가출기간이 1개월 이상인 경우는 약 8.5%이며 이를 적용하면 약 3.8만 명의 중·고교생이 한 달 이상 가정 밖에서 생활한 경험이 있는 것으로 나타났다(표 2-15).

표 2-15 가출청소년 규모 추정

(단위 : 명, %)

청소년인구(A) ¹⁾	중·고교생인구(B) ²⁾	생애가출경험율(C) ³⁾	가출청소년 규모 ⁴⁾ (D=B×C)	1개월 이상 가출청소년 규모 ⁵⁾ (E=D×0.085)
9,914,760	3,722,653	12.2%	454,164	38,603.94

* 출처 : 김지연, 정소연(2014a), p.67을 재구성함.

* 주 : 1) 안전행정부 「주민등록 인구통계」에서 만8~23세(9~24세)의 인구임.

(URL : http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp, 인출일 : 2014년 4월 7일).

2) 중고생 인구는 교육통계의 중·고등학생 현황(2013년 기준)이며, 고등학생의 경우 일반고, 특수학교, 특수목적, 특성화, 자율고 인원을 모두 포함함(URL : <http://kess.kedi.re.kr/index>, 검색일 : 2014년 4월 7일).

3) 여성가족부(2012) p.141. (일반중·고생 기준 생애가출경험율을 적용함.)

4) 가출청소년 규모 추정(D)은 중고생 인구(B)×가출 경험율(C)을 계산한 추정 값임.

5) 가장 최근의 가출경험을 기준으로 응답한 것임.

세 번째로 빈곤아동·청소년의 규모를 추정해 보면, 18세 이하 아동·청소년 가운데 최저생계비 이하의 가구에서 생활하는 경우는 2.1%로 이들 중 정부지원을 받지 못하고 있는 비수급빈곤층의 규모는 1.3% 추정되어 기초보장수급 아동·청소년의 규모(0.8%)에 비하여 0.5%p 높았다. 19세 이상 24세 이하 후기청소년의 경우 최저생계비 이하의 가구에서 생활하는 경우는 0.8%로 18세 이하 아동·청소년에 비해 낮은 규모이나 이들 가운데 절반 이상이 정부지원을 받는 것으로 추정되어 초기 아동기의 빈곤이 성인기 진입 시기까지 이어지는 상황임을 알 수 있다(표 2-16).

한편 2010년 인구주택총조사 자료에 따르면 19세 이하 아동·청소년은 11,225,387명, 20~24세 이하 후기청소년은 3,005,420명으로(국가통계포털, 2010 인구총조사, <http://kosis.kr>, 인출일 : 2015.6.9) 집계된다. 즉 최저생계비 이하에서 생활하지만 정부지원을 받지 못하는 19세 이하 아동·청소년은 약 145,930명, 20세 이상 24세 이하 청소년은 약 33,059명으로 각각 추정되었다.¹⁹⁾

19) 규모 추정 시에는 18세 이하를 기준으로 하였으나 인구센서스는 19세를 기준으로 하여 연령에 편차가 있고, 2015년 7월 이후 최저생계비 개념이 상대빈곤인 중위소득 개념으로 대체될 예정임을 감안할 필요가 있다.

표 2-16 최저생계비 수준별 빈곤아동·청소년 규모

(단위 : %)

구분	최저생계비 이하			최저생계비 180% 미만		
		기초보장 수급	비수급 빈곤층		기초보장 수급	비수급 빈곤층
0~18세	2.1	0.8	<u>1.3</u>	14.8	4.2	<u>10.6</u>
19~24세	0.8	0.3	<u>0.5</u>	11.1	3.4	<u>7.7</u>
24세 이하	1.7	0.6	<u>1.1</u>	13.7	4.0	<u>9.7</u>

* 출처 : 김지연 외(2014b), p.15.

* 주 : 1) 2012년 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사 자료를 활용한 것임.

2) 최저생계비는 2012년 가구원수별 최저생계비를, 소득은 경상소득을 기준으로 함.

마지막으로 위의 자료를 활용하여 18세 이하 아동·청소년의 복지서비스 이용경험률을 확인하였다. 기초생활수급자, 최저생계비 이하 비수급빈곤층, 그리고 일반 아동·청소년을 구분하여 살펴본 결과 세 집단 간의 복지서비스 이용경험이 서로 다른 양상을 보였다. 기초생활수급자의 경우 비수급빈곤층에 비하여 생계비, 의료비, 물품지원, 주택관련 서비스 및 직업훈련 등의 이용경험률이 높고 이용한 서비스의 종류도 상대적으로 다양하였다. 비수급빈곤층의 경우 일반 아동·청소년에 비하여 서비스 이용경험률이 대체로 높았다. 반면 2012년 자료를 보면 직업훈련, 취업상담 및 알선의 경우 비수급빈곤층의 서비스 이용경험이 0.6%에 불과하고, 이는 비빈곤층 아동·청소년의 1/5 수준에 불과하였다.

19세 이상 24세 이하 청소년의 경우에도 비슷한 경향을 보였는데, 후기청소년의 경우 비수급빈곤층이 각종 서비스 이용경험이 상대적으로 낮은 것으로 나타나 서비스 접근성이 가장 취약한 것으로 나타났다(표 2-17). 이러한 결과는 2000년대에 접어들면서 정부가 복지서비스를 확대하고 재정규모도 늘려가고 있지만 노인 및 보육서비스에 집중되는 경향을 보이고, 아동·청소년의 서비스 접근성 및 복지수혜율 개선 노력은 여전히 미흡한 수준임을 일부 확인할 수 있는 결과라 하겠다.

표 2-17 청소년의 복지서비스 이용경험

(단위 : %)

구분 (0~18세)	2005			2010			2012		
	기초보장 수급	비수급 빈곤층	비빈곤층	기초보장 수급	비수급 빈곤층	비빈곤층	기초보장 수급	비수급 빈곤층	비빈곤층
생계비지원	94.5	22.1	11.9	99.3	24.0	11.2	99.1	19.3	13.7
의료비지원	100.0	—	6.5	99.2	16.4	8.8	100.0	22.6	13.4
물품지원	76.4	—	1.1	75.2	4.0	1.6	88.9	5.1	1.4
주택관련서비스	4.4	—	—	5.2	1.7	0.1	5.8	1.1	—
직업훈련, 취업상담 및 알선	7.4	6.6	6.2	17.5	14.4	2.9	12.1	0.6	3.4

구분 (19~24세)	2005			2010			2012		
	기초보장 수급	비수급 빈곤층	비빈곤층	기초보장 수급	비수급 빈곤층	비빈곤층	기초보장 수급	비수급 빈곤층	비빈곤층
생계비지원	100.0	8.2	0.6	94.5	22.1	11.9	96.4	16.2	11.2
의료비지원	100.0	3.2	0.6	100.0	—	0.5	100.0	27.1	9.9
물품지원	68.1	1.8	0.4	76.4	—	1.1	88.9	—	1.2
주택관련서비스	13.4	0.3	0.1	4.4	—	—	1.4	—	0.2
직업훈련, 취업상담 및 알선	7.3	—	0.3	7.4	6.6	6.2	13.7	—	3.4

* 출처 : 김지연 외(2014b), p.28.

* 주 : 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사 각 년도 자료를 활용한 것임.

(3) 위기사정도구의 다원화

보호체계로 진입한 후 가장 먼저 이루어지는 것은 취약위기 수준에 대한 사정·진단절차이다. 문제는 위기수준을 진단하는 도구가 일원화되어 있지 않고, 각각의 시설 및 기관에서 별도의 도구를 사용하고 있다는 점이다. 보호체계의 진입관문(gate-way)도 다양하고 관계기관에서 사용하는 사정도구도 다양하여 위기정도를 일관성 있게 판단하는데 한계가 발생할 수밖에 없다. 또한 각 기관에서 사업의 목적과 취지에 맞는 대상자만 선별적으로 가려내는 과정에서 대상자 누수가 발생하고 기관 간 사례이관 및 의뢰를 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다.

3. 가족보호체계

1) 가족보호체계의 범위와 현황

일반적으로 가족보호 인프라는 취약위기 상황에 있는 가족대상 지원과 아동·청소년의 주요한 경이자 예방적 서비스 지원대상으로서의 가족지원을 포함한다. 다만 가족보호에 있어 사후적 개입이나 예방적 접근이냐를 기준으로 가족보호체계의 범위와 관련 인프라를 구분하기 보다는 아동, 청소년, 장애인과 같은 개별 가족구성원이 아닌 가족을 서비스 제공단위로 하는 사업 및 인프라로 규정하고자 한다.

먼저 취약위기 상황에 있는 가족을 위한 대표적인 보호체계는 지역사회 내 취약계층 발굴 및 관·민 협력의 통합사례관리 제공을 목적으로 하는 시·군·구 희망복지지원단이 대표적이다. 2015년 7월부터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」이 시행됨에 따라 사회보장급여를 필요로 하는 지원대상의 발굴과 지원을 목적으로 희망복지지원단의 기능과 역할이 보다 강화될 전망이다. 이와 함께 「한부모가족지원법」을 근거로 24세 이하 청소년 한부모를 포함한 한부모가족을 대상으로 하는 가족지원서비스와 관련 복지시설 및 기관, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 의한 가정폭력 피해자 지원과 보호시설 및 상담소, 「건강가정기본법」을 근거로 하는 건강가정지원센터의 가정문제 발생을 예방 및 해결을 목적으로 하는 부양·양육·보호·교육사업, 「다문화가족지원법」을 근거로 하는 다문화가족지원센터의 다문화가족 대상 지원사업, 「사회복지사업법」을 근거로 하는 지역사회복지관 등을 들 수 있다. 각 시설 및 기관의 주요사업과 보호체계 내에 있는 대상자의 주요 현황 및 현안은 다음과 같다.

(1) 희망복지지원단

‘국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축’에 맞춰 향후 주민센터의 복지기능 강화, 복지담당 공무원 확충 등 현장 밀착형 공공복지서비스 제공기반 구축이 보다 강화될 전망이다. 시·군·구 희망복지지원단은 복합적인 문제와 욕구가 있는 취약·위기가구를 발굴하여 심층육구조사, 사회복지통합관리망(행복e음)과 복지자원관리시스템을 통한 대상자 통합관리를 목적으로 한다.

주요 업무는 첫째, 기초생활수급자 가구, 차상위 빈곤가구, 긴급지원 대상가구 및 기초생활수급 탈락 가구에 대한 통합사례관리를 통해 공공민간의 급여·서비스·자원 등을 맞춤형으로 연계·제공, 둘째, 지역사회의 공식·비공식 자원 현황에 대한 총괄관리와 공공·민간 복지자원통합DB 운영을 통한 지역자원의 효과적 관리 및 관련기관 간 정보 공유, 셋째, 지역단위 방문형서비스 사업 간 현황 공유 및 주민네트워크 활성화 기반구축 등 지역복지 컨트롤타워 역할 수행 등 지역보호체계 운영, 넷째, 읍·면·동 복지업무 지원, 관리 등이다(보건복지부, 2015c, p.10).

2015년 5월 현재 전국 229개 시·군·구에 희망복지지원단이 설치·운영되고 있는데, 읍·면·동에서 의뢰된 가구에 대해서는 욕구조사(위기도 조사 포함)를 실시 한 후 사례회의를 거쳐 사례관리 가구와 서비스연계 가구로 구분하여 관리한다. 희망복지지원단은 공무원과 민간인력이 함께 배치되어 있는 관·민 협력 모델로, 통합사례관리 담당자 1인 당 사례관리 가구 수는 월 평균 20가구 이내(6개월 기준 시)이며 통합사례관리 조정자가 적정 배분하도록 하고 있다(보건복지부, 2015c, pp.22~23).

(2) 한부모가족복지시설

현행 한부모가족 지원에 있어 시설지원이 차지하는 비중은 매우 크다고 볼 수 있고 청소년 한부모의 경우에도 예외는 아니다. 한부모가족복지시설은 생활시설인 모자가족복지시설(기본 생활지원형), 부자가족복지시설(기본생활지원형), 미혼모자·모자·부자가족복지시설(공동생활 지원형), 미혼모자가족복지시설(미혼모공동생활지원형)과 일시지원복지시설 121개소와 이용시설인 한부모가족 복지상담소 3개소가 운영 중에 있다(여성가족부, 2015b, p.17). 현재 미혼모자가족복지시설 입소자 가운데 24세 이하 청소년 한부모는 전체 입소자의 절반 이상을 차지하고 있으며, 시설보호 대상 가구는 연간 2.5천 가구를 넘고 있다(표 2-18, 표 2-19).²⁰⁾ 시설의 경우 거주기간에 제한이 있기 때문에 당해 연도 입소자와 퇴소자 수는 거의 동일한 수준으로 유지되고 있으며(표 2-20), 퇴소 후 지역사회에 정착할 수 있도록 별도의 지원이 필요하다.

20) 기본생활지원형의 입소대상은 '미혼의 임신부 및 출산 후(6월 미만) 일정기간 아동의 양육지원이 요구되는 여성으로서 분만태박과 숙식보호를 필요로 하는 자'이며 보호기간은 1년 이내로, 6개월의 범위 내에서 연장이 가능하다. 공동생활 지원형의 입소대상은 '2세 미만의 영유아를 양육하는 미혼모로서 일정기간 숙식보호와 자립지원을 필요로 하는 자(미혼 모자공동생활지원형)', '출산 후 아이를 양육하지 아니하는 미혼모로서 일정기간 숙식보호와 자립지원을 필요로 하는 자(미혼모공동생활지원형)'이다. 보호기간은 2년 이내이며 각각 1년, 6개월의 범위 내에서 연장이 가능하다(여성가족부, 2015f, p.283).

표 2-18 한부모가족복지시설 현황

시설유형	시설수	입소대상 및 기능	보호기간 (연장기간)	입소 정원
모자가족 복지시설 (46)	기본생활지원	41개소 만 18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 모자가족	3년(2년)	1,057세대
	공동생활지원	2개소 독립적인 가정생활이 어렵고 일정기간 공동으로 가정을 이루어 생활하면서 자립을 준비하고자 하는 모자가족	2년(1년)	40세대
	자립생활지원	3개소 만 18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 모자가족, 모자보호 시설에서 퇴소한 모자세대로서 자립준비가 미흡한 모자가족	3년(2년)	41세대
부자가족 복지시설 (3)	기본생활지원	2개소 만 18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 부자가족	3년(2년)	20세대
	공동생활지원	2개소 독립적인 가정생활이 어렵고 일정기간 공동으로 가정을 이루어 생활하면서 자립을 준비하고자 하는 부자가족	2년(1년)	15세대
	자립생활지원	- 부자보호시설에서 퇴소한 부자세대로서 자립준비가 미흡한 부자가족	-	-
미혼모자가족 복지시설 (58)	기본생활지원	31개소 미혼의 임신여성 및 출산 후(6월 미만) 보호를 요하는 여성	1년(6월)	784명
	공동생활지원	27개소 2세 미만의 영유아를 양육하는 미혼모 또는 출산 후 해당아동을 양육하지 아니하는 미혼모	2년(1년) 2년(6월)	217세대 10명
일시지원 복지시설(14)	12개소	배우자의 학대로 인하여 아동의 건전 양육과 모의 건강에 지장을 초래할 우려가 있는 모와 아동	6월(6월)	387명
한부모가족 복지상담소(3)	3개소	한부모가족에 대한 위기·자립상담 및 문제해결 지원	이용시설	

* 출처 : 여성가족부 (2015f), p.283.

표 2-19 미혼모자가족복지시설 연도별 운영 현황

연 도	미혼모자가족복지시설(연도말 기준)					
	기본생활지원			공동생활지원		
	시설수	정원(명)	현원(母, 子)	시설수	정원(세대/명)	현원(세대/명)
2008	27개소	703명	557명(485, 72)	21개소	118세대(26명)	89세대(15명)
2009	32개소	768명	586명(493, 93)	24개소	174세대(10명)	127세대(10명)
2010	33개소	780명	614명(528, 86)	25개소	212세대(10명)	165세대(9명)
2011	33개소	782명	615명(477, 138)	25개소	222세대(10명)	189세대(8명)
2012	33개소	784명	613명(447, 166)	25개소	217세대(10명)	176세대(6명)

* 출처 : 여성가족부, 2013c, 내부자료; 김지연 외, 2013, p.26 재인용.

표 2-20 기본생활지원시설 연도별 입·퇴소별 현황

(단위 : 개소, 명)

연도	시설수	연도 중 입소	연도 중 퇴소
2009	32	2,462	2,452
2010	33	2,799	2,747
2011	33	2,460	2,448
2012	33	1,962	1,949

* 출처 : 여성가족부, 2013c, 내부자료; 김지연 외, 2013, p.27 재인용.

(3) 가정폭력상담소 및 피해자보호시설

가정폭력, 성폭력, 성매매 등으로 긴급한 구조보호 또는 상담을 필요로 하는 경우 ‘여성긴급전화 1366’을 이용할 수 있고 긴급전화를 통해 1차 상담, 서비스연계 등 위기개입 서비스가 제공된다(여성가족부, 2015a, p.322).²¹⁾ 가정폭력상담소는 가정폭력 피해자에 대한 임시보호 또는 의료기관 및 피해자 보호시설 연계, 법률구조기관 등에 필요한 협조와 지원요청, 기타 가정폭력 피해 관련 조사 등을 담당하며 전국에 201개소가 설치·운영 중에 있다(표 2-21).

표 2-21 가정폭력 상담소 설치 현황

(단위 : 개소)

개소 예산	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
201 (21)	30 (2)	11 (3)	4 (2)	8 (1)	9	5	4 (2)	40 (1)	10 (4)	5 (1)	13 (1)	12	11 (1)	21 (3)	14	4
93 ¹⁾ (10)	8 (1)	7 (1)	3 (2)	4 (1)	3	2	2	15 (1)	4 (2)	4 (1)	5	7	7	9 (1)	7	2

* 출처 : 여성가족부(2015f), p.422.

* 주 : 1) 2015년 1월 현재 신고된 상담소 중 예산지원 현황

2) 괄호 안은 통합상담소로 가정폭력상담소 수에 기 포함함. 이 외 장애인상담소는 광주, 대구(장애인+통합) 총 2개.

21) 경찰단계에 접수된 연도별 가정폭력 사건 발생건수를 보면 2008년 11,461건, 2009년 11,025건, 2010년 7,359건, 2011년 6,848건, 2012년 8,762건, 2013년 16,785건, 2014년 17,557건으로 등락을 보이고 있다(경찰청, 경찰통계연보, 각년도; 여성가족부, 2015f, p.413 재인용).

다음으로 가정폭력 피해자 보호시설은 가정폭력 피해자의 일시보호, 신체적·정신적 안정과 가정복귀 지원, 수사기관의 조사 및 법원 증인신문 동행, 법률구조기관 등에 필요한 협조와 지원요청, 자립자활교육 및 취업정보 제공의 역할을 수행한다(여성가족부, 2015a, p.290). 가정폭력 피해자 보호시설은 10세 이상 남아를 동반한 경우를 위한 가족보호시설 19개소를 포함하여 전국에 69개소가 설치되어 있으며, 총 입소정원은 약 1천 명 정도이다(표 2-22).

표 2-22 가정폭력 피해자 보호시설 설치 현황

(단위 : 개소)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
전체	69	12	3	3	1	4	1	1	14	5	3	4	4	4	2	6	2
일반 시설	50	11	2	2	1	3	-	1	14	4	1	2	2	2	2	3	-
가족 보호 시설	19	1	1	1	-	1	1	-	-	1	2	2	2	2	-	3	2

* 출처 : 여성가족부(2015), pp.424~425.

* 주 : 1) 2015년 1월 기준, 설치예정 포함

2) 장애인시설은 서울 1(15명), 광주 1(10명), 경기 1(30명), 중장기시설은 서울 1(12명), 부산 1(20명), 광주 1(18명), 경기 1(10명)임.

3) 연간 지원액은 일반보호시설의 경우 10인 이하 시설은 67,702천원(지방비 포함), 가족보호시설은 10인 이하 시설은 90,528천원(지방비 포함)이며 정원 11인 이상 30인 초과 및 종사자수에 따라 차등지원

(4) 건강가정지원센터 및 다문화가족지원센터

건강가정지원센터는 2004년 3개소(용산, 여수, 김해) 시범사업을 시작으로 2005년 「건강가정기본법」의 시행으로 본격 확대 설치되기 시작하여(여성가족부, 2013b, p.6; 홍승아 외, 2014, p.12 재인용), 2013년 현재 중앙건강가정지원센터 1개소, 지방건강가정지원센터 149개소 등 총 150개소에 달한다(표 2-23). 주요사업은 시·군·구센터는 가족돌봄나눔, 가족교육, 가족상담, 가족문화, 다양한 가족 통합서비스, 지역사회연계 등 총 6개 영역, 9개 공통사업을 수행한다.²²⁾ 공통사업 외에 별도예산으로 아이돌봄지원사업, 가족역량강화지원사업, 법원연계 이혼위기가족 회복지원사업, 권역별 미혼모·부자 지원기관 운영지원사업, 가족품앗이 및 공동육아나눔터 등 여성가족부 추진사업을 수행하고 있다(여성가족부, 2013b, pp.37~38).

22) 독립형센터는 6개 영역 수행사업을 모두 실시하고, 다기능화센터는 가족돌봄, 가족상담, 지역사회연계(필수 3개 영역)과 가족교육, 가족문화 중 택 1하여 총 4개 영역의 사업을 수행한다(여성가족부, 2013b, p.34; 홍승아 외, 2014, p.20 재인용).

표 2-23 연도별 건강가정지원센터 설치 현황

(단위 : 개소, 명)

구분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
총계	3	16	50	66	83	98	138	139	149	150
연인원 (센터평균연인원)	11,740 (3,913)	105,055 (7,004)	316,221 (6,588)	454,786 (7,106)	486,167 (6,002)	853,377 (8,889)	1,095,928 (8,058)	1,290,645 (9,421)	1,459,471 (9,929)	1,834,447 (12,149)
중앙센터(진흥원)	—	1	1	1	1	1	1	1	1	1
지방센터										
계	3	15	49	65	82	97	137	138	148	149
국비	3	6	20	33	38	54	76	77	110	111
전액지방비		3	23	28	33	38	38	38	38	38

* 출처 : 여성가족부(2013a), p.6; 홍승아 외(2014), p.12 재인용.

다문화가족지원센터는 다문화가족의 안정적 정착과 가족생활 지원을 목적으로 하며, 2006년 결혼이민자가족지원센터 시범사업(21개소)을 시작으로 2013년 현재 전국에 214개 센터가 설치·운영 중에 있다(표 2-24). 주요사업은 기본사업으로 교육(한국어교육, 다문화가족통합교육, 취업연계 및 교육지원), 상담, 문화(나눔봉사단, 자조모임), 홍보 및 정보제공의 4개 영역이며, 지역사회의 특성을 반영하여 센터별 고유사업을 별도로 실시할 수 있다(여성가족부, 2013b, pp.19~20; 홍승아 외, 2014, p.29 재인용).

표 2-24 연도별 다문화가족지원센터 설치 및 이용자 현황

(단위 : 개소, 명)

구분	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
센터수	21	38	80	100	159	200	207	214
연인원	—	277,926	615,802	734,131	1,234,670	1,621,243	1,656,333	1,678,866
센터평균연인원	—	7,313	7,697	7,341	7,765	8,106	8,282	7,957

* 출처 : 여성가족부, 한국건강가정진흥원(2013), p.19; 홍승아 외(2014), p.24 재인용.

(5) 지역사회복지관

사회복지관은 「사회복지사업법」 제34조 제5항, 동법 시행규칙 제23조(사회복지관의 설치기준) 및 제23조 제2항(사회복지관의 운영기준)을 근거로 일정한 시설과 전문인력을 갖추고 지역사회복지문제 예방과 해결을 목적으로 하는 종합복지서비스 제공시설을 의미한다. 1906년 원산인보관운동을 태동으로 1983년 「사회복지사업법」의 개정으로 사회복지관 운영에 대한 국고보

조가 시작된 이래 2015년 현재 전국적으로 446개소가 설치·운영되고 있다(한국사회복지관협회 홈페이지, <http://kaswc.or.kr>, 인출일 : 2015.6.9). 사회복지관은 규모에 따라 가형(200개소), 나형(207개소), 다형(39개소)으로 구분되며, 지역별로 서울(98개), 경기(63개), 부산(53개) 순으로 설치되어 있다(표 2-25).

표 2-25 지역별 사회복지관 현황

(단위 : 개소)

시·도	계	임대지역	일반지역	시·도	계	임대지역	일반지역
서울	98	30	68	강원	18	7	11
부산	53	18	35	충북	13	4	9
대구	26	13	13	충남 세종	18	6	12
인천	20	6	14	전북	17	9	8
광주	19	10	9	전남	16	6	10
대전	21	8	13	경북	16	11	5
울산	8	2	6	경남	31	7	24
경기	63	20	43	제주	9	2	7
				총계	446	159	287

* 출처 : 한국사회복지관협회 홈페이지. 사회복지관 현황. (<http://kaswc.or.kr>, 인출일 : 2015.6.9)

사회복지관은 사례관리(발굴, 개입, 서비스 연계), 서비스제공(가족기능강화, 지역사회보호, 교육문화, 자활지원 등 기타), 지역조직화(복지네트워크 구축, 주민조직화, 자원개발 및 관리) 등을 주요업무로 한다. 따라서 사회복지관, 건강가정지원센터, 다문화가족지원센터는 가족을 지원단위로 하며 가족문제의 예방과 개입을 주요기능으로 하고, 소득과 계층을 기준으로 이용대상을 명확하게 분리할 수 없다는 점에서 세 기관의 지원대상과 기능, 역할이 유사하다. 이에 지역사회 내에서 가족복지서비스가 효율적, 효과적으로 전달될 수 있도록 민간전달체계의 재편 논의도 꾸준히 제기되고 있다.

2) 가족보호체계의 현안과 쟁점

(1) 지자체 복지전달체계 개편 추진 현안²³⁾

정부가 추진 중인 ‘국민중심의 맞춤형 복지전달체계 구축’ 계획에 따라 ‘동 주민센터의 복지허브화’ 추진 등에 따라 제9차 사회보장위원회에서 ‘사회복지담당공무원 확충 및 관리방안’을 의결한 바 있다(관계부처합동, 2014, p.1; 강혜규, 2015, p.1 재인용). 이에 따라 2017년까지 단계적으로 사회복지담당공무원 6천 명이 확충될 예정이다(표 2-26). 신규인력은 읍·면·동 최일선 행정기관에 우선 배치하여 사례관리 및 민관협력 업무를 수행하도록 하고 시도 정부업무합동평가 시 복지인력 운영관련 지표를 신설하는 등 평가에도 반영할 방침이다.²⁴⁾ 이에 지자체의 보호대상 발굴, 지원, 사례관리 업무의 공공성 강화와 서비스 이용 시 분절적으로 운영되고 있는 진입관문(gate-way) 정비, 시·군·구 희망복지지원단 운영 전반에서 지자체의 복지책임과 서비스 접근이 강화될 전망이다. 이와 관련하여 현 주민센터의 개편모형을 도식화한 것이 그림 2-2부터 그림 2-5이다.

표 2-26 연도별 복지공무원 확충계획('15~'17년 4,823명)

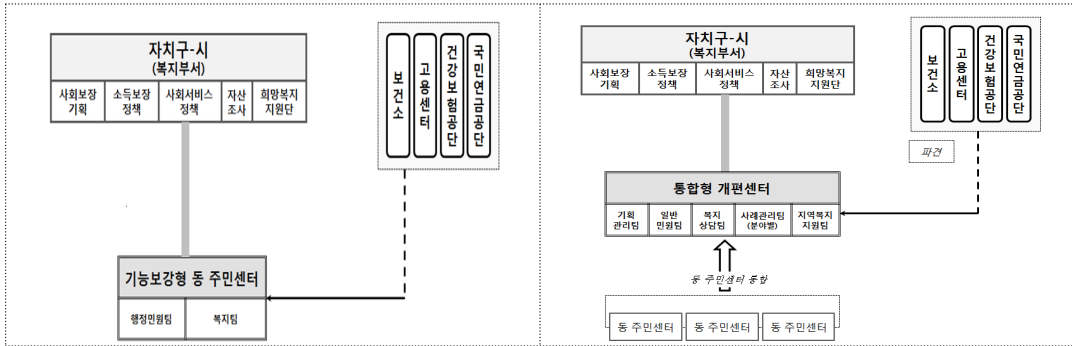
(단위 : 명)

		계	2014년	3개년 계획		
				2015년	2016년	2017년
계		6,000	1,177	1,600	1,600	1,623
사회 복지직	소계	4,537	1,177	1,120	1,120	1,120
	정원 순증	4,057	1,177	960	960	960
	자연결원 대체	480	－	160	160	160
	소계	1,463	－	480	480	503
행정직 등	행정직 순증	983	－	320	320	343
	행정직등 재배치	480	－	160	160	160

* 출처 : 관계부처합동(2014), p.9; 강혜규(2015), p.5. 재인용.

23) 강혜규(2015) 본 과제의 콜로키움 발제원고(2015.4.21.), pp.1-57까지의 내용을 요약·발췌함

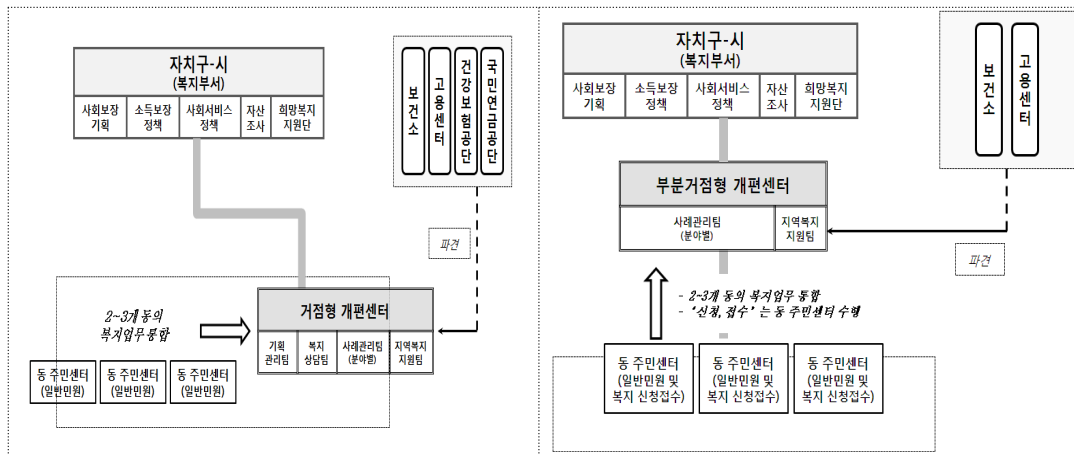
24) (정원관리) 시·군·구별 복지업무 수행 행정직 공무원 정원관리, 점검 및 패널티 부여 등을 통해 복지업무 장기근무 유도, (평가지표 신설) 시도 정부업무 합동평가 시 복지인력 운영관련 지표 신설·평가 추진, (전보제한 기간 강화) 복지분야 전보제한 기간을 2년으로 연장하여 복지담당 공무원의 장기재직 유도 등을 포함한다.



* 출처 : 강혜규 외(2013). p.20; 강혜규(2015). p.10 재인용 * 출처 : 강혜규(2013). p.21; 강혜규(2015). p.11 재인용

【그림 2-2】 기능보강형 동 주민센터

【그림 2-3】 통합형 개편센터



* 출처 : 강혜규 외(2013). p.22; 강혜규(2015). p.12 재인용 * 출처 : 강혜규 외(2013). p.23; 강혜규(2015). p.13 재인용

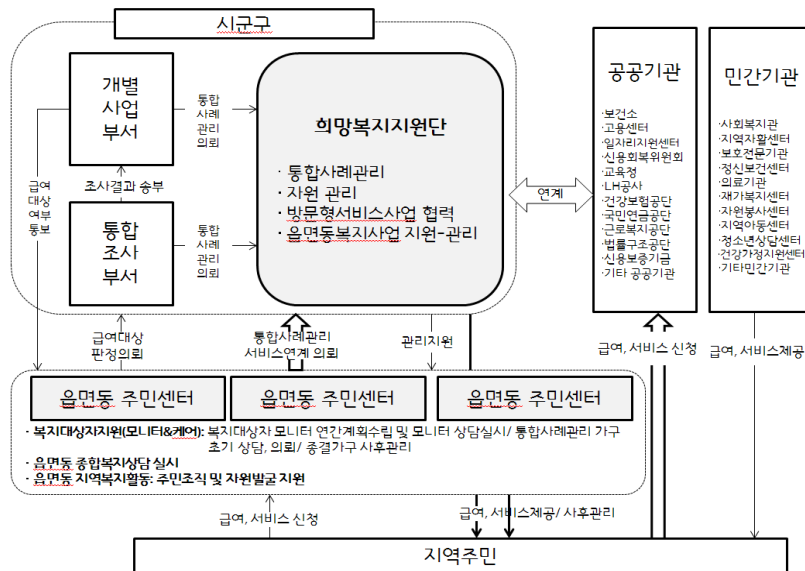
【그림 2-4】 거점형 개편센터

【그림 2-5】 부분거점형 개편센터

이와 함께 국가 및 지자체 공공영역의 역할정립, 민간영역의 다양성을 촉진하는 법적·제도적 변화 동반, 지자체의 역할 확대와 지역단위 민·관 협업 촉진 등 지역단위의 민관협력 활성화가 관건이다. 특히 민·관협력의 핵심은 민간이 책임질 수 있도록 공공이 지원하는 것이며 이를 위해 지자체의 복지기획, 민·관 협력 담당부서 확충 등 공공과 민간 모두의 역량강화가 요구된다 (강혜규, 2015, p.15).

한편 주민센터의 복지허브화 구현에 따라 고용·복지, 보건·복지, 주거·에너지(환경), 교육·문화·복지, 사회보험·조세관련지원, 자원봉사·사회공헌관련 서비스 등 영역별 연계와 협력이 강화될

전망이다. 여기에는 보육·유아교육 관련인력, 아동·청소년 전문인력, 교육청 지원인력 및 평생학습 관련 전문인력 등의 순환배치 추진 등을 포함한다(강혜규, 2015, p.16). 현재 300여 가지에 이르는 복지제도가 운영되고 있지만 국민이 체감하기에 충분한 수준의 서비스 양과 수준이라 보기 어렵고, 지자체 복지전달체계 개편은 지자체가 중앙정부 정책을 받아 집행하던 그간의 구도를 혁신하는 과정이다. 특히 지자체의 복지행정은 현금급여의 지급·관리 뿐 아니라 복지수요자의 잠재욕구를 포착하고 대상자 발굴, 자원발굴과 관리, 사례관리에 이르기까지 다양한 대응을 요구받고 있어 보호체계 개선에 대한 지자체의 자발성, 주도성 역시 관건이라 하겠다. 현행 지역보호복지 전달체계의 구조를 도식화한 것이 아래 그림 2-6이다.



* 출처 : 강혜규(2015), p.40.

* 주 : 보건복지부(2015c), p.24 참조.

【그림 2-6】 현행 지역복지 전달체계 구조

(2) 시·군·구 가족보호·복지 조정기능 부재

가족보호체계 역시 서비스의 조정 기능을 포함한 컨트롤타워가 부재하다. 보호대상이 읍면동, 시·군·구를 진입관문(gate-way)으로 유입되어 서비스가 제공되어도 민·관 간에 서비스 제공이력을 공유하는 정보체계는 갖추어지지 않고 있다. 드림스타트와 희망복지지원단 등 공공기관

간의 사례이관 체계가 일부 가동되고 있으나 개인, 가족을 사례관리하는 민간기관과의 사례정보 공유도 개인정보보호를 이유로 원활하게 이루어지지 않고 있다. 현재 시·군·구 희망복지지원단에서 가족보호·복지 서비스의 조정기능을 담당하기에도 인력구조 등에 한계가 있는 상황이다.

(3) 민간 서비스 제공기관 통합 논의

건강가정지원센터와 다문화가족지원센터는 이주배경을 기준으로 대상을 구분하고 있지만, 앞서 언급한 바와 같이 두 센터의 사업내용은 가족교육, 가족상담, 가족문화 세 영역을 공통영역으로 한다. 이에 가족정책의 효율성 제고 등을 목적으로 현재 통합센터운영 시범사업 논의가 이미 진행 중에 있다. 통합센터는 가족서비스 주요전달체계로서 가족교육사업, 가족상담사업, 가족문화사업, 가족지원사업 등을 기본사업으로 추진한다(홍승아 외, 2014, pp.44~45). 두 센터 간 현황을 비교한 것이 표 2-27이다.

표 2-27 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터 비교

구분	건강가정지원센터	다문화가족지원센터
사업목적	맞춤형 가족지원서비스 제공을 통한 가족의 안정성 강화 및 가족관계 증진	다문화가족의 한국사회 조기 적응 및 사회·경제적 자립지원 도모
사업대상	일반가정 및 다양한 가족	다문화가족
법적근거	건강가정기본법 제 35조	다문화가족지원법 제 12조
2013년 센터현황	151개소	214개소
행정체계	여성가족부-광역자치단체-기초자치단체	여성가족부-광역자치단체-기초자치단체
서비스 전달체계	한국건강가정진흥원 ↓ 시·군 건강가정지원센터 ↓ 시·군·구 건강가정지원센터	한국건강가정진흥원 ↓ 거점센터 ↓ 다문화가족지원센터
조직유형	독립형, 다기능형	독립형, 병합형
조직구성 (독립형)	가족교육팀, 가족상담팀, 가족문화팀, 가족지원팀 (별도사업팀 추가구성)	센터장, 팀장, 센터운영 팀원 (특성화사업팀 추가구성)
인력구성	독립형 : 4인 이상 다기능화 : 2인 이상 * 직영센터의 경우, 건강가정사 2인 이상	가형 : 5인 이상 나형 : 4인 이상 * 상근센터장 1인, 상담전문인력 1인
기본 예산 (국비+지방비)	독립형 : 172,500,000 다기능화 : 88,400,000원 * 별도사업 예산 미포함	가형 : 169,860,000원 나형 : 140,730,000원 * 특성화사업 예산 미포함

* 출처 : 여성가족부(2013a), 「2013년도 건강가정지원센터 사업안내」, 여성가족부(2013b), 「2013년 다문화가족지원 사업안내」 재구성.; 홍승아 외(2014), p.32 재인용.

한편 가족복지서비스 제공주체 간의 서비스 중복과 조정기능 부재 등 정책효과 제고를 위해 전달체계 개편 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 예로 건강가정지원센터의 (여성가족부)별도 예산 추진사업을 보면 취약계층 가구 대상 사례관리 및 역량강화 등 희망복지지원단, 사회복지관, 청소년상담복지센터 등의 사례관리가 유사한 형태로 운영되고 있음을 알 수 있다(표 2-28). 따라서 민간 서비스 제공기관의 전문성과 서비스 효과성을 제고하면서 정책효율과 지역사회 내 서비스 접근성을 담보할 수 있는 아동·청소년·가족 보호·복지 전달체계의 개편이 검토되어야 할 상황이다.

표 2-28 건강가정지원센터 별도예산 추진사업

구분		내용	운영 센터 수 (‘12년)
아이돌보미 지원사업		○ 한부모, 맞벌이 등 취업부모의 만 12세 이하 자녀의 집에 아이돌보미 파견 ○ 시간제 돌봄, 영아종일제 돌봄	230
가족 역량강화 지원사업	취약 한부모가족 역량강화 서비스	○ 지역사회 자원 활용 및 연계 등 지속적인 사례관리를 통해 가족기능 강화, 정서적 역량 강화, 경제적 자립 지원	31
	위기가족지원서비스 (가족보듬)	○ 충격적인 사건 경험한 가족의 외상적 피해를 최소화하여 가족기능 회복 지원 ○ 학교폭력, 성폭력, 인터넷중독 사회적 재난, 자살(사·도)등	31
	조손가족 통합지원 서비스 (조손가족희망사다리)	○ 조손가족의 기능강화 및 가족 건강성 회복 ○ 학습·생활지원, 돌봄서비스, 문화 활동 등 제공	31
법원연계 이혼위기가족 회복지원		○ 법원과 연계하여 이혼신청 가정에 대한 이혼상담, 교육문화서비스 제공 ○ 이혼의사결정 지원 및 이혼 과정 중 미성년 자녀 지원	5
권역별 미혼모·부자 지원기관 운영지원 사업		○ 미혼모·부가 자녀 양육 시 초기위기 대처를 위한 상담, 출산비 등 병원비, 교육문화프로그램 및 자조모임 지원	17
가족품앗이 및 공동육아나눔터		○ 가족이 가진 여러 자원을 나누는 가족 품앗이 사업 및 지역사회 내 공동육아 나눔터 제공을 통한 가족친화문화형성에 기여	26

* 출처 : 여성가족부(2013a), 「2013년도 건강가정지원센터 사업안내」 pp.39~40. 여성가족부·한국건강가정진흥원(2013), 「2012 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고」 p.12. 재구성함.; 홍승아 외(2014), p.21 재인용.

4. 소결

위기아동과 청소년, 그리고 그 가족에 대한 보호 및 건강하고 안전한 성장 환경을 지지지원하는 것을 목적으로 설치·운영되고 있는 보호서비스의 제공 주체가 복잡하게 얽혀있고, 이들을 통해 공급되는 서비스는 매우 다종다양하다. 위기아동·청소년이 경험하는 발달위기 형태와 위기 수준의 다차원성을 고려할 때, 서비스 내용의 다양성을 긍정적으로 평가한다 하더라도 이러한 다양성이 정책성으로 확인되지 못하고 있는 실정이다.

1) 보호체계의 분절적 운영

전반적인 아동·청소년·가족 보호체계의 흐름을 볼 때, 발달위기의 치명성, 광범위성 및 개인과 사회전체에 미치는 장기적 파급력에 대한 우려에도 불구하고 아동과 청소년으로 정책대상을 분리하고 공급자 중심의 분절적 서비스 전달체계가 유지되면서 아동보호의 비체계성과 취약한 공적 기능이 쟁점으로 부각된다(박세경 외, 2014b, pp.24~35).

「아동복지법」, 「청소년 기본법」과 「청소년복지 지원법」 등에서 규정하는 정책대상의 연령이 단절적이고 연령대별로 정책대상이 일부 중복되거나 제외될 가능성에 대한 우려가 존재하며 동시에 사업시행 부처가 상이하여 기능상 유사서비스가 제공되기도 한다. 앞서 언급한 바와 같이 발달주기의 연속성이 고려되지 못하고 있는데 드림스타트의 사례관리 대상인 위기아동이 12세에 이르면 드림스타트 사업 대상에서 제외되는 대신 어떤 기관과 서비스로 이관되어야 하는지 정확한 경로가 제시되지 못하고 있다. 아동은 물론 청소년, 그리고 그 가족의 순기능을 보호하고 지지·지원하기 위한 복지 관련 자원 총량이 매우 제한적인 상황에서, 전체 서비스 공급량은 제한적이지만 기능상 유사하거나 일부 대상 중복 가능성에 대한 우려는 부처별 관련 자원의 낭비 가능성과 함께 일선 행정창구의 부담 가중, 그리고 서비스의 효과성·효율성의 문제까지 야기할 수 있을 것이다.

보호대상 아동·청소년·가족이 각각의 보호체계로 진입하는 관문(gate-way)도 상이한데, 문제는 어디로 진입했는지에 따라 같은 대안돌봄 목적의 시설이라 하더라도 이후 보호절차와 서비스에 편차가 발생한다는 데 있다. 또한 위기아동, 청소년의 경우 원 가정 보호와 지원효과를 고려할 때 지원과정에서 가족을 서비스 대상에 반드시 포함할 필요가 있다. 그러나 시·군·구 단위에서

아동·청소년·가족 보호·복지 컨트롤타워는 사업담당팀(과), 희망복지지원단, 드림스타트 등으로 다원화되어 있고 업무절차와 서비스 조정기능을 담당할 체계가 사실상 부재한 상황이다. 이상에서 언급한 아동·청소년·가족 보호체계 현황을 도식화한 것이 그림 2-7과 같다. 이와 함께 보호체계 내 주요 인프라 및 사업현황을 요약하여 제시하였다(표 2-29~표 2-35).

표 2-29

아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(1)

구분	아동복지시설 ¹⁾	가정위탁지원센터 ²⁾	아동보호전문기관 ³⁾
근거법	아동복지법	아동복지법	아동복지법
부처	보건복지부	보건복지부	보건복지부
목적	보호대상아동을 입소 또는 일시보호하여 양육 및 취업 훈련, 자립지원 서비스등을 제공하여 건전한 사회인으로 육성될 수 있도록 지원	요보호아동을 보호 및 양육하기를 희망하는 가정에 위탁 양육함으로써 가정적인 분위기에서 건전한 사회인으로 자랄 수 있도록 지원	아동학대 예방 강화 및 피해아동에 대한 적극적인 인 보호를 통해 아동의 안정적인 성장환경 조성 및 권리증진 도모
현황(정원) ¹⁾	('13. 기준) · 양육시설: 243개(14,038명) · 보호치료시설: 11개(486명) · 자립지원시설: 13개(250명) · 일시보호시설: 11개(339명) · 종합시설: 37개(106명) · 공동생활가정: 480개(2,481명)	('14.12. 기준) · 중앙가정위탁지원센터: 1개소 · 지역가정위탁지원센터: 17개소 (경기 2개소)	('15.1. 기준) · 중앙아동보호전문기관: 1개소 · 지역아동보호전문기관: 51개소
보호대상	· 요보호아동: 만 18세 미만의 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 함대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동 ²⁾		
		※만2세 미만의 요보호 아동 우선적 배치	아동학대로 인하여 피해를 입은 아동

구분	아동복지시설 ¹⁾	가정위탁지원센터 ²⁾	아동보호전문기관 ³⁾
규모	761개소 / 17,720명	18개소 / 1,688명	52개소 / 1,105명
지원내용	· 아동개별 보호 관리계획 수립 · 보호 육성 및 자립 지원 · 아동결연 및 후원금관리	· 가정위탁 아동상담 · 위탁가정 발굴 및 교육 · 사례관리 · 재배치사정, 위탁보호 종결(귀가조치)	· 아동학대 신고접수 및 현장조사 수행 · 아동학대 행위제지 및 격리 응급조치 · 피해아동 대상 상담 및 치료 등의 서비스 제공 · 피해아동 가정 사후관리 · 지역사회자원개발 및 관련기관 협력구축
보호기간	만18세 미만까지 ※단, 요건에 따라 기간 연장가능함. · 자립지원시설: 1년 이내 (단, 승인사유종료까지 연장가능) · 일시보호시설: 3개월 이내 (단, 1회연장가능)	· 만18세 미만까지 ※단, 요건에 따라 위탁보호기간 연장가능함.	· 만18세 미만까지 ※단, 요건에 따라 기간 연장가능함.
비고	아동발견 또는 보호자 의뢰 → ② 아동과 보호자 상담 지도 → ③ 보호자 가정 복귀 또는 연고자 가정에 대리양육 → (③이 적합하지 않을 경우) ④ 아동 보호 희망 가정에 위탁 → ⑤ 적합한 아동복 지시설 입소, 전문치료기관 요양소 입원 입소		
예산 (단위: 백만원)	-	지역가정위탁지원센터 지방이양사업	· 중앙: 1,528 (국고보조율: 100%) · 지역: 15,006 (국고보조율: 50%)

* 출처 : 보건복지부(2015d). 2015년 아동분야 사업안내(1)

* 주 : 1) 상동. pp.31~36. pp.151~156. 보건복지부(2014a). 2014 보건복지통계연보, 제60호, pp.298~305, 이용시설은 제외함.

2) 상동. pp.69~83. p.99. 보건복지부(2015b). 2014년 요보호아동 발생 및 조치현황.

3) 상동. p.189. p.205. pp.220~235. 보건복지부(2015b). 2014년 요보호아동 발생 및 조치현황. 법무부(2015). 2015년도 예산 및 기금운용계획 개요. p.112~113.

표 2-30 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(2)

구분	입양전문기관 ¹⁾	드림스타트(아동통합서비스지원기관) ²⁾	희망복지지원단 ³⁾
근거법	입양특례법	아동복지법	-
부처	보건복지부	보건복지부	보건복지부
목적	보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 등의 권익과 복지를 증진하기 위한 가정을 영구적으로 제공하여 신체적, 정서적, 사회적으로 건강하게 성장할 수 있도록 지원	취약계층아동에게 맞춤형 통합서비스를 제공하여 아동의 건강한 성장과 발달 도모 및 공평한 출발기회 보장으로 건강하고 행복한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원	민관협력을 통한 지역단위 통합적 서비스제공 체계를 구축 운영으로써 맞춤형 서비스 제공 및 지역주민의 복지체감도 향상
현황(정원)	('13. 기준) · 국내: 16개소(686명) · 국내·국외: 4개소(국외 236명)	('14. 10. 기준) · 시·군·구: 220개소 (보건복지부(2015). 2014년 전국 드림스타트 현황)	('14.12. 기준) · 서울: 25개 · 지방: 204개
보호대상	· 다음 중 하나에 해당하는 자 · 보호자로부터 이탈된 자로서 부양의무자를 확인할 수 없어 「국민기초생활보장법」에 따른 보장시설에 보호의뢰 한 사람 · 부모(부모가 사망이나 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우에는 다른 직계존속) 또는 후견인이 입양에 동의하여 보장시설 또는 입양기관에 보호의뢰 한 사람 · 법원에 의하여 친권상실의 선고를 받은 사람의 자녀로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 보장시설에 보호의뢰 한 사람 · 그 밖에 부양의무자를 알 수 없는 경우로서 시·도지사 또는 시·군 구청장이 보장 시설에 보호 의뢰한 자	· 0세(임산부)부터 만12세 아동 및 가족 ※만 12세 이상 아동 중 초등학교 재학 아동 포함 ※국민기초수급 및 차상위계층 가정, 한부모가정, 학대 및 성폭력피해아동 등에 대한 우선지원 원칙	· 지역주민 혹은 · 탈빈곤·자활 지원 가능 가구
규모	20개소 / 922명	220개소	229개소

구분	입양전문기관 ¹⁾	드림스타트(아동통합서비스지원기관) ²⁾	희망복지지원단 ³⁾
지원내용	(국내입양) · 아동보호의뢰 · 후견인직무 · 부양의무자확인공고 · 입양대상아동 확인서 발급 · 입양정보통합관리시스템 등록 · 양친가정조사신청서 제출 및 발급 · 범죄경력 확인요청 · 교육 및 양친교육 이수증명서 발급 · 입양아동 등의 인도 및 보고 · 1년간 사후관리 제공(상담 등) (국외입양) · 국내에서의 국외입양은 상동 · 외국에서의 국외입양의 경우 : 해외이주 허가서 첨부하여 가정법원에 입양허가 신청 · 사후서비스제공: 모국방문사업, 모국어연수지원, 모국에 관한 자료제공, 친생부모찾기사업, 입양정보공개제도 홍보, 국적회복지원, 상담 등	· 통합사례관리 · 보건, 복지, 보호, 교육 등 서비스 종합지원 · 주기적인 모니터링 실시 · 지역자원 발굴 및 관리	· 욕구조사 및 사례회의를 통한 맞춤형 서비스 지원
보호기간	-	· 만12세 미만까지	-
비고	-	· 시·군·구 아동통합서비스지원기관(드림스타트)운영	· 대상자발굴: 읍면동주민센터, 시·군·구 각 부 · 시·유관기관 · 초기상담: 읍면동주민센터 · 통합사례관리: 희망복지지원단을 중심으로 유관기관 연계 및 맞춤형서비스제공
예산 (단위: 백만원)	지방비로 운영됨.	(국고보조율: 100%) 시·군·구: 300 / 단, 서울 200	(국고보조율: 서울 20%, 그 외 50%) 서울: 25개 시·군·구 * 15 * 20% 지방: 204개 시·군·구 * 15 * 50%

* 출처 : 보건복지부(2015d), 2015년 아동분야 사업안내(1), (2).

* 주 : 1) 상동, pp.39~47, p.64, 보건복지부(2014a), 2014 보건복지통계연보, 제60호, pp.294~295

2) 상동, pp.21~43, 보건복지부(2014c), 2014년 전국 드림스타트 현황.

3) 보건복지부(2015c), 2015 희망복지지원단 업무안내, pp.6~15, p.101.

표 2-31 아동·청소년·가족 보호체계 주요 인프라 및 사업 현황(3)

구분	청소년상담복지센터 ¹⁾	CYS-Net(지역사회청소년통합지원체계)	학교 밖 청소년 지원센터 ²⁾
근거법	청소년복지지원법	청소년복지지원법	학교밖청소년지원에 관한 법률
부처	여성가족부	여성가족부	여성가족부
목적	청소년 상담, 긴급구조, 자활, 의료지원 등 통합지원 서비스를 제공하여 청소년의 건강한 성장 및 복지증진 도모	지역사회 청소년 관련 자원을 연계하여 위기 청소년에 대한 상담, 보호, 의료, 자립 등 맞춤형 서비스를 제공하여 가정, 학교 및 사회로의 복귀 지원	학교 밖 청소년의 개인적 특성과 수요를 고려한 상담, 교육, 직업체험 및 취업지원, 자립지원 등 학교 밖 청소년들이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 지원
현황(정원)	(‘15.1. 기준) · 시도: 17개소 · 시·군·구: 191개소(미구축 40개소)	(‘15. 기준) · 시도: 16개소 · 시·군·구: 184개소(미구축 48개소)	(‘15. 기준) · 시도: 16개소 · 시·군·구: 184개소
보호대상	· 위기청소년: 개인·가정·학교·도래·환경·영역 및 폭력·자살·기출·인터넷중독 여부 등의 위기로 인하여 조화로운 성장과 정상적인 생활이 어려운 청소년		학교 밖 청소년: 입학 후 3개월이상 결석하거나 취학의무를 유예한 청소년, 제적 또는 퇴학처분을 받거나 지퇴한 청소년, 상급학교에 진학하지 않은 청소년
규모	208개소	200개소 / 242,230명(‘14)	200개소 / 약 280,000명

구분	청소년상담복지센터 ¹⁾	CYS-Net(지역사회청소년통합지원체계)	학교 밖 청소년 지원센터 ²⁾
지원내용	· 상담 및 복지지원 · 긴급구조를 위한 전화운영 · 법률 및 의료지원 · 임시보호지원 · 자활 및 재활지원 · 기타	· 상담 및 정서적 지원 · 사회적보호 · 기초생활 및 경제지원 · 교육 및 학업지원 · 자활지원 · 의료지원 · 법률자문 및 권리구제 · 여가 및 문화활동지원	· 진로설정을 위한 상담 · 학업복귀를 위한 교육 · 취업을 위한 직업훈련 · 건강검진 등
보호기간	-	-	-
비고	-	· 요청 및 발견: 상담(1388 청소년 전화, 문자, 사이버), 거리상담(강철서, 학교, 보건소 등) · 개입: 긴급구조 및 임시보호, 심리검사, 사례판정회의 · 서비스 도출, 전문상담사 또는 청소년동반자 개입 · 통합서비스제공: 사례관리에 적합한 사업으로 연계하여 진행 ※ 필수연계기관 · 학교, 교육청, 노동관서, 공공립의료기관, 보건소, 청소년쉼터, 청소년지원시설 등	· 발견: 학교장연계, 학업중단숙려제, CYS-Net연계기관, 1388청소년지원단 · 지원: 학교밖청소년지원센터 지원프로그램 수행 · 사후관리: 적응모니터링, 자조모임, 사례관리
예산 (단위: 백만원)	지방비로 운영됨.	(국고보조율: 50%) 12,669	(국고보조율: 서울 50%, 그 외 70%) 사도센터: 215 / 시군구센터: 67 11,316

* 출처 : 여성가족부(2015), 2015년 상반기 주요업무 참고자료.

* 주 : 1) 상동, pp.169~171.

2) 상동, pp.186~188, 김지연(2014b). 청소년특별지원사업 제도개선 방안 연구. p.11. 학교밖청소년규모추정 발췌함. 중기(13~18) 오병돈, 김기현(2013). p.42 재구성함.

구분	Wee센터		Wee스쿨		교육복지우선지원사업	
	초·중등교육법 교육부		초·중등교육법 교육부		초·중등교육법 교육부	
목적	전문가의 지속적인 관리가 필요한 학생을 위한 진단·상담, 치유 원스톱 서비스 진행		장기적으로 치유가 필요한 고위험군 학생을 위한 지속형 장기위탁교육 서비스 진행		지역 내 취약아동과 청소년들이 제반 교육의 장애에서 배제되지 않고 평등한 교육기회를 통해 주체적인 삶을 살아갈 수 있도록 학습, 문화, 복지활동 제공	
현황(정원)	· 194개소		· 8개소 (중학교 과정) · 대구: 50명 · 경기도: 40명 · 충북: 40명 · 경남: 40명 (고등학교 과정) · 충남: 40명 이내 · 광주: 120명 이내 (중, 고등학교 과정) · 인천: 58명 (한원) · 강원: 20명 이내		(사업기관 현황) · 사립학교: 1,828개교 · 교육지원청: 144개 · 시도교육청: 17개	
보호대상	· 단위학교에서 신도 및 치유가 어려워 학교에서 의뢰한 위기학생 및 상담희망학생		· 심각한 위기로 장기적인 치유 및 교육이 필요한 학생 · 학교나 Wee센터에서 의뢰한 학생 또는 학업중단자		· 교육취약 아동 및 청소년 (기초수급자, 한부모가족보호대상, 차상위계층, 탈북·다문화, 특수교육대상, 담임교사가 추천하는 저소득가정 학생(학교 교육복지협의회 심의선정))	
규모	194개소		8개소 / 약 408명		2,021개소 / 283,680명(*우선지원학생수)	
지원내용	· 위기 유형별 상담 · 심리검사 및 사례진단		· 심상교육 · 직업교육 · 사회적응력 프로그램 등		· 학습능력증진 · 문화 및 체험활동 지원 · 심리 및 정서발달지원 · 보건 및 복지 활성화 · 복지지원	
보호기간	-		· 6개월~1년		-	
비고 (추진체계)	· 시도 지역교육청에서 설치 · 전화 사전 접수 후 직접 방문학교를 통해 공문으로 신청		· 시도교육청에서 설치 (원적교) 1차 위기학생 상담 및 치유(학교자체 상담, Wee 클래스 및 센터, 각종상담기관) → 장기위탁교육여부결정 (한부모) 위탁교육신청서 소속학교 제출 (원적교) Wee 스쿨로 위탁교육 신청서 공문발송 (Wee 스쿨) 대상자선정 및 안내 → 사전준비적응교육 → 입교		-	
예산 (단위: 백만원)	-		-		1,404,000	

* 출처 : 1) Wee홈페이지(<http://www.wee.go.kr>, 인출일 : 2015.5.27) 활용 재구성함.

2) 한국교육개발원(2014), 2014년 교육복지우선지원사업현황 보고서, pp.5~37.

구분	청소년쉼터 ¹⁾	청소년자립생활관 ²⁾	청소년회복센터(사범형 그룹홈) ³⁾
근거법	청소년복지 지원법	-	-
부처	여성가족부	법무부	(지방)법원
목적	가출·청소년 조기 발굴 및 일시보호, 생활지원, 상담, 교육, 문화 활동 등을 지원함으로써 비행과 탈선을 사전에 예방하고 가정 및 사회로의 복귀와 건강한 성장도모	자립 및 사회정착의지가 강한 소외·청소년들을 대상으로 사회구성원으로서의 성장 도모	소년범들의 재범률 감소 및 사회적응과 올바른 성장 도모
현황(정원)	('15. 기준) · 일시쉼터: 26개소 · 단기쉼터: 52개소 · 중장기쉼터: 41개소	8개소 (126명)	14개소 (약 100명)
보호대상	24세 이하 가출·청소년 1순위: 9~19세미만, 2순위: 19~24세	소년원 퇴원자 및 퇴원 예정자 (12세 이상 23세 미만)	소년법 제32조 제1항 제1호 보호처분 대상
규모	119개소 / 584,510명('14.이용자포함)	8개소 / 126명	14개소 / 약 100명
지원내용	· 일시보호 및 숙식제공 · 상담·선도·학업 및 직업훈련 지원 · 가정복귀 및 자립지원	· 취업알선 사회복귀 지원 · 가출, 무의탁 퇴원자 기숙보호 · 보호시설 알선, 보호자 인도	· 신병인수 소년위탁보호 (보호 및 숙식제공)
보호기간	· 일시: 24시간~7일 이내 · 단기: 3개월 이내(최장 9개월) · 장기: 2년 이내(최장 3년)	· 6개월 이내(2년까지 연장가능)	· 6개월(연장 가능)
비고	· 시도(시군구) → 청소년쉼터	· 학교추천 → 직원초기상담 → 임주상담 → 1주 예비입주 → 입주판정 → 정식입주	-
예산 (단위: 백만원)	(국고보조율: 50%) 10,002	-	소년 1인당 교육비(약 60만원)

* 출처 : 1) 여성가족부(2015). 2015년 상반기 주요업무 참고자료.

* 주 : 1) 상동, pp.180~182.

2) 아동자립지원사업단 홈페이지의 자립지원 시설 현황 참고 (http://www.jarip.or.kr/adong/sub02_4.asp?menuCategory=2, 인출일 : 2014.11.11).

김지연 외(2014a), p.54 재인용. 청소년자립생활관 운영관리 규정 참조 (재, 한국소년보호협회)

3) 천종호(2014). 인터넷자료(<http://cate.daum.net/mansaboy>, 인출일 : 2014.8.25) 활용 재구성함, 김지연, 정소연(2014a), p.53 재인용.

구분	해바라기센터 ¹⁾	성폭력피해자보호시설(특별지원) 성폭력피해아동·청소년 전용숙터 ²⁾	청소년 성매매피해자 지원시설 ³⁾	가정폭력피해자보호시설 ⁴⁾
근거법	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률
부처	여성가족부	여성가족부	여성가족부	여성가족부
목적	19세 미만 성폭력 피해를 입은 아동·청소년과 지적(정신지체) 장애인에 대하여 의학적인단과 외상치료, 심리평가 및 치료, 사건·면담, 법률지원서비스, 지지체계로서의 가족기능 강화를 위한 상담서비스 등을 제공	친족에 의한 성폭력 피해 아동·청소년의 2차 피해방지를 위해 성년이 되어 자립시까지 가정을 떠나 생활할 수 있는 환경 도모	성매매피해자 등을 대상으로 숙식 및 심리안정, 인정변화, 진학 및 취업교육, 직업알선 등 자활에 필요한 사항 지원	가정폭력의 피해자에 대한 보호 및 지원
현황(정원)	('15.1. 기준) · 아동·청소년지원형: 8개소(2,803명)	('15.1.1. 기준) · 특별지원: 4개소(예정 포함) / 35명	('15.2.월말. 기준) · 15개소	('15.1. 기준). · 일반시설: 50개소 · 가족보호시설: 19개소
보호대상	· 19세 미만 성폭력 피해를 입은 아동·청소년과 지적(정신지체) 장애인	· 19세 미만의 친족 성폭력피해자 ※ 본인인 입소를 희망하거나 친권자가 입소에 동의를 하는 경우 ※ 기타의 경우에는 성폭력피해자 입소 조건을 준용	청소년 성매매 피해자	· 가정폭력피해자 및 그 가정구성원
규모	8개소 / 2,803명('14.이용실적)	4개소 / 35명(2개소 정원)	15개소 / 1,480명 ('14. 일반+청소년)	69개소 / 연중입소자 4,140명(동반아동: 1,589)

구분	해바라기센터 ¹⁾	성폭력피해자보호시설(특별지원) 성폭력피해아동청소년 전용센터 ²⁾	청소년 성매매피해자 지원시설 ³⁾	가정폭력피해자보호시설 ⁴⁾
운영내용	· 상담지원 · 의료지원 · 수사 및 법률지원 · 상담 및 심리치료지원	· 심리, 정서적지원 · 수사, 범죄지원 · 의료지원 · 학교문제지원 · 자립지원 · 기타	· 일반지원시설과 동이함. · 진학교육 및 취학연계 지원	· 숙식 무료제공, 법률 및 심리상담, 치료지원 · 자립지원 · 입소시설에 대한 비밀보장 · 아동의 취학지원
보호기간	· 24시간 상시 상담 및 치료지원	· 만19세(2년 내 1회연장가능) *만 19세에 도달하였으나, 학업(고등학교)에 한함을 계속 중인 경우에는 학업이 완료될 때까지 연장토록 조치	· 19세 까지(2년 범위 내 연장가능)	· 단기보호시설(가족보호시설포함) : 6개월이내(3개월 내 연장가능) · 장기/장에인보호시설: 2년 이내 · 임시보호: 3일이내(7일까지 연장가능)
비고	여성가족부, 시도, 지방경찰청, 운영기관(병원 등) 4자 협약	· 신청: 성폭력 상담소, 통합지원센터 방문 및 여성긴급전화 1366센터 등 피해지원기관 접촉 · 조사 및 심사: 서비스결정 및 제공: 시도 및 시군·구청	· 입소 및 이용절차 · 본인신청/상담소 장의 요청/검사 또는 사법경찰관으로부터의 인계요청	여성긴급전화(1366센터), 가정폭력 상담소에서 연계하여 의뢰
예산 (단위: 백만원)	(국고보조율: 서울 50%, 그 외 70%) 13,792	(국고보조율: 서울 50%, 그 외 70%) 개소당: 225	(개소당 지원) 97,120~290,000	6,710

* 출처 : 1) 여성가족부(2015a) 2015년 상반기 주요업무 참고자료.

2) 여성가족부(2015c), 2015년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

* 주 : 1) 상동 pp.351~356. 여성가족부(2015g). 2015년 해바라기 센터 사업 안내.

2) 상동. pp.359~361. 여성가족부(2015a). 2015 여성아동권익증진사업 운영지침. 보호시설 정원. p.79

3) 상동. pp.371~374. 여성가족부(2015a). 2015 여성아동권익증진사업 운영지침. 입소 및 이용절차. p.226

성매매 피해자 지원시설(일반·외국인지원시설, 자립지원·공동생활시설) 중 청소년지원시설만 기술함. (이용시설은 제외함)

4) 상동. pp.424~426. 여성가족부(2015a). 2015 여성아동권익증진사업 운영지침. pp.290~294.

구분	건강가정지원센터 ¹⁾	다문화가족지원센터 ²⁾	한부모가족복지시설 ³⁾
근거법	건강가정기본법	다문화가족지원법	한부모가족지원법
부처	여성가족부	여성가족부	여성가족부
목적	지역주민의 특성을 고려한 맞춤형 가족지원서비스를 제공함으로써 가족의 안정성 강화 및 가족관계 증진	지역사회 다문화가족을 대상으로 한국어교육, 가족통합교육, 자조집단 육성 등 종합서비스를 제공하여 다문화가족의 조기적응 및 사회, 경제적 자립지원	무주택, 저소득 한부모가족을 대상으로 긴급거주 및 경제적 지원
현황(정원)	('14.12.31. 기준) ① 중앙센터: 1개소 ② 지방센터: 151개소 · 독립형: 국비(78개소), 전액지방비(40개소) · 다기능화: 33개소	('15.2. 기준) ① 국비지원센터 ²⁾ · 가형: 57개소 · 나형: 154개소 ② 지방비 : 0개소	('14.12월말 기준) / (개소/임소정원) ① 모자가족복지시설 · 기본생활지원: 41개소(1,057세대) · 공동생활지원: 3개소(45세대) · 자립생활지원: 3개소(41세대) ② 부자가족복지시설 · 기본생활지원: 2개소(40세대) · 공동생활지원: 2개소(15세대) ③ 미혼모자가족복지시설 ¹⁾ (754명) · 기본생활지원: 31개소(233세대 ²⁾ /10명 ³⁾ · 공동생활지원: 27개소(382명) ④ 일시지원복지시설: 12개소(382명)
보호대상	지역 내 가족	결혼이민자가족 및 외국인 이주여성과 자녀	· 만18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 모부자가족 및 미혼모 · 배우자의 학대로 인하여 건강염려가 있는 모와

구분	건강가정지원센터 ¹⁾	다문화가족지원센터 ²⁾	한부모가족복지시설 ³⁾
			아동
규모	152개소 / 2,038,437('14. 이용실적)	211개소 / 1,698,400('14. 이용실적)	121개소 / 1,198세대, 1,146명(*정원)
지원내용	· 가족교육, 가족상담, 가족문화프로그램 등 가족지원서비스 실시	· 한국어교육, 가족통합교육, 자조모임, 상담, 취창업 교육, 홍보 및 네트워크	· 주거 및 생계지원
보호기간	-	-	(보호기간/연장가능기간) ① 모자가족복지시설: 기본,자립(3년(2년)) 공동(2년(1년)) ② 부자가족복지시설: 기본(3년(2년)), 공동(2년(1년)) ③ 미혼모자가족복지시설: 기본(1년(6월)) 공동(2년(1년),2년(6월)) ④ 일시지원복지시설: 6월(6월)
비고	시군구 위탁수행: 시군구 건강가정지원센터 지원연계: 가족관련NGO, 각종 복지지원, 정부공공기 관, 주민자치센터, 보육시설 등	시·도(시군구) → 다문화가족지원센터	시·도(시군구) → 한부모가족복지시설
예산 (단위: 백만원)	('15. 국고보조율: 서울 30%, 그외 50%) 7,877(국비지원 111개소)	('15. 국고보조율: 50~70%, 위탁사업비: 100%) 36,443	('15. 자치단체자본보조(50~80%), 자치단체 경상보조(50%~100%), 민간경상보조(100%)) 3,697

* 출처 : 1) 여성가족부(2015f), 2015년 상반기 주요업무 참고자료.

2) 여성가족부(2015c), 2015년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

* 주 : 1) 상동, pp.261~263.

2) 상동, pp.296~301. 센터 이용자수, 지역 내 결혼이민자(자녀포함) 수 등을 고려하여 가, 나형으로 분류함.

3) 상동, p.283 / 입양기관은 미혼모자가족복지시설(기본생활지원)을 설치·운영할 수 없음('15년 7월 시행, 31개소 중 15개소 해당) / 2세 미만의 영유아를 양육하는 미혼모 (26개소) / 출산 후 해당아동을 양육하지 아니하는 미혼모 (1개소)

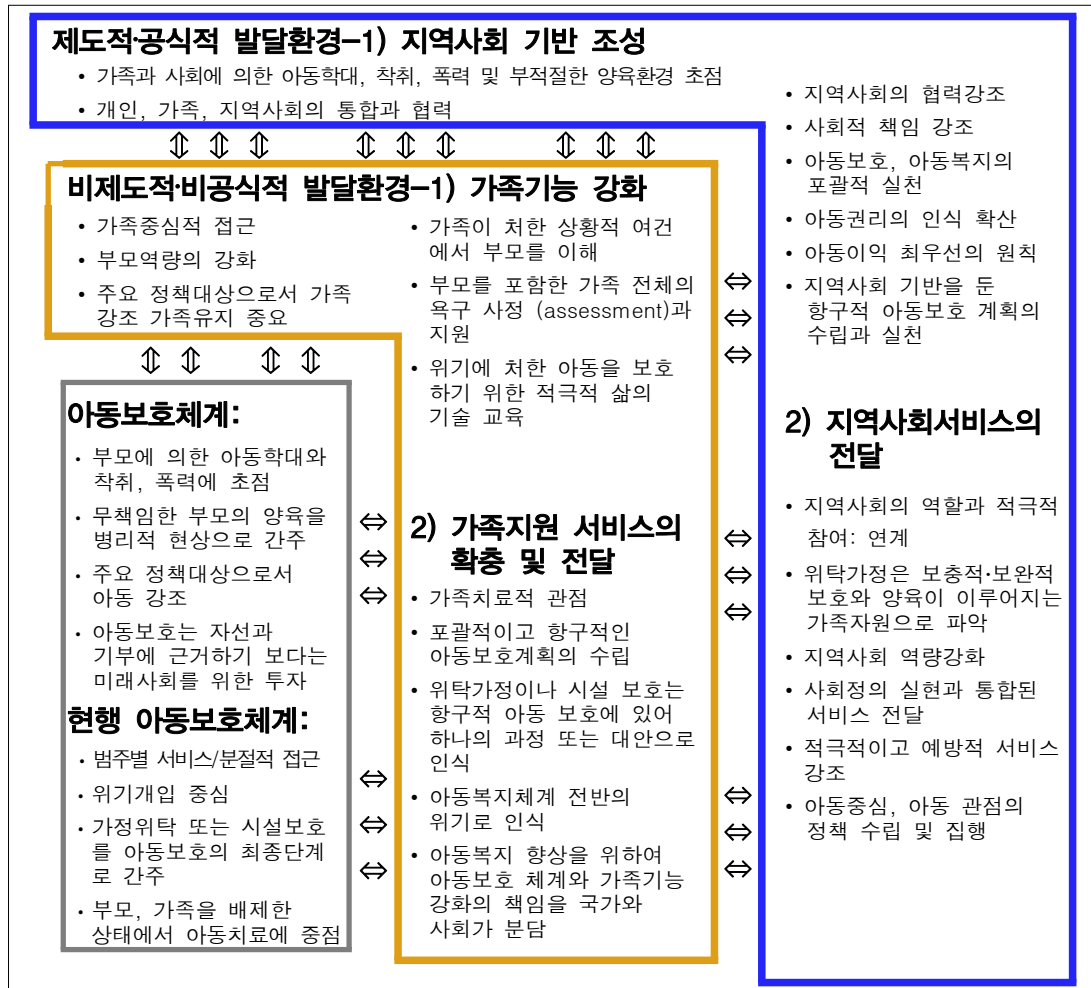
2) 보호범위(coverage)의 문제

아동·청소년·가족이 경험하는 발달위기의 심각성이 충분히 고려되지 못하고 서비스 공급의 비체계적 접근이 빈번하게 발생하는 등 파편적·분절적인 형태로 보호서비스가 제공되고 있다. 이러한 상황에서 발달위기 아동·청소년과 가정환경에 대한 위기개입, 원 가정 보호, 가족기능 회복 서비스 간의 연계가 매우 취약한 실정이다(박세경 외, 2014b, pp.128~140).

우선보호가 필요한 18세 미만 보호대상 아동·청소년은 전체 규모 대비 약 6.8%, 취약한 상황에 있어 건강한 성장과 발달을 위하여 관심이 필요한 아동·청소년은 약 10.1%로 사회경제적 지원과 관심이 필요한 아동·청소년은 10명 중 2명에 달할 것으로 추정된다(표 2-36). 그러나 현행 아동·청소년보호체계는 발달위기에 노출된 아동과 청소년이 경험한(하고 있는) 위기의 유형에 대한 보호조치 결과로서 이들이 최종적으로 제공받는 보호형태와 서비스가 안전을 보장할 수 있는 신속성, 전문성을 확보하지 못하고 있다.

파편적인 보호체계는 아동·청소년의 생명까지 위협하는 고도위기 상황에 대해 보호서비스가 갖춰야 할 서비스 제공 또는 보호기관 개입의 신속성을 담보하기 어렵게 한다. 또한 아동·청소년 보호서비스의 전달과정에서 제공 주체별 역할 및 책임 분담이 불분명하고 인력의 전문성이 제한되거나 인력부족의 문제가 상존하고 있으며, 대부분의 보호계획의 수립과 보호조치의 이행이 개별 기관의 예산·재량에 맡겨 위탁 운영되는 실정에서도 여실히 드러난다. 이와 함께 한정된 인력과 보호자원은 위기의 아동과 청소년이 아동보호체계로 간신히 진입하였다 하더라도 위기경험의 치유 및 원 가정 복귀를 지원하기 위한 지속적인 모니터링과 사후관리를 기대하기 어려운 요인이 되고 있다.

이에 아동보호체계의 범주를 도식화하고 각 영역의 주요 기능·역할 및 중점 과제를 제시해 보았다(그림 2-8). 이는 아동보호체계가 지역사회 단위에서 실질적으로 작동할 것을 가정하여, 아동이 경험하거나 경험할 수 있는 발달위기 및 위험요인의 다차원성과 다양성을 고려한 것이다. 동시에 위기아동·청소년 보호를 위한 개입의 효과성·효율성을 담보하기 위한 체계론적 접근을 기저에 두고 있다. 특히 기존의 아동·청소년 보호체계의 작동 매커니즘과 보호서비스가 특정 위기상황에 대한 일차적 개입과 사후대응 조치에 매몰되어 아동 원 가정에 대한 지원 및 지지의 중요성, 부모와 주양육자를 통한 가족의 일차적 책임에 대한 임의배제 문제를 고려하였다.



* 출처 : 박세경 외(2005), p.82를 수정·재구성함.

【그림 2-8】 아동보호체계 범주에 따른 주요영역별 기능·역할 및 과제

3) 컨트롤타워 기능 부재

자치구 단위에서 아동·청소년·가족 보호체계 간의 연계와 협력을 위한 네트워킹 정보 공유와 각각의 시설, 기관 간의 역할과 기능, 개입범위를 총괄하고 조정하는 컨트롤타워 기능이 부재하다. 일례로 학대피해아동의 경우 신고접수 이후 아동보호전문기관에서 보호절차를 추진하고 있지만 현장조사, 사례판정, 지원, 사후관리 등 각 단계에서 자치구 내 본청 아동·청소년·가족 사업팀 뿐 아니라 관련 시설 및 기관과의 공조가 미흡하다. 특히 청소년쉼터에 입소한 가출청소년

상당수가 가정폭력과 학대피해 대상임에도 불구하고 지자체에서 학대피해아동·청소년에 대하여 이행해야 하는 원칙적인 보호조치가 제대로 이루어지지 않고 있다. 요보호아동의 보호절차에 있어서도, 최초 발굴에서 보호체계 내로 신고접수된 이후 보호조치 업무를 담당하는 공무원의 전문성이 취약한 상황이고 허술한 의사결정 과정을 거쳐 보호형태와 향후 진로가 결정되는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 지역사회 내 서비스 연계 실효성이 담당자의 재량과 역량에 따라 편차가 발생하는 것은 현행 보호체계의 한계를 단적으로 입증하는 것이기도 하다.

한편 지역사회 내 취약계층에 대한 통합서비스지원을 표방하는 드림스타트의 경우 아동과 그 가족을 대상으로, 희망복지지원단은 가구단위로 서비스와 사례관리를 제공하고 있다. 사실상 아동이 있는 가정에 대한 지원에 있어 아동과 가족을 분리해서 서비스를 지원하기 어렵기 때문에 드림스타트와 희망복지지원단의 사례관리 대상의 일부 중복이 발생할 수밖에 없다. 다만 중복 자체의 문제보다는 중복 과정에서 사례에 대한 책임소재가 불분명하지 않은 것과 사각지대가 효과적으로 커버되지 않는다는 점이 문제라 하겠다. 또한 지원대상에 대한 기본정보와 서비스 이력에 대한 정보공유 자체가 제한적임으로 인해 민간 서비스 제공기관에서 산발적으로 정보관리가 이루어지고 있지만 자치구 단위에서 이를 총괄하고 조정하는 기능이 미흡한 상황이다. 이상에서 언급한 위기아동·청소년·가족 관련 주요 게이트웨이에서 파악되는 보호대상 아동·청소년의 규모추정치를 요약한 것이 표 2-36이다.

표 2-36 보호대상 규모와 서비스 진입관문(Gate-way)

위기유형		규모(추정)	현행 Gate-way
요 보 호	시설보호 ¹⁾	2,900	*읍면동 및 시·군·구청 (사후)보고
	그룹홈	506	*읍면동 및 시·군·구청 보고
	가정보호 ²⁾	2,094	*읍면동 및 시·군·구청 보고
	가정위탁	1,688	가정위탁지원센터 *읍면동 및 시·군·구청 (사후)보고
	소년소녀가정	13	*읍면동 및 시·군·구청
	입양	393	입양기관 *읍면동 및 시·군·구청 보고
	소계	4,994 ³⁾	*읍면동 및 시·군·구청 보고
성폭력피해아동·청소년 전용쉼터		35 ⁴⁾	여성긴급전화(1366센터)에서 지역별 보호시설로 연계
성매매피해자지원시설		1,480 ⁵⁾	상담소, 경찰서, 청소년 성매매피해자 보호시설, 여성긴급전화(1366센터)
가정폭력피해자보호시설		1,589 ⁶⁾	여성긴급전화(1366센터), 가정폭력상담소, 가정폭력피해자 보호시설

위기유형	규모(추정)	현행 Gate-way
청소년쉼터	584,510 ⁶⁾	청소년 긴급전화 1388, 경찰서, 청소년 CYS-Net, 켄터
소년범(강력범죄제외)	76,164 ⁷⁾	경찰서, 소년법원, 소년분류심사원, 소년원, 소년교도소, 보호관찰소
요보호아동, 위기청소년	668,772	18세 미만 아동·청소년 대비 6.84%
학교폭력 피해	48,000 ⁸⁾	학교, 경찰서, 병원, 117신고센터, Wee센터, 교육복지투자우선사업
이혼가구	88,249 ⁹⁾	건강가정지원센터
빈곤가구	205,212 ¹⁰⁾	드림스타트, 지역아동센터, 희망복지지원단
저소득 한부모·조손가구	370,152 ¹¹⁾	한부모가족복지시설, 희망복지지원단, 지역아동센터, 건강가정지원센터, 시·군·구청 및 읍면동 주민센터
학교 밖 청소년	280,000 ¹²⁾	학교 밖 청소년 지원센터
관심·취약 아동·청소년	991,613	18세 미만 아동·청소년 대비 10.14%
보호대상아동·청소년	1,660,385	18세 미만 아동·청소년 대비 16.99%

* 출처 : 1) 보건복지부(2015b), 2014년 요보호아동 발생 및 조치현황.

2) 전체 아동 수는 통계청(2015b), 「장래인구추계」 활용, 아동·청소년(0~18) 9,772,000명 기준

* 주 : (2014.1.1.~2014.12.31.현황 기준)

1) 시설보호는 양육시설 등, 일시보호시설, 장애아동시설, 공동생활가정 포함

2) 가정보호는 가정위탁(입양전 위탁도 포함), 소년소녀가정, 입양 포함

3) 시설보호아동, 가정보호아동의 합계임.

4) 여성가족부(2015a), p.79. 예정을 제외한 현행 2개소 정원 합계

5) 여성가족부(2015), 내부자료, 청소년 및 일반 포함

6) 연중 입소인원 중 아동의 수임. 여성가족부(2015), 내부자료, 입소자 및 이용자 합계임.

7) 경찰청(2015), 소년범 검거통계 (<http://www.police.go.kr>, 인출일 : 2015.6.9.)

8) 교육부(2014), 2014년 2차 학교폭력 실태조사, (<http://www.moe.go.kr>, 인출일 : 2015.6.8.)

9) 통계청(2015a), 2014년 혼인 이혼 통계. 이혼가구 115,500가구에서 미성년자녀가 1명 있는 이혼가구 57,179가구 (29,972명), 2명 있는 가구(23,344), 3명 이상 가구(3,863)를 반영한 추산임.

10) 통계청(2015b), 「장래인구추계」 2014 청소년인구 및 구성비, 18세 이하 인구(9,772,000)* 2.1(한국보건사회연구원(2012), 한국복지패널조사 자료 활용, 18세 이하 아동·청소년 중 최저생계비 이하 가구 생활하는 비율)

11) 여성가족부(2015b), p.16. 저소득 한부모가족 현황(전체) 중 세대원(595,624명)에서 세대(225,472명)를 제외한 수치임.

12) 오병돈, 김기현(2013), p.42; 김지연 외(2014b), p.11 재인용

13) 단, 각각의 진입관문을 통해 파악되는 대상자 간의 중복을 고려하지 않음.

제 3 장

아동·청소년·가족 보호체계와 사회서비스 보장

1. 사회서비스와 포괄보조금 제도
2. 아동·청소년·가족 보호체계 개편을
위한 포괄보조방식 적용 방안

제 3 장

아동·청소년·가족 보호체계와 사회서비스 보장*

2015년 복지분야 지출규모는 115.7조 원으로 정부 총지출의 30.8%를 차지한다(한정수, 2015, p.1). 2014년 이후 복지부문의 국가 총 예산 규모가 100조 원 시대를 지나면서 복지예산 효율화 논의가 그 어느 때보다 활발하게 진행되고 있는 이유이기도 할 것이다. 위기아동과 청소년, 그리고 그 가족에 대한 보호서비스의 공급을 담보하는 보호체계 운영의 절박한 필요성과 발달위기를 경험한 아동·청소년기가 중장기간에 걸쳐 사회 전반에 줄 수 있는 부정적인 여파를 고려한다면 복지지출의 효율성 논의와 별개로 정책적 우선순위가 고려되어야 한다. 하지만 우리의 현실은 개별 정책영역이 미치는 파급력을 객관적이고 정교하게 진단하여 가장 합리적 예산지출 결정이 이루어진다고 기대하기 어렵다. 뿐만 아니라 정책영역별로 고유의 가치와 시급성, 그리고 우선적으로 고려되어야 하는 당위성 또한 갖고 있다. 따라서 아동·청소년·가족 보호체계를 통해 위기로부터 보호하면서 안전하고 건강한 성장발달을 지원하기 위한 일련의 정책추진 체계에서의 효율적 예산운영 방안에 대한 고민은 매우 현실적인 정책대안을 제시해 줄 수 있을 것으로 기대한다. 이에 본 장에서는 포괄보조방식 사업 운영의 제 특성을 살펴 보면서 부처별로 정책수립 및 집행 주체가 분산되어 있고, 실질적인 사업 수행의 책임이 상당부분 민간 위탁기관에 위임되어 있는 아동·청소년·가족 보호체계의 사업들을 통합하여 포괄보조방식을 기반으로 하는 개방형 사업수행과 예산 관리방식을 제안해보고자 한다.

* 이 장은 박세경 연구위원(한국보건사회연구원)이 집필함.

1. 사회서비스와 포괄보조금 제도

1) 사회서비스의 개념적 논란

사회서비스의 개념적 논란은 비단 우리나라만의 현상은 아니라는 것이 일반적인 중론이다. 서비스를 공급하여 전달하는 제공 주체나 공급 방식, 서비스 이용자에 대한 보편적 접근과 선별성 논란, 그리고 제도적으로 보장되는 서비스의 내용이나 범위 등에 따라 협의의 사회서비스에서부터 광의의 개념으로 정의될 수 있기 때문이다. 더욱이 “광의의 개념에서 사회서비스는 사회정책과 동일한 수준에서 광범위한 영역을 포괄하는 개념이기 때문에 그간 관련 연구 및 정책담당자의 관점에 따라 개념화가 여러 차례 시도된 바 있다. 이로 인해 원칙적으로 통용되는 정의를 찾아보기 어렵다.” (이시균, 황규성, 박세경, 2013, p.30; 박세경 외, 2013, p.23 재인용)

하지만 인구 고령화 및 저출산 현상이 심화되고 가족 기능의 사회화 과정에서 상당수의 국가들은 사회서비스 영역의 수급 확대와 이에 따른 높은 잠재력을 예상하고 있다. 따라서 “각 국가마다 제도의 발달수준에 따라 광의 및 협의의 개념이 활용되고 있다고 볼 수 있는데, 사회서비스 제도의 발전기에는 광의의 개념이, 발전기 이후에는 영역을 세분화하는 경향을 보인다. 예로 영국에서 사회서비스(social services)는 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 등을 포함하는 광의의 사회정책 영역을 의미하며, 대인사회서비스(personal social services)는 이와 구분되는 제6의 서비스로 협의 개념의 사회서비스를 의미하고 있고 인구고령화와 함께 현재는 사회적 돌봄(social care)으로 통용된다.” (이시균, 황규성, 박세경, 2013, p.30; 박세경 외, 2013, pp.23~24 재인용) 우리나라의 경우 사회서비스 분야에 대한 정책적 논의는 제도화 초기의 논의를 벗어나지 못하고 있으며, 학제적 논의 역시 “개념과 범주의 논란에서 벗어나지 못하고 있고 서비스 공급방식 역시 저효율성, 저생산성의 한계를 넘지 못하고 있” 고 지적받고 있다(박세경 외, 2014a, p.13).

박세경 외(2014a, pp.14~15) 연구는 한국 사회서비스 정책의 도입 및 그 전개과정에서 불거진 주요 쟁점을 크게 3가지로 제시하고 있다. 첫째, 사회서비스로서 충족되어야 하는 욕구의 선별과 이에 따른 서비스 공급 역량의 확보와 관련된 것이다. 국민들이 표출하거나 또는 잠재되어

있는 수많은 서비스 욕구 중에서 우선적으로 인정해야 하는 사회적 욕구는 무엇인지, 사회적 욕구를 표출하는 대상의 선별은 필요할지, 그리고 이렇게 표출된 욕구를 충족시킬 수 있는 서비스를 전문적으로 제공할 수 있는 공급자의 확보와 맞물려 있는 쟁점이다. 둘째, 이러한 사회서비스 욕구를 충족시키는데 필요한 자원 확보의 지속가능성에 대한 이슈와 그 비용의 분담과 관련된다. 사실, 우리나라에서는 「사회보장기본법」의 제정으로 사회서비스 관련 재원 마련의 국가 책임이 보다 명확해졌다(박세경 외, 2014a, p.14). 그러나 개인 및 가족, 지역공동체 등의 “비공식 영역에 머물러 있던 서비스를 사회서비스로” 전환·공급하기 위해서는 적극적인 공공 예산의 투입이 불가피함으로 사회적 공동 부담 장치의 마련을 검토해야 한다. 셋째, 사회서비스 정책추진의 과정에서 제도수립과 정책마련, 그리고 실질적인 정책수행 책임을 사회서비스 주체들 간에 또는 중앙정부와 지방자치단체가 어떻게 분담할 수 있는가와 관련된 쟁점이다. 현재 우리나라의 사회서비스 공급기반은 중앙과 지방정부, 서비스 공급기관 간 그리고 이용자 사이에 의무와 권리가 뚜렷이 구분되지 못하거나, 의무에 관한 주장만큼 권리에 관한 인식이 보편화되지 못하면서 사회서비스 전달체계의 혼잡성이 가중되고 있다. 이는 사회서비스 공급과 품질관리, 그리고 나아가 관련 제도 및 정책의 성과관리를 넘어 정책집행과 관련된 거버넌스 차원의 논쟁과도 연결된다.

이와 같은 논란을 배경으로 사회서비스를 본격적으로 살펴보기 위해서는 우선 지난 2012년 「사회보장기본법」의 개정(2012.1.26. 전부개정)으로 명문화된 사회서비스의 정의를 살펴보아야 한다. 표 3-1에서 보이는 바와 같이 현재 통용되는 사회서비스의 개념은 사회서비스 확충을 위한 정책적 논의과정에서 협의의 사회복지서비스 분야를 사회정책 영역 전반으로 확대하기 위한 시도가 담겨있다. 무엇보다도 범부처가 관여하는 「사회보장기본법」상의 사회서비스 정의는 2000년대 중반 이후 사회복지 부문을 광의의 사회정책 영역으로 확대하여 사회투자정책과 연계를 모색하는 과정에서 그 논의가 촉발되었다. 정부 문건에서 사회서비스의 개념이 처음 언급된 것은 2006년 기획예산처 주도의 정부부처 합동보고서인 「사회서비스 확충전략」을 들 수 있다. 이후 사회서비스의 법적 정의는 「사회적기업 육성법」에 처음 포함되었고, 이후 「사회서비스이용및이용권관리에관한법」, 그리고 최근에 개정된 「사회보장기본법」에 명시적인 규정이 포함되기에 이른다(박세경 외, 2013, p.24).

표 3-1 관련 법률상의 사회서비스 개념적 논의

주요 법률	관련 법 내 ‘사회서비스’의 개념
사회보장기본법 (2012. 1 개정)	“사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 (2011. 8)	“사회서비스”란 「사회복지사업법」제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 의미
사회적기업 육성법 (2007. 7)	“사회서비스”라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스 그밖에 이에 준하는 서비스로서, 대통령령이 정하는 분야의 서비스(보육서비스, 예술·관광 및 운동서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사지원서비스, 그 밖에 노동부장관이 법에 따른 사회적기업육성위원회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스)

* 출처 : 조준모 외(2012), p.63; 이시균·황규성·박세경(2013), p.31; 박세경 외(2013), p.24 재인용.

물론, 「사회보장기본법」의 개정으로 사회서비스의 개념이 명문화되고 정책추진의 기반을 마련하였을 뿐만 아니라 사회서비스의 보장을 사회보장의 제도적 틀 안에서 논의할 수 있는 계기를 제공함으로써 사회서비스에 관한 개념적 논란의 일단락 된 것으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 「사회보장기본법」에 제시된 사회서비스의 범위는 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경까지 아우르는 포괄적인 접근을 의미하는 반면, 이를 실행하는 기능 및 수단은 “상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원” 등 다소 부분적, 제한적임으로 인해 포괄적인 분야의 핵심적인 기능과 합치가 어렵다(이시균, 황규성, 박세경, 2013, p.31). 따라서 구체적인 정책설계나 제도수립을 위한 실행방안 모색 과정이 녹록치 않을 것이라는 예상이 설득력을 얻고 있다.

(1) 사회서비스로서 아동·청소년·가족보호서비스

본 연구의 범위에 한정하여 아동·청소년·가족보호서비스를 사회서비스 범주에서 살펴보고자 한다. 우선 서비스 대상자를 중심으로 살펴보면 영유아를 비롯하여 아동과 청소년이 포함된다. 아울러 가족이 서비스 대상 단위로 고려될 경우, 가족구성원의 생애주기에 따라 대상자 성격이 상이해질 수 있다. 예를 들어 조손가정의 청소년 보호서비스의 경우에는 조부모, 즉 노년기

가족구성원과 손자녀가 서비스 대상으로 분류될 수 있지만, 미혼모 가구의 경우, 미혼 여성과 그 자녀의 생애주기에 따라 서비스 대상의 생애주기가 구분된다. 따라서 아동·청소년·가족보호서비스가 특정 생애주기 대상의 서비스가 아니라 전생애주기에 걸쳐 분포하는 서비스 대상자를 고려해야 한다. 한편, 가족단위의 서비스 대상이 아니라고 하더라도 아동·청소년의 보호에 있어 가족의 생활실태 및 가족환경에 관한 정보는 유의미한 기준 요건이 될 수 있다. 그 어떠한 예외 없이 모든 아동과 청소년은 그들이 나고 자란 가족환경과 밀접한 상호작용을 주고받으며 성장·발달하기 때문이다.

사회서비스 대상을 구분하는 주요 기준으로서 생애주기 이외에도 대상의 특성, 즉 서비스 이용 단위로서 가족단위가 고려되어야 함을 전술하였다. 이외에도 서비스 대상의 가구유형이나 소득수준 및 국민기초생활보장제도의 수급 여부 등 사회경제적 가족실태도 고려되어야 한다. 물론 서비스 욕구대비 충분한 서비스를 공급할 수 있는 재정적, 제도적 여건이 확보된다면 이와 같은 대상자 선정 기준에 대한 논의는 보다 광범위한 대상의 포괄을 전제로 전개될 수 있다. 그러나 대부분의 복지국가들이 경험하고 있는 선례에서 나타나는 바와 같이 무차별적인 보편적 복지 차원에서의 사회서비스 공급은 현실적으로 불가능하다. 특히 사회서비스 부문에 대한 자원 투입이 임계수준에 다다른 상태에서 이러한 사회서비스 욕구나 수요를 초과하는 공급을 가정하기는 어려운 현실이다.

따라서 효율적인 서비스 공급을 위해 대상자의 우선순위를 설정하거나 서비스 제공의 우선 전달 대상에 대한 합의를 도출하는 것은 매우 중요하다. 대상자 선정 기준으로서 앞서 제시된 소득수준, 수급여부 등은 가장 일반적이고 기본적인 기준으로 의의를 갖는다. 그러나 본 연구에서 살펴보고 있는 보호서비스의 경우, 서비스 공급의 우선순위를 설정하는데 있어 아동·청소년 또는 그 가족이 당면한 위기상황의 심각성과 시급성에 대한 판단이 반드시 병행되어야 한다. 위기도 수준에 대한 고려 없이 일반적인 서비스 제공 대상자 선정 원칙이 적용될 경우, 적절한 보호서비스를 통한 개입과 중재의 기회를 놓쳐 그 피해 아동·청소년과 가족에게 치명적인 결과를 초래할 수 있다.

서비스 내용적인 측면에서 사회서비스로서 아동·청소년·가족보호서비스를 살펴보면 다음과 같다. 중앙정부 사업을 중심으로 살펴보면 관련 사업 또는 정책의 목적과 기능에 따라 파악할 수 있다. 우선 앞서 소개된 「사회보장기본법」 상의 사회서비스 범위(복지, 보건의료, 교육,

고용, 주거, 문화, 환경 분야에서 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 서비스)에 따르면 보호서비스는 별도로 구분되지 않는다. 그러나 보호서비스를 어떻게 규정하는가에 따라서 사회서비스의 포괄 범위를 아우르는 서비스 영역이 도출된다. 즉, 보호서비스를 발달위기로부터의 즉각적인 격리와 일시적인 돌봄으로 제한할 경우에는 ‘복지’ 서비스의 영역으로 한정할 수 있다. 그러나 보호의 방식에 따라, 또는 위기상황의 아동·청소년·가족이 필요로 하는 보호의 내용에 따라 「사회보장기본법」상의 사회서비스 전 영역에 걸쳐 서비스가 분포한다고 볼 수 있다.

현행 아동보호서비스는 서비스 대상이 아동의 발달주기에 따라 청소년 보호서비스와 분리되어 있다는 한계뿐만 아니라 가족지원 및 원 가정(family of origin) 보호차원의 서비스와도 연계되지 못하면서 여러 가지 논란을 야기하고 있다. 즉, 보건복지부를 중심으로 수행되는 아동보호서비스 관련 정책사업의 상당부분이 18세 미만의 아동만을 정책대상으로 간주하고 부모(주양육자)나 가족을 포함하여 아동을 둘러싼 발달환경에 대해서는 충분히 고려하지 못하고 있다. 그에 따라 결과적으로 서비스의 제한적 효과와 비효율성 발생하는 것이다. 일례로 위리아동·청소년으로 신고접수된 사례에 대해서도 친부모에 대한 개입 서비스(intervention services)가 마련되어 있지 않고, 친권의 개입·제한과 관련된 법적 근거 및 제반 규정의 취약하며, 구상권 청구제도 등이 미비하여 부모 또는 가족에 대한 개입 없이 문제 해결이나 위기도 해소의 가능성이 불투명함에도 불구하고 단편적인 아동 대상 서비스만 제공되고 있다. 한편, 전체 결혼건수의 10%, 이혼가정의 12%가 다문화 가족으로 나타나는 현실에서 이들 가정의 자녀양육 기능을 고려한 복합적인 아동보호 욕구 반영이 취약하지만 다문화 가족정책이 별도로 전개되고 있는 양상이다(박세경 외 2014b, p.43). 결과적으로 아동·청소년 보호서비스와 가족보호서비스가 연계하여 아동발달의 최적의 환경을 마련하지 못하면서 아동 이익 최우선의 원칙에도 불구하고 보호아동의 원 가정 복귀율이 매우 저조하고, 복귀 후 보호체계 재진입 경우에 대해서는 기본적인 파악조차 불가능한 상태이다. 다시 말해 아동·청소년 보호서비스와 가족보호서비스는 표 3-2와 같은 근본적인 시각의 차이를 갖고 있다. 따라서 발달위기에 대한 보호 개입의 효과성 차원에서는 보다 통합적인 시각이 요구된다고 할 수 있다.

표 3-2 아동·청소년 보호서비스와 가족보호서비스의 관점 차이

구 분	아동보호서비스	가족서비스
서비스 개입 요인	아동에 대한 부적절한 양육으로 야기된 위기상황	가족단위의 외부지원 필요, 욕구 발현
문제를 바라보는 시각	사적공간에서 이루어지는 개인적 문제 도덕성 관련(가해자)	사회적, 심리적 문제 (특히 가족체계, 빈곤, 불평등 이슈 부각)
개입특징	법적 조사 및 조치판정	욕구사정에 의한 치료적 개입
개입목표	보호, 위기위험의 감소	예방, 사회통합적 관점
국가의 역할	아동안전 보장/담보를 위한 경비원 제재의 주체	부모(주양육자) 지지자(supporter) 가족관계 증진 기여
국가와 가족의 관계설정	적대적 관계	협력적 관계
권리의 균형	아동-부모(주양육자)의 권리는 법제도적 범주 안에서 강화될 수 있다	부모의 권리는 전문 사회복지사의 개입을 통한 가족중재 과정에서 유지된다

* 출처 : 박세경 외(2014b), p.43.

표 3-3 위기아동·청소년의 유형과 현행 아동·청소년·가족보호서비스의 연결

위기아동·청소년 유형	현행 아동·청소년·가족 보호서비스		
범죄	소년원	소년교도소	경찰, 법원, 병원/보건소, 교정시설
범죄피해 보호	-	-	
학대사망 및 재학대	아동보호전문기관	-	
자살	-	-	
학대/방임	요보호아동 시설보호	-	-
요보호아동	아동양육시설	아동자립지원시설	아동일시보호시설
	아동종합시설	아동보호치료시설	공동생활가정
	아동직업훈련시설	소년소녀가정 아동보호	-
가정위탁	가정위탁지원센터	위탁가정(아동)	-
입양	입양(기관)	-	-
실종	실종아동 지원사업	-	-
빈곤	디딤씨앗 통장(CDA)	-	-
한부모	모자보호시설	미혼모자가족복지시설	부자보호시설
	공동생활가정	모자자립시설	한부모가족 복지상담소
	일시지원 복지시설	-	-

위기아동·청소년 유형	현행 아동·청소년·가족 보호서비스		
가정폭력	가정폭력 피해자 보호시설	가정폭력 피해자 상담소	—
성폭력	성폭력 피해자 보호시설	성폭력 피해자 상담소	—
성폭력/발달장애	해바라기 아동센터	—	—
성매매	성매매 피해자 청소년 지원시설	—	—
학교폭력	학교폭력 SOS 지원단	—	—
학교부적응/학업 중단, 가출, 성매매, 폭력, 자살, 우울증 및 중독	청소년 쉼터	청소년동반자 프로그램	청소년통합지원체계 (CYS-Net)
	두드림_해밀	청소년 전화 1388	Wee 프로젝트
빈곤, 통합사례관리	희망복지지원단, 드림스타트	—	—
결식	아동급식지원	—	—
소외	문화참여기회 확대	—	—
가족보호	건강가정지원센터	—	—
저소득, 한부모, 돌봄취약	청소년 방과후 아카데미	방과후학교	청소년 상담서비스
아동/청소년 활동	청소년 상담복지센터,	교육복지우선지원사업	종합사회복지관, 학교, 각종 민간기관
	청소년 참여위원회	청소년 동아리활동	
	청소년 운영위원회	청소년 문화존	
	청소년 특별회의	청소년 활동진흥센터	
	지역사회변화 프로그램	청소년 자원봉사활동	
가족증진 및 기능강화	건강가정지원센터	—	

* 출처 : 박세경 외(2014b), p.39에서 수정 후 재구성함.

한편, 아동·청소년·가족보호서비스의 경우 이들이 당면한 발달위기의 원인이 심각한 학대나 사건·사고, 유기·방임, 범죄, 가족갈등과 심각한 가족생활 사건 등과 맞물려 있을 시에는 서비스의 내용상 단일 서비스의 형태로는 불충분하다. 개별 서비스 공급의 전문적이고 지속적 개입과 치료, 상담 등이 복합적으로 요구되거나 특수한 전문서비스가 필요할 수 있다. 그러나 현행의 보호서비스 내용을 살펴보면 아동과 청소년이 나서 자란 원 가정에 대한 지지(support)의 차원과는 거리가 먼 대안양육과 시설배치 위주로 이루어지고 있는 실정이다(표 3-3). 즉, 위기개입 이후의

아동과 청소년이 돌아가 생활해야 하는 원 가정 복귀 사례에 대한 가족지원서비스와 사후관리 서비스도 부실한 실정이다.

(2) 포괄보조방식의 이해

국민들의 삶의 질에 대한 관심이 정책적 욕구로 가시화되고, 인구고령화 등 사회경제적 여건이 복지지출의 증가를 견인하고 있지만 투입할 수 있는 재원은 한정되어 있다. 따라서 복지예산 확충 논의와 효율적 활용 방안에 대한 고민이 균형을 맞춰 전개되어야 한다. 이는 비단 한국의 상황만은 아니며 복지국가를 지향하고 있는 주요 선진국들이 이미 경험해왔거나 현재도 논란의 한 가운데 있는 쟁점이라 할 수 있다. 대부분의 복지 선진국들은 한정된 복지예산의 효율적인 운영과 효과성 제고를 위해 다양한 전략과 사업운영 방식의 개혁 및 새로운 도전을 지속적으로 시도하고 있다. 그리고 이러한 개혁과 도전은 지역단위의 자율적 재정운영과 복지예산 집행의 책임성·책임성 제고의 방향으로 전개되고 있다 해도 과언이 아닐 것이다. 포괄보조금 방식은 복지부문 재정 집행 방식의 새로운 시도 가운데 상대적으로 보편화된 형태이나 우리나라에서는 그다지 활발하게 검토되지 못하였다. 특히 복지부문에서는 2010년을 전후로 다양한 국고보조금 제도를 개편하고 지방자치단체의 복지재정 재량을 강화하여 복지 분권화 논의가 촉발되면서 관심을 갖게 되었다.

포괄보조금 방식에 관한 논의는 포괄보조금(block grants)과 포괄보조사업에 대한 이해로부터 출발할 수 있다. 포괄보조금은 중앙정부의 지방정부에 대한 이전 재원의 한 형태로서 재정 지원을 받는 지방정부가 사업 운용 전 과정에 대한 재량을 갖고 해당 사업 영역 전반에 걸쳐 재원을 배분·활용하는데 이러한 포괄보조금 교부 대상 사업이 포괄보조 사업이 된다(박용주 외, 2010, p.9). 이정희·박경돈(2010, pp.26~28)의 연구는 미국정부관계위원회의 사례를 통해 포괄보조금을 중앙정부에서 지방정부로 이전되는 재원으로서 정책집행의 포괄성, 예산 배분과정에서의 지자체 재량을 핵심 가치로 지향하는 보조금으로 개념화하였다. 그리고 포괄보조금의 지출 용도의 제한 여부에 따라 일반 포괄보조금과 조건부 포괄보조금으로 구분하고, 조건부의 경우 다시 그 제한 정도에 따라 완전 조건부, 제한적 조건부, 일반 조건부 포괄보조금으로 구분하였다.

표 3-4 국가보조금제도의 분류에 따른 포괄보조금의 특성

구분	일반보조금	특별보조금	포괄보조금
용도지정	없음	있음	유동적
지방비부담	없음	있음	유동적
용도 자율성	무제한	제한적	보조금 내역 간 자율적

* 출처 : 정은희 외(2014), p.69에서 수정 후 재구성함.

포괄보조방식은 운용방식에 따라 매우 다양한 형태로 시행되고 있어 다른 보조금 방식과 비교하여 지방정부의 정책 추진에 대한 권한이 상대적으로 폭넓게 인정된다는 점과 배분 재원의 규모가 법적 산식에 의해 결정되는 특징 정도를 공유한다(이재원, 김은정, 김준현, 2012; 김은정, 2014, p.225 재인용). 그러나 포괄보조방식이 개별 국고보조금 지원방식과 비교하여 지방정부의 정책설계 재량의 확장과 맞물린다는 기대에도 불구하고, 미국 사례에서 나타나는 바와 같이 주요 선진국가들에서 사회서비스 재원의 포괄보조 전환은 행정비용의 감소, 복지재정 축소, 사업성과 중심의 관리 방식으로 정책사업 관리 전환 등에서 찾아볼 수 있다(이정희, 박경돈, 2010; General Accounting Office, 1995; 김은정, 2014, p.225 재인용). 이에 대해 김은정(2014, pp.225~226)은 사회서비스 부문의 포괄보조방식의 확대는 자칫 서비스 제공에 있어서 국가 책임성의 회피 또는 관련 재원의 축소라는 정책방향과 그 결을 같이하는 사례가 많다고 지적한다. 포괄보조방식 자체가 갖는 정책운영 방식의 장·단점은 다음과 같다.

이정희·박경돈(2010, pp.36~37)의 연구는 장점으로써 재정분권을 지지하는 입장에서 포괄보조금은 “재원 집행단위의 재량을 확대하여 중앙정부의 책임을 현실화(축소)하고, 국고보조사업에 대한 행정, 재정 관리의 효율화와 지방자치단체의 사업 내실화” 추동이 가능함을 강조하였다(정은희 외, 2014, p.4). 반면, “포괄보조 방식에 대한 비판적 입장은 점진적인 중앙정부 재정지원의 축소와 재량 축소, 범주화의 문제, 중앙정부의 책임회피, 추가적인 행정업무로 인한 비효율의 문제에 대한 지적이 대표적이다” (정은희 외, 2014, p.4).

(3) 사회서비스 포괄보조방식의 운영 실태²⁶⁾

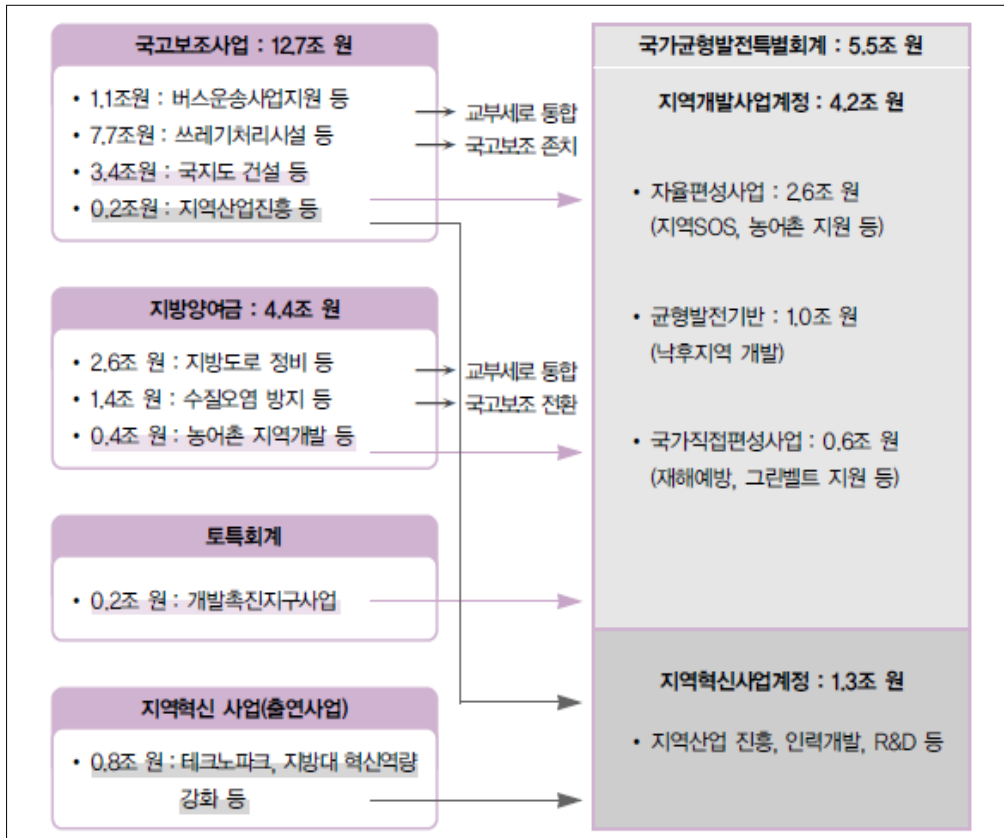
① 분권교부세제도와 광역특별회계

우리나라에서 운용되고 있는 포괄보조방식에 대한 실태 파악에 앞서 분권교부세제도와 광역특별회계의 운영 방식을 살펴보고자 한다. 분권교부세제도는 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이양된 사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위해 도입된 제도로서 2005년 이후 5년간 한시적으로 운영하고 2010년부터 보통교부세로 흡수하여 해당 사업은 지자체 고유업무로 전환하는 방식으로 설계되었다. 그러나 재원 부족의 논란 등으로 분권교부세를 5년 연장 시행하도록 관련규정이 개정된 바 있다(기획재정부, 2014, <http://www.mosf.go.kr/>. 인출일 : 2015.6.9).

분권교부세 사업은 형식적으로 중앙정부에 정산의 의무가 없는 지방자치단체의 일반재원을 활용한 사업이나 특성을 살펴보면 완전 지방이양과 중앙정부의 책임을 면제할 수 없는 일종의 포괄보조방식에 의한 사업이다. 이에 제도를 설계하는 단계에서부터 사업의 특성을 고려하지 못했다는 문제가 제기되어 왔다(정은희 외, 2014, p.36). 실제로 분권교부세 사업의 상당수가 지자체의 사업에 대한 기획과 운영의 재량을 인정하기보다 표준화가 요구되는 기본적인 복지사업이거나 인프라 확충을 위하여 중앙정부의 지원을 확대할 필요가 있는 사업이다(정은희 외, 2014, p.37).

한편 2009년 4월에 전면 개정된 「국가균형발전 특별법」과 시행령에 근거하여 지역개발계정의 세출 예산 편성 시 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시도별로 용도를 포괄적으로 정한 보조금을 편성, 지원토록 하는데(정은희 외, 2014, p.37), 이와 같은 국가균형발전특별회계는 “사실상 포괄보조방식의 이전 재원”으로 볼 수 있다(김현아, 2008, p.140; 정은희 외, 2014, p.37 재인용). “2010년부터 중앙정부가 각 지방자치단체에 교부하던 각 사업별 보조금을 포괄보조금 형태로 교부하고 있고, 포괄보조방식의 도입은 지역발전과 관련된 정책의 추진을 보다 광역화, 효율화, 자율화하여 지역 경쟁력을 높이는데 기여할 수 있다.” (이순배, 백철우, 2011, p.98; 정은희 외, 2014, p.37 재인용)

26) 정은희 외(2014)의 연구보고서 pp.33~47까지를 발췌하여 수정·보완하였음.



* 출처 : 신두섭(2014), p.12.; 정은희 외(2014). p.38 재인용.

【그림 3-1】 국가균형발전특별회계의 구성

“노무현 정부의 ‘균형발전’을 정책목표로 하던 국가균형발전특별회계는 이명박 정부의 지역정책 방향이 광역 경제권을 중심으로 변화하면서 회계, 계정의 명칭 변경과 사업재편 필요성이 제기되고, 이에 회계 명칭을 기존 ‘국가균형발전특별회계’에서 ‘광역·지역발전특별회계’로 개편, 회계 계정의 구조를 기존 ‘지역개발-지역혁신-제주계정’틀을 유지하되, ‘지역혁신’계정을 ‘광역발전’으로 개편하게 되었다.”(신두섭, 2014, p.12; 정은희 외, 2014, p.38 재인용)

한편 명시적인 포괄보조금제도의 도입으로 기존의 지역개발사업 계정 200여 개 세부사업을 20개 내외 포괄보조사업으로 통합하고, 포괄적인 방향에서 사업 성격 등을 규정하여 예산편성 절차를 간소화하기 위하여 지역발전위원회, 행정안전부의 검토 및 의견제출 절차를 폐지 한

바 있다(정은희 외, 2014, p.38). “특히 지역개발계정의 포괄보조사업 현황을 보면 20개 사업은 시·도의 자율편성, 낙후지역 개발과 관련된 4개 사업은 시·군·구 자율편성으로 운영하도록 하고, 시·도는 지출한도 내에서 20개 포괄보조사업 가운데 선택하여 재원을 배분, 시·군·구는 지출한도 내에서 해당 지역별로 기초생활권 개발사업의 선택”을 허용하였다(조기현, 2012, pp.14~15; 정은희 외, 2014, p.39 재인용).

표 3-5 지역개발계정의 포괄보조사업 현황(2013년 기준)

(단위 : 개, %)

구 분	사업명	내역사업 수	보조율	부처
시·도 자율편성사업	1_문화시설 확충 및 운영	14	40	문화부
	2_관광자원 개발	3	50	
	3_체육진흥시설 지원	3	30	
	4_지역문화산업 육성지원	4	50	
	5_문화유산 관광자원화	4	50	문화재청
	6_농촌자원복합산업화지원	12	50	농림부
	7_농업기반정비	4	80	
	8_어촌자원복합산업화지원	4	50	해수부
	9_어업기반정비	12	80	
	10_해양 및 수자원 관리	3	50	
	11_지역농촌지도사업 활성화	5	50	농진청
	12_산림경영자원 육성	3	80	산림청
	13_산림휴양, 녹색공간 조성	6	50	
	14_지역특성화산업 육성	19	50	산업부
	15_전통시장 및 중소기업물류 기반 지원	2	60	중기청
	16_청소년시설 확충	2	30~88	여가부
	17_상수도시설 확충 및 관리	4	70	환경부
	18_자연환경 보전 및 관리	3	50	
	19_대중교통지원	2	90	국토부
	20_지역거점 조성지원	2	10	

구 분	사업명	내역사업 수	보조율	부처
시·군·구 자율편성사업	21_성장촉진지역 개발	2	10	국토부
	22_특수상황지역 개발	15	80	안행부
	23_도시활력증진지역 개발	16	50	국토부
	24_일반농산어촌 개발	15	70	농림부

* 출처 : 기획재정부(2014), p.40.; 신두섭(2014), p.15; 정은희 외(2014), p.40 재인용.

광역·지역발전특별회계의 회계운용 과정에서 나타난 포괄보조방식과 관련된 정책적 특이점은 다음과 같이 정리된다(신두섭, 2014, pp.14~16). 첫째, 사업의 투자 효율성 향상을 위해 유사사업을 폐합하여 포괄보조사업으로 조정함으로써 지역별, 부처별 중복 투자를 방지하고, 지역의 수요와 사업간 비교 우위를 감안한 차별화된 지원을 전제로 한다. 둘째, 포괄보조방식의 도입을 통해 시·도별 지출한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행할 수 있도록 함으로써 지자체의 실질적 자율성 확대를 기대한다. 셋째, 지역별 지출한도 배분 시, 지자체의 지역발전을 위한 추진 실적 및 회계운영 성과 등과 연동된 재원의 비중을 단계적으로 확대하여 자원배분의 실효성 및 합리성 제고한다. 넷째, 집행가능성이 높은 사업 위주로 예산을 편성토록 하여 지자체의 재정운영의 책임성을 제고한다(정은희 외, 2014, pp.40~41 재인용).

지난 2014년부터는 기존 광역지역발전특별회계에서 지역발전특별회계로 다시 개편되었고, 이에 따라 예산편성의 기본 방향도 다음과 같이 제시되어 있다. 1) 지역의 자율성 확대, 2) 시·도 사회복지사업의 지원, 3) 국민 불편 해소와 삶의 질 개선을 통한 행복체감도 제고, 4) 지역 녹화프로젝트를 통한 지역경제 활력 회복 투자 강화, 그리고 마지막으로 5) 국민생활·안전을 위한 투자 강화 등이다(정은희 외, 2014, p.41).

구 분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목 적	• 국가균형발전 지원	• 지역의 특화 발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원
회 계 구 조	• 지역개발사업계정 : 6.2조 원 • 지역혁신사업계정 : 2.0조 원 • 제주특별자치도계정 : 0.4조 원 ⇒ 합계 : 8.6조 원(2009년 예산기준)	• 지역개발계정 : 3.7조 원 • 광역발전계정 : 5.8조 원 • 제주특별자치도계정 : 0.4조 원 ⇒ 합계 : 9.9조 원(2010년 예산기준)
지역계정	• 200여 개 세부사업으로 구성	• 24개 포괄보조사업으로 통폐합
재 원 배 분	• 과거 실적치(자원배분모델 적용)기준으로 자원배분 ※ 지역개발계정의 시·도자율편성사업	• 지자체 노력 및 성과 등과 연동된 자원(인센티브) 비중을 단계적으로 확대
예 산 편 성	※ 지역개발사업 사전검토	

* 출처 : 신두섭(2014), p.16; 정은희 외(2014), p.41 재인용.

【그림 3-2】 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계의 비교

구 분	광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계
목 적	• 지역의 특화 발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원	• 지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화
회 계 구 조	① 지역개발계정 - 24개 포괄보조금사업으로 구성 ② 광역발전계정 - 지역연계협력사업 중점지원 ③ 제주특별자치도계정	① 생활기반계정으로 개명 - 지역행복생활권협력사업을 추가하여 25개 포괄보조금사업으로 구성 - 지특회계, 일반회계 등에서 포괄보조사업으로 전환을 검토 ② 경제발전계정으로 개명 - 5 + 2 권역을 폐지, 시·도 중심 '지역협력권'으로 전환 ③ 제주특별자치도계정 ④ 세종특별자치도계정(신설) (사회발전계정 신설 검토중)
예 산 편 성	예산산청(5, 31) 예산요구(6, 30) 지방 → 부처 → 기재부 평가결과(6, 30) 지역위	예산산청(5, 31) 예산요구(6, 13) 지방 → 부처 → 기재부 예산편성의견 (5, 31) 평가결과(6, 13) 지역위
예 산 집 행	• 최대 이월 가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행 시 국고 반납) • 사업집행 후 남은 잔여예산은 유사한 사업에 전용 가능	• 최대 이월 가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행 시 국고 반납) • 사업집행 후 남은 잔여예산은 유사한 사업에 전용 가능

* 출처 : 기획재정부(2014). p.34; 신두섭(2014), p.20; 정은희 외(2014). p.42 재인용.

【그림 3-3】 광역·지역발전특별회계와 지역발전특별회계의 비교

2) 사회서비스 부문 포괄보조방식의 운영 실태

현재 사회서비스 부문에서 포괄보조방식이 운영되고 있는 대표적 사업은 복지부문의 『지역자율형 사회서비스 투자사업』과 보건의료 분야의 『통합건강증진사업』 등이 있다. 우선, 지역자율형 사회서비스 투자사업의 경우, 지역사회 단위의 사회서비스에 대한 수요 및 욕구의 변화에 대응하기 위한 포괄보조방식으로 사회서비스 전자바우처 사업 중 3개 사업을 통합하고 포괄보조 방식으로 전환한 경우이다(정은희 외, 2014, p.43). 이에 따라 지역사회서비스투자사업, 산모신생아건강관리지원사업, 가사간병방문관리지원사업 등 3개 사업을 내역사업으로 구성하여

수행하고 있다. 내역사업의 내용 및 예산 운용에 대한 시도 광역시는 물론 시·군·구 기초자치단체의 단위에서 지역특성에 맞게 운영할 수 있도록 자율성을 부여하고 있는데, 시·군·구 기초자치단체의 경우 광역시·도의 승인을 받아 사업 간 기준소요액 대비 ±50% 범위에서 예산을 편성하거나 조정이 가능하다(정은희 외, 2014, p.43).

표 3-6 지역자율형 사회서비스 투자사업 내역사업별 특성

(단위: 백만원)

구 분	사업내용	예산액 (국비)	보조율
지역사회서비스투자사업	- 지자체가 지역 특성 및 주민 수요에 맞게 발굴·기획한 사회서비스 지원	158,441	서울 50%, 지방 70%, 신성장촉진 80%
산모신생아건강관리사지원사업	- 출산가정에 산모·신생아 건강 관리사를 통한 가정방문 서비스 지원	36,067	
가사간병방문관리사지원사업	- 신체적·정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에게 재가간병·가사지원 서비스 지원	19,056	
총액		213,564	

* 출처 : 보건복지부(2015e), p.14; 정은희 외(2014), p.43 재인용.

그러나 현재 지역자율형 사회서비스 투자사업의 실제 운영방식을 살펴보면, 재원만 포괄하여 지원하고 있을 뿐 지자체 단위에서는 포괄적으로 사업을 기획·운영하기 어렵다는 지적이 있다. 3개의 내역사업별 담당자가 있는 경우라도 사업을 총괄하여 기획·관리하는 것이 현실적으로 제한되어 있어 포괄보조방식 본연의 자율적 사업 운용을 기대하기 어렵다는 것이다. 특히, “산모신생아건강관리사지원사업은 앞의 두 사업과 집행체계가 다른 경우도 발견하는데, 예로 인천광역시의 경우 보육정책과에서 산모신생아도우미사업을 관리하고, 보건소를 전달체계로 사업을 운영하는 반면, 복지봉사과에서는 지역사회서비스투자사업과 가사간병방문관리를 개별 사업으로 관리·운영하고 있다” (정은희 외, 2014, p.44). 동 사업은 사업 총괄부서 및 담당자가 부재한 경우도 상당지역에서 나타나고 있어, 개별 보조금방식과 같이 각 내역사업들이 개별 사업단위로 관리·운영되고 있어 결과적으로 사업운영 및 조정과정에서의 자율성이 제한적으로 작동하게 된다. 부산광역시 등 일부 지역자율형 사회서비스 투자사업 총괄 담당자가 배치되어

있는 지자체의 경우 사업 간 중복, 사각지대 발굴 등 조정효과가 있는 것으로 보고된 바 있다(정은희 외, 2014, p.44).

보건의료 분야에서 대표적인 포괄보조방식이 적용되고 있는 “통합건강증진사업은 지자체가 지역주민을 대상으로 하는 건강생활 실천, 만성질환 예방, 취약계층 건강관리 등의 사업을 통합하여 지역특성과 수요를 고려하여 기획, 추진하는 사업이다.” (보건복지부, 한국건강증진개발원, 2015, p.3; 정은희 외, 2014, p.44 재인용)

표 3-7 기존 국고보조사업과 지역사회 통합건강증진사업 비교

구 분	기존 국고보조사업 (특정보조)	지역사회 통합건강증진사업 (포괄보조)
목적	건강증진사업의 일환이나, 지엽적인 목적 달성만 가능(예 : 금연클리닉 (금연 실천))	국가 건강증진 정책방향과 지자체 건강증진사업 목적 일치시킴(예 : 금연사업 (흡연 예방 및 금연))
구성	17개 사업간 연계성 없이 운영 ① 보건소 방문건강관리 ② 지역사회중심재활 ③ 보건소 건강생활실천통합서비스 ④ 영양플러스사업 ⑤ 보건소 금연클리닉 ⑥ 모유수유클리닉 운영 ⑦ 철분제, 엽산제 지원 ⑧ 구강보건실(센터) 설치운영 ⑨ 어린이 구강건강관리 ⑩ 노인 불소도포·스케일링 ⑪ 수돗물불소농도조정 지자체 보조 ⑫ 치매조기검진사업 ⑬ 치매노인사례관리 ⑭ 한의약건강증진Hub보건소 ⑮ 한의약 지역보건사업 ⑯ 아토피천식 예방관리 ⑰ 심뇌혈관질환 예방관리·교육	1개 사업으로 통합, 포괄적 운영 ① 금연 ② 절주 ③ 신체활동 ④ 영양 ⑤ 비만 ⑥ 구강보건 ⑦ 심뇌혈관질환 예방관리 ⑧ 한의약 건강증진 ⑨ 아토피 천식 예방관리 ⑩ 여성어린이 특화 (모자보건) ⑪ 치매관리 ⑫ 지역사회중심재활 ⑬ 방문 건강관리 - 사업 영역 제시(HP 2020) → 지자체 선택 - 사업간 칸막이가 없어 유기적으로 연계하여 사업 설계 가능
운영체계	(중앙) 사업 부서에서 연계성 없이 개별 운영관리, 교육 실시 (지자체) 17개 사업 분절·획일적, 경직적으로 운영	(중앙) 건강정책과는 사업 총괄, 사업부서는 사업운영 및 교육 지원 (지자체) 사업영역 중 선택하여 자율적으로 세부사업 설계

구 분	기존 국고보조사업 (특정보조)	지역사회 통합건강증진사업 (포괄보조)
재원배분	• 국고보조사업별 재원배분 • 사업신청에 따른 예산 배분 • 배분기준: 지역수요도 반영분 단계적 확대(2012년 예산배분을 60%+40%)	• 지자체 재정여건 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대 • 배분기준: 지역수요도 반영분 단계적 확대(2012년 예산배분을 50%+50%)

* 출처 : 보건복지부·한국건강증진개발원(2014), p.4; 정은희 외(2014), p.45 재인용.

전국 단위의 국고보조사업으로 수행되던 사업들을 지난 2013년 지역 특성에 맞는 사업을 추진할 수 있도록 지자체 주도의 통합건강증진사업으로 개편된 형태이다. 즉, 포괄보조방식으로 재정지원 방식을 전환함으로써 지역단위의 건강상의 이슈나 건강관리를 위한 보건의료 자원의 지역 간 격차를 고려하여 지역 여건에 적합한 사업 분야를 선정하고 사업을 추진할 수 있도록 포괄보조방식을 도입한 것이다. 사실 기존 보건소 주체로 실시되던 건강증진 국고보조사업은 17개 개별 단위사업이 산발적으로 수행됨으로써 유사한 사업이 통합적으로 관리되지 못하고, 국가적 차원의 건강증진 정책 방향과의 정합성이 떨어진다는 지적이 있었다. 이러한 한계를 개선하기 위해 기존의 17개 국고보조사업을 금연, 절주 등 건강목표, 건강영역 등 13개 사업을 1개로 통합하여 운영하게 된 것이다(정은희 외, 2014, p.46). 이러한 시도를 통해 단위사업 간의 칸막이를 제거하고, 사업간 유기적으로 연계된 사업 설계를 가능케 하였다는 평가이다. 중앙정부 차원에서는 보건복지부(건강정책과)에서 사업을 총괄하고, 지자체는 시·군·구 단위 보건소를 전달체계로 한다(정은희 외, 2014, p.46). 앞서 복지영역에서의 포괄보조방식 운영 사례와 달리, 990억원 규모의 상대적으로 소규모 사업재원을 운용하면서 보건소 단위로 집행체계가 일원화되어 있고, 지자체 차원에서 총괄적으로 사업을 운영하는 담당자가 배치되어 있어 사업의 운영·관리 및 기획·조정이 상대적으로 용이한 것으로 사료된다.

2. 아동·청소년·가족 보호체계 개편을 위한 포괄보조방식 적용 방안

1) 아동·청소년·가족보호서비스 포괄보조방식 적용 대상 사업의 유형화

아동·청소년·가족보호서비스의 효과적이면서도 효율적인 공급 방안을 고안하기 위해 포괄보조방식의 가능성을 적용해보고자 하는 것에는 크게 2가지 이유가 있다. 첫째, 포괄보조방식이 갖는 지자체를 통한 지역사회 단위의 정책 기획 및 설계, 집행·관리의 재량권을 허용하면서 성과관리를 중앙정부가 담당하도록 설계할 수 있기 때문이다(김은정, 2014, p.226). 발달위기예 대한 위기대응과 위기관리, 그리고 안정적인 성장발달을 지속적으로 사후관리하고 모니터링하기 위한 보호서비스는 대표적인 사회서비스 분야 중 대인(對人) 휴먼서비스(human services) 분야에 포함되며, 대인서비스의 제 특성을 정책적으로나 정부 시책사업에 충분히 반영할 수 있기 위해서는 지역단위의 지역 특성을 반영할 수 있어야 한다. 위기아동·청소년, 그리고 그 가족의 보호에 있어 복수의 부처에서 산발적으로 관리되고 있는 현행 보호사업의 통합·재편과 중앙정부와 지방정부 간의 단순한 권력분산이나 거버넌스 구축의 목적을 넘어서 보다 즉각적이고 치밀한 사업간 연계와 기획·조정을 가능토록 하는 일 방안으로서 기대할 수 있다.

김은정(2014, p.226)의 연구에서는 포괄보조방식이 적용되기 위해 개별 세부사업 보다 단위사업 이상의 단위에서 정책사업의 내용 설계의 자율 재량권을 인정하는 것이 타당하다고 제안하고 있다. 단위사업 수준에서 기능적 통합이 가능할 뿐만 아니라 통합된 사업에 대해 포괄보조방식으로 지자체에 재정 지원이 이루어질 때, 지역 특성에 맞는 세부사업들이 자율적으로 설계·운영될 수 있기 때문이라고 설명한다. 예시로 제시된 노인복지정책 부문을 살펴보면 표 3-8에서와 같이 노인대상의 3개 단위사업에 대해 각각의 세부사업을 포괄보조방식으로 전환한다는 것이다. 이 과정에서 단순히 기본 개별사업을 통합하여 재정을 이전하는 방식으로 이해해서는 안 된다고 강조한다. 단순 통합의 경우, 기존 사업들이 갖고 있는 재정 기득권의 틀을 해체하기 어렵게 하고, 궁극적으로 포괄보조방식의 진정한 의도를 구현할 수 없기 때문이라는 것이다. 따라서 단위사업별로 사업설계의 자율권을 지방정부에 허용하고, 세부 사업에 필요한 재원 마련과 운영방식을 전면적으로 전환시키는 것이 필요하다.

표 3-8 포괄보조방식 전환을 위한 사업 분류 예시: 복지부문 노인서비스를 대상으로

단위사업	세부사업
건강관리	장기요양시설, 노인건강진단비, 생활체육지원, 시설안전관리, 건강관리 상담, 정신보건, 노인성질환예방, 재활요양, 치매노인상담센터 등
영양관리	영양교육, 경로식당 지원, 재가노인 식사배달 등
권리보호	노인의 날 행사 지원, 노인긴급전화, 노인보호전문기관, 노인단체지원 등

* 출처 : 이재원·김은정·김준현(2012); 김은정(2014), p.226 재인용.

본 절에서는 아동과 청소년, 그리고 가족을 대상으로 수행되고 있는 중앙정부와 일부 지방자치 단체의 사업들을 개괄하고, 본 연구에서 제안하는 아동·청소년·가족 보호와 원 가정 지지·지원을 위한 포괄보조방식의 적용이 가능한 사업군을 도출해보고자 한다. 분석대상 사업은 강혜규 외 (2015)의 연구보고서, “사회보장사업 실태조사 및 유사·중복사업의 조정방안 연구”에서 검토되고 있는 360개 사회보장사업을 중심으로 살펴보았다. 여기서 사회보장사업이란 「사회보장기본법」상의 사회보장 영역으로 구분되는 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야 가운데 복지를 목적으로 대상자에게 직접적 현물급여와 서비스의 제공, 그리고 대상자가 이용하는 시설 및 기관에 대한 지원 사업을 포함한다(강혜규 외, 2015, p.17).

앞서 소개된 분석대상 사회보장사업 360개 사업 가운데 우선 사업대상으로서 아동과 청소년 대상의 사업이 생애주기별 사업대상에 따라 파악하고, 이어 특수 욕구로서 한부모 가정, 조손가정, 새터민, 다문화 가족 등이 가족대상 사업으로 분류되어 있었다. 이들 분석대상 사업 가운데 전체 사업의 25.8%가 아동을 대상으로, 54.4%는 성인을 대상으로, 그리고 나머지는 아동과 성인을 동시에 대상으로 하고 있다. 사업예산 규모로 살펴보면 아동사업인 11.4조원으로 전체의 21.3%를 차지하는데, 이 중에 보육사업 예산을 비롯한 영유아 대상의 사업예산이 7.560십억원을 차지하여 전체 아동예산의 66.5% 구성하고 있다. 한편 청소년 대상 사업예산은 전체 566십억 원으로 전체 아동사업 대상 예산의 5% 미만의 수준이다. 노인 대상의 사업예산은 전체 360개 사업예산의 12.7%(6,771십억 원)를 차지하는 것으로 나타난다(강혜규 외, 2015, p.27).

표 3-9 사회보장사업의 영역별-생애주기별 현황('14년 예산기준)

구 분		사업 수(개)	구성비(%)	예산 (십억원)	구성비(%)
아동	영유아	17	(4.7)	7,560	(14.1)
	아동	7	(1.9)	406	(0.8)
	청소년	21	(5.8)	566	(1.1)
	전체 아동	48	(13.3)	2,842	(5.3)
	소계	93	(25.8)	11,374	(21.3)
성인	청년	8	(2.2)	3,732	(7.0)
	중장년	9	(2.5)	67	(0.1)
	노년	37	(10.3)	6,771	(12.7)
	전체 성인	142	(39.4)	23,188	(43.4)
	소계	197	(54.4)	33,758	(63.2)
일반		71	(19.7)	8,338	(15.6)
계		360	(100.0)	53,469	(100.0)

* 출처 : 강혜규 외(2015). p.27.

* 주 : 사업예산은 2014년 국비(일반회계, 특별회계, 기금, 지방재정교부금 등) 기준으로 건강보험사업 및 구세감면 사업 등은 포함하지 않음.

한편, 강혜규 외(2015, pp.20~21) 연구에서 분석대상 사업의 주요 목적 및 기능에 따라 10개 영역에 걸쳐 42개 세부 유형별 구분을 시도한 바 있으며, 본 연구에서 초점을 두고 있는 아동·청소년 및 가족보호서비스 관련 사업은 단일 사업영역이 아닌 복수의 분류영역에 걸쳐 파악되고 있다. 실제, 표 3-10에서 보는 바와 같이, 보호체계 관련 사업영역은 보호·돌봄 영역의 아동 보호 기능, 요양·돌봄 영역의 성인 보호 기능, 생계 영역의 기초생활 보장, 생계일반, 생활안정 기능, 그리고 생활지원 영역에서 안전, 권익보장, 사회적 관계형성, 심리·정서적 지원, 사회서비스 일반의 기능 등에 분포하는 것을 볼 수 있다(표 3-11, 표 3-12).

표 3-10 사회보장사업의 목적 및 기능상의 분류틀

구 분	주요 내용				
보호·돌봄	보육	아동돌봄	아동보호		
요양·돌봄	장기요양	성인돌봄	성인보호		
건강·의료	의료일반	신체건강(예방)	신체건강(치료)	정신건강(예방)	정신건강(치료)
	의료기타	재활	보장구	출산	
생계	기초생활	생계일반	생활안정	생계기타	
생활지원	안전	권익보장	사회적 관계형성	심리·정서적 지원	이동
	장제	사회서비스일반			
교육	교육일반	학교교육	학습지원	장애·특수 교육	교육기타
고용	직업능력개발 및 직업교육		직업유지지원 및 자립지원	일자리 (창업 및 취업지원)	
주거	주거일반	생활환경	에너지	주택	주거기타
문화·여가	문화일반	문화생활(체육/관광)			
재해 보상	재해 보상				

* 출처 : 강혜규 외(2015), pp.20-21를 참고하여 재구성함.

표 3-11 중앙부처 사회보장사업의 사업 대상 및 목적·기능별 분포 ('14년 예산기준)

구 분	아동				성인				일 반	계	
	영유아	아동	청소년	전체 아동	청년	중장년	노년	전체 성인		개 수	%
교육	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42	11.7
학교교육	-	-	4	10	5	-	-	1	-	20	-
학습지원	-	1	2	5	1	-	-	-	1	10	-
특수교육	-	-	-	1	-	-	-	1	1	3	-
교육기타	-	-	-	3	-	-	1	4	1	9	-
보호·돌봄	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	11.1
보육	10	-	-	2	-	-	-	-	-	12	-
아동 돌봄	-	2	1	5	-	-	-	-	-	8	-
아동 보호	1	2	4	13	-	-	-	-	-	20	-
요양·돌봄	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	4.4
장기요양	-	-	-	-	-	-	5	1	-	6	-

구 분	아동				성인				일 반	계	
	영유아	아동	청소년	전체 아동	청년	중장년	노년	전체 성인		개 수	%
성인 돌봄	1	-	-	-	-	-	3	2	2	8	-
성인 보호	-	-	1	-	-	-	1	-	-	2	-
건강·의료	-	-	-	-	-	-	-	-	-	67	18.6
의료일반	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
신체건강(예방)	3	-	-	3	-	-	1	3	2	12	-
신체건강(치료)	1	-	-	-	-	-	2	5	4	12	-
정신건강	-	-	1	1	-	-	-	2	1	5	-
의료기타	-	1	-	1	-	-	-	2	15	19	-
재활	-	1	1	1	-	2	-	-	2	7	-
보장구	-	-	-	-	-	-	1	3	4	8	-
출산	1	-	-	-	-	-	-	3	-	4	-
고용	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53	14.7
직업능력개발 및 직업교육	-	-	-	-	-	-	-	9	-	9	-
직업유지지원 및 자립지원	-	-	1	-	-	-	-	6	-	7	-
직업상담	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-
일자리 (창업·취업지원)	-	-	-	1	1	2	5	27	-	36	-
주거	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34	9.4
주거비용지원	-	-	-	-	-	-	-	9	-	9	-
생활환경	-	-	-	-	-	-	1	5	3	9	-
에너지	-	-	-	-	-	-	-	4	3	7	-
주택	-	-	-	-	-	-	-	9	-	9	-
주거기타	-	-	-	-	-	-	-	2	1	3	-
문화·여가	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	1.7
문화일반	-	-	2	-	-	-	-	-	2	4	-
문화생활	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2	-
생활지원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46	12.8
안전	-	-	-	1	-	-	3	1	1	6	-
권익보장	-	-	-	1	1	-	1	1	6	10	-
사회적 관계형성	-	-	-	-	-	-	1	2	3	6	-
심리·정서적 지원	-	-	4	-	-	2	-	1	-	7	-
이동	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	-
장제	-	-	-	-	-	-	-	3	2	5	-
사회서비스일반	-	-	-	-	-	-	2	1	6	9	-

구 분	아동				성인				일 반	계	
	영유아	아동	청소년	전체 아동	청년	중장년	노년	전체 성인		개 수	%
생계	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	8.1
기초생활	-	-	-	-	-	-	-	1	3	4	-
생활안정	-	-	-	-	-	1	3	19	2	25	-
재해 보상	-	-	-	-	-	2	5	17	3	27	7.5
계	17	7	21	48	8	9	36	142	72	360	100.0

* 출처 : 강혜규 외(2015), pp.31-32.

* 주 : 사업예산은 2014년 국비(일반회계, 특별회계, 기금, 지방재정교부금 등) 기준으로 건강보험사업 및 구세감면 사업 등은 포함하지 않음.

표 3-12 중앙부처 사회보장사업의 담당부처별 분포 ('14년 예산기준)

구 분	아동					성인					일반	계
	영유아	아동	청소년	전체 아동	소계	청년	중장년	노년	전체 성인	소계		
경찰청	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1
고용노동부	1	-	1	2	4	1	1	4	26	32	-	36
교육부	1	2	6	6	15	5	-	-	-	5	1	21
국가보훈처	-	-	-	3	3	-	3	8	20	31	3	37
국토교통부	-	-	-	-	-	-	-	1	12	13	1	14
금융위원회	-	-	-	-	-	-	-	1	3	4	-	4
기획재정부	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	2
농림축산식품부	1	-	-	2	3	-	-	-	5	5	-	8
문화체육관광부	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	3	5
미래창조과학부	-	-	-	-	-	1	-	1	4	6	3	9
방송통신위원회	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2	3
보건복지부	14	4	-	22	40	1	3	19	38	61	39	140
산림청	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	3
산업통상자원부	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	2	6
소방방재청	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
안전행정부	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	2
여성가족부	-	1	14	10	25	-	1	1	5	7	12	44
중소기업청	-	-	-	-	-	-	1	-	7	8	-	8
통일부	-	-	-	2	2	-	-	-	6	6	2	10
해양수산부	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	2
환경부	-	-	-	1	1	-	-	-	2	2	1	4
계	17	7	21	49	94	8	9	37	142	196	70	360

* 출처 : 강혜규 외(2015), p.35.

앞서 서술하였듯이 강혜규 외(2015)의 연구는 중앙부처의 사회보장사업을 다양한 사업 분류 기준에 따라 분석하고 있으나, 본 연구에서 살펴보는 아동·청소년·가족보호서비스의 실태를 파악에는 한계가 있어 아래와 같이 재분석을 시도하였다. 중앙정부에서 수행하고 있는 전체 360개 분석대상 사업 가운데, 아동·청소년·가족보호서비스의 차원에서 아동과 청소년, 그리고 가족을 지원 대상으로 하는 사업을 재분류한 결과, 109개의 사업이 확인되었다. 직접적인 위기 아동·청소년의 보호와 가족보호의 관점에서 서비스의 내용 및 기능을 고려하여 연구자의 판단에 따라 분류한 결과이다. 109개의 사업 수는 앞서 강혜규 외(2015, p.33) 연구에서 아동을 서비스 대상으로 제시하고 있는 사업 93개 보다 많은 숫자로 가족단위의 서비스가 포함된 결과이다. 다만, 기초보장 관련 개별급여 6개 사업, 긴급복지 관련 8개 사업, 북한이탈주민 지원 관련 9개 사업 등이 단위사업 단위에 포함되어 실질적인 프로그램 단위의 사업 수는 이보다 적다고 볼 수 있다. 실제로 국민기초생활보장제도의 개별 단위사업을 하나로 통합하고, 북한이탈주민 지원 관련 단위사업을 북한이탈주민 지원 사업으로 정리하면 발달위기에 노출된 아동과 청소년 및 가족에 대한 직접적 보호서비스와 아동·청소년·가족보호의 궁극의 목적 달성을 위한 원 가정 지지 및 지원서비스로 분류되는 사업은 총 89개였다.

우선 아동·청소년과 가족보호의 관점에서 이용할 수 있는 서비스를 급여형태에 따라 분류해 보았다. 급여형태는 강혜규 외(2015, p.33) 연구에서 사용한 분류기준을 준용하였는데, 여기서 ‘현물대체급여란 사업목적에 부합하는 현물 구입에 필요한 금액의 일부나 전체를 지원하는 경우’로 바우처가 대표적 형태로 볼 수 있다. 프로그램 연계급여는 서비스 대상자에게 교육 및 프로그램을 제공하는 경우를 의미하며, 인적지원은 전문가 상담 및 방문, 자원봉사자 등을 통해 직접 서비스를 제공하는 경우이다. 한편 인건비 지원은 시설사업 가운데 종사자의 인건비를 지원하는 경우이며, 행정지원은 행정기관의 관련업무와 행정절차를 지원하는 경우로 나누었다. 이와 함께 사업자지원은 사업목적 달성을 위하여 사업운영자에게 예산을 지원하는 경우, 기타는 급여서비스 지원대상이 2개 이상인 경우로 분류한 것이다(강혜규 외, 2015, pp.33-45).

표 3-13에 제시된 바와 같이 사업대상 구분으로 살펴보면 전체 89개 사업 중에서 아동대상 사업이 31개 사업, 명시적으로 청소년을 서비스 지원 대상으로 적시하고 있는 청소년대상 사업이 21개, 그리고 성인/가족을 대상으로 하는 사업이 37개로 나타났다. 가족대상 사업 구분에 대해 주의를 요하는 것은 급여지원의 대상으로서 가구단위가 엄격하게 고려되는 것이 아니라는 점이다. 개별 사업의 특성 및 기능상 전생애 주기에 걸쳐 또는 성인 가족구성원 중의 일부가 포함될 수 있다는 점에서 아동·청소년과 구분될 뿐, 개별 성인이나 노인대상의 사업과 명백하게

구분되는 것은 아니다. 오히려 엄격하게 가족단위로 급여대상 기준을 제시하는 사업은 극히 드물었고, 한부모가족 지원사업이나 건강가정지원센터 운영, 또는 다문화가족 지원사업 등 일부 사업에 한정되어 있었다. 지원 대상별 급여형태의 분포를 살펴보면 성인 또는 가족을 대상으로 하는 현금급여 사업이 가장 많았고, 이어서 서비스 제공사업, 자금의 대여, 그리고 서비스 전달을 위한 인적 지원 등의 순으로 아동, 청소년 및 가족보호사업이 분포하고 있었다. 이러한 실태는 현행 중앙정부의 사업들이 위기의 아동과 청소년, 그리고 그 가족이 당면한 위기상황을 근본적으로 진단하고 위기개입과 중재의 차원에서 체계적인 사례관리를 제공하기 보다는 단편적 또는 즉시적으로 파악 가능한 위기로인 제거 중심으로 제도설계가 이루어졌음을 시사하는 것이기도 하다. 발달위기 노출의 가능성이 높은 대상에 대한 사례관리가 이루어질 수 있을 것으로 기대되는 사업은 서비스 대상이 12세 이하로 한정되어 있는 드림스타트 사업이나 청소년지원 사업 일부에 한정되어 있었다.

표 3-13 아동·청소년·가족보호서비스의 대상별, 급여형태별 분류

(단위 : 개)

구 분	아동	청소년	성인/가족	계
현금급여	13	7	13	33
현물서비스	4	2	4	10
현물대체급여(바우처)	—	2	1	3
인건비지원	—	1	1	2
인적지원	5	—	1	6
자금대여	2	2	3	7
프로그램연계급여	2	—	1	3
행정지원	—	1	3	4
기타	5	6	9	20
총합계	31	21	37	89

표 3-14 아동·청소년·가족보호서비스의 대상자 소득수준 기준 분포

(단위 : 개)

구 분	아동	청소년	성인/가족	계
수급자	1		1	2
수급자,차상위	2	1	3	6
수급자,차상위,저소득	2	1		3
차상위,저소득			1	1
저소득	2	3	3	8
일반	24	16	29	69
총합계	31	21	37	89

표 3-14에서 볼 수 있듯이 아동·청소년·가족보호서비스가 포함되는 중앙정부의 사회보장사업은 저소득 취약계층에 급여대상이 국한되어 있지 않다. 전체 89개 사업가운데 69개 사업이 소득 일반 전국민을 대상으로 하고 있다. 그러나 소득기준을 제외하고는 서비스 대상의 욕구수준을 진단하여 서비스 전달에 반영할 수 있는 선정기준은 뚜렷하게 드러나지 않는다. 예를 들어, 중앙아동보호전문기관 운영 사업이나 입양가정 지원사업, 학교밖 청소년 지원 사업 등은 학대, 가출 등의 발달 위기상황과 직접적인 서비스 욕구를 파악하고 있다. 그러나 이와 같이 소수의 특정 이슈를 제외하면 서비스의 대상자 관점에서 욕구를 파악하고 서비스 전달의 방향성이 결정되지 못하고 있다. 표 3-15에서 이러한 우려는 재확인되는데, 아동·청소년·가족보호서비스로 분류된 사업들 가운데에도 사업계획서 상에 제시된 사업목적 및 기능은 제도적 지원방안이 제한적으로 마련되어 있는 건강의료, 고용, 교육, 돌봄, 생계지원 등에 대부분 분포되어 있다.

표 3-15 아동·청소년·가족보호서비스의 사업목적 및 기능에 따른 분류

(단위 : 개)

사업목적 분류	건강·의료 부문				고용지원		교육			문화 및 여가	
	신체 건강 및 치료	재활 및 기타	정신건강 예방치료	의료 일반	창업, 취업 지원	직업교육 등	일반	학교 교육	학습 지원		
사업수	5	2	2	5	10	1	2	5	5	5	
사업목적 분류	보호 및 돌봄		생계지원		생활지원						주거 등 기타 요양, 재해보상, 주거지원 등
	보육	아동보 호	생계 일반	생활 안정	권익 보장	사회서 비스 일반	사회적 관계 형성	심리정 서적 지원	안전	해산 및 장제	
사업수	—	9	14	8	2	1	1	3	1	3	7

포괄보조방식 적용을 위한 대상사업의 적격성을 판단하기 위한 기준으로서 조재환·이한성(2013, p.149)의 연구는 5가지를 제안한 바 있다. 첫째, 사업의 규모가 상대적으로 작고 유사중복된 영역의 사업, 둘째, 지방자치단체의 사업 운용에 있어 자율성의 보장이 가능한 사업, 셋째, 사업 시행 효과가 지역적 범주 내에서 부각될 수 있는 사업, 넷째, 사업관리를 위한 성과지표 산출이 용이하거나 성과관리 적용이 가능한 사업, 마지막으로 다섯째, 포괄보조 예산배정에 있어 법정 공식주의를 적용하기 용이한 사업이 적합하다는 것이다. 반면, 정은희 외(2014, pp.73~74)의 연구는 대규모 예산이 투입되거나 사업수행 기간이 장기간에 걸쳐 있는 경우 지방자치단체의 재정건전성을 위협할 가능성으로 인해 포괄보조방식 적용대상 사업으로 부적절하다고 보았다. 또한 사업 대상자의 선정이나 지원수준, 그리고 사업규모가 일괄적으로 결정되어야 하는 즉, 전국단위의 사업 표준화가 필요한 영역에 대해서도 부적절하다는 의견을 제시하고 있다. 이에 따라 대상자의 유사성과 보완성, 지자체의 자율성, 공통성과지표의 활용가능성, 사업규모 등을 고려하여 동일한 대상 집단의 사업을 우선 범주화하는 방식으로 포괄보조방식의 적용이 가능한 사업을 선별하기로 하였다.

전술된 조건들을 염두에 두고 표 3-16에 아동·청소년 및 가족대상 서비스에 대해 포괄보조방식의 적용을 긍정적으로 검토해 볼 수 있는 사업들을 제시해 보았다. 아동·청소년·가족보호서비스 관련 사업에 있어서 단위사업의 규모가 대체로 소규모이고, 사업내용이나 대상의 유사성과 중복성이 지속적으로 제기되어 왔던 사업들이다. 또한 지역마다 관련 자원 확보의 편차가 뚜렷하고, 위기 아동·청소년의 발생 양상이나 가족관련 쟁점에 대한 지역사회의 개입정도의 차이가 분명하여 지자체의 사업 기획·운용의 재량이나 차별성을 기대해 볼 수 있다고 판단하였다. 지역사회 단위의 여건과 관련 쟁점사항이 다르기 때문에 결국 그 사업효과성도 지역단위로 나타날 수 있을 것이다. 다만, 제시된 사업은 사업목적 및 기능에 따라 대략적인 유형화 수준에서 제시한 것이므로 포괄보조방식의 적용가능성 타진에 대한 면밀한 진단과 분석이 반드시 이루어져야 함을 강조하는 바이다.

표 3-16

중앙정부 사회보장사업 중 포괄보조방식 적용 검토 대상(관련사업 예시)

	아동·청소년	성인/가족
현금 급여	입양아동 양육수당 지원(복) 입양비용 지원(복) 장애아동 입양 양육보조금(복) 청소년산모 임신·출산 의료비 지원(복) 청소년 특별지원(여) 청소년 한부모고교생 교육비 지원(여)	가정위탁아동 상해보험료 지원(복) 한부모가족 아동양육비 지원(여)
서비스 급여 ¹⁾	중앙아동보호전문기관 운영(복) 학대피해아동 쉼터 시설설치 및 운영(복) 입양숙려기간 모자지원사업(복) 입양가정 아동 심리치료 지원(복) 실종아동 보호 및 지원사업(복) WEE 클래스 상담지원(교) (탈북학생) 교육지원(교) 학교밖 청소년 지원(여) 가출청소년 보호지원 쉼터 운영지원(여) 성폭력 피해아동·청소년 전용 쉼터 운영지원(여) (이주배경) 청소년 지원(여) 청소년 한부모 자립지원(여) 다문화, 탈북학생 멘토링지원(교)	중앙가정위탁지원센터 운영지원(복) 건강가정지원센터 운영(여) 가족역량강화지원사업(여) 다문화가족 지원사업(여) 자녀양육비 이행지원(한부모) 법률서비스(여) 권역별 미혼 모부자 거점기관 운영(여) 가정폭력상담소 운영지원(여) 가정폭력피해자 치료회복 프로그램 및 의료비 지원(여) 성폭력 피해자 지원사업(여) 성매매피해 청소년 치료·재활(여) 한부모가족 복지시설 지원(여)

* 주: 1) 서비스 제공을 위한 시설지원 포함

2) 사업명 뒤 사업 부처를 괄호 안에 표기함 예시) (교) 교육부 (여) 여성가족부 (복) 보건복지부

2) 아동·청소년·가족보호 포괄보조방식 시범 적용의 과제

아동·청소년·가족보호서비스 부문에서 포괄보조방식의 적용 가능성은 앞서 제시된 사업유형을 포함하여 한층 정교하고 면밀한 사업검토가 선행되어야 한다. 제안된 관련 사업들을 대상으로 사업 대상자 선정기준, 서비스 전달과정에서의 중앙정부와 지자체의 역할분담이나 지자체의 사업 운영·관리의 자율성, 성과관리를 위한 지표산출 및 관리여부 또는 관리 적합성 등에 대한 진단이 필요하다. 아울러 단순히 사업지침이나 제도 시행 계획안에서의 이슈뿐만 아니라 실제적인 사업 집행과정에서의 관련 사항들이 점검되어야 한다.

그러나 포괄보조방식이 현실적 실현가능성을 갖고 적극적으로 고려되기 위해서는 다음의 선결 과제들에 대한 논의가 선행되는 것이 바람직하다.

첫째, 위기의 아동·청소년과 그 가족에 대한 보호의 책임은 명백히 국가와 사회에 있다. 따라서 위기에 노출된 발달환경으로부터 아동·청소년과 가족을 보호하는 사업의 성과는 중앙정부와 지자체의 사업 성과로 이원화되어 관리되어야 한다. 즉, 보호서비스의 전달체계 내에서 부처 구분을 넘어서 중앙정부와 광역 및 기초자치단체의 책임과 역할 분담에 대한 논의가 있어야 한다. 현행과 같이 기본적인 단위사업의 기획 및 추진과정이 중앙정부의 하향식 전달 구조에서는 중앙정부의 지나친 제도 개입으로 정책적, 전략적 정책관리 기능이 제약될 수 있다. 뿐만 아니라 아무리 정교하게 설계되었다 하더라도 중앙정부의 사업관리 지침은 개별 지역특성을 충분히 반영하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 중앙정부는 아동·청소년 보호정책과 가족보호정책의 큰 방향성과 사업목표를 설정하고 운영방향과 관련하여 보편적 원칙기준을 계획, 심의, 승인하면서 성과관리의 최종적 책임을 가져야 한다.

둘째, 포괄보조 적용대상 사업들의 관련 주무부처가 여러 부처에 걸쳐 분산되어 있는 현재의 구도 하에서는 중앙정부 차원에서 부처 사업 간의 통합 방안에 관한 협의가 선행되어야 할 것이다. 중앙부처 간의 사업 통합 논의는 자연스럽게 지방자치단체의 업무 담당자 간의 소통과 협력을, 나아가 지방정부 조직 간의 사업 효율화를 위한 조정을 유도해 낼 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 전반의 과정이 일정 정도의 경과기간을 거쳐 아동, 청소년 및 가족보호 사업의 효율적 운영 방식으로서의 발전 가능성이 확인될 때 본격적으로 시행함으로써 중장기적으로 위기아동·청소년·가족보호 포괄보조사업으로 확대·제안할 수 있을 것이다.

셋째, 포괄보조방식이 지역 자율성과 재정분권의 효과를 극대화하기 위한 본래의 제도 적용 목적을 달성할 수 있도록 지방정부의 사업 기획 역량은 물론 재정 책임성에 대한 감독, 사업시행 권한, 재정관리 권한 등에 대한 역할과 책임이 명확하게 규명·제시되어야 한다. 지방분권화 수준이나 지방정부의 역량이 충분히 성숙되지 않은 상태에서 성급하게 포괄보조방식의 적용을 강요할 수 없다. 포괄보조방식의 정착과정에서는 성과 인센티브를 통해 새로운 사업운용 방식의 안정적 정착률을 유인해볼 수 있다. 다만 성과 인센티브 지급을 비롯하여 포괄보조방식은 성과관리 체계와 병행하여 검토될 때, 제도운영의 시너지를 기대할 수 있다.

제 4 장

주요국의 아동·청소년·가족보호 정책현황과 사례

1. 정책대상의 범위와 특성
2. 법제 현황과 서비스 전달체계
3. 사업 및 프로그램 운영 사례
4. 시사점

제 4 장

주요국의 아동·청소년·가족보호 정책현황과 사례*

이 장에서는 주요국의 아동·청소년·가족보호 정책현황을 고찰하여 국제적 동향을 파악하고 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 OECD 가입국 가운데 UN아동권리협약 당사국이며 아동·청소년·가족보호에 있어 선진적인 제도를 운영하고 있는 미국, 영국, 호주 사례를 중심으로 고찰하였다. 각 국가별로 정책대상인 아동·청소년·가족에 대한 관점과 가족 및 사회복지정책에 편차가 크기 때문에 연구목적에 따라 아동·청소년으로 논의를 제한하여 보호체계 내 정책대상의 범위, 법제 현황과 서비스 전달체계, 사업 및 프로그램에 초점을 두고 살펴보았다. 특히 주요국의 경우 중앙과는 별도로 지방정부가 독자적인 법제와 서비스 전달체계를 갖추고 있는 경우가 많아 중앙정부의 관련 조직과 정책을 중심으로 살펴보고 일부 지방정부의 사례를 제시하였다.

1. 정책대상의 범위와 특성

1) 미국

미국의 아동·청소년 보호정책의 대상은 학대피해아동 뿐 아니라 부모나 보호자가 없거나 자녀를 양육할 수 없는 경우, 빈곤아동, 가출청소년을 포함한다. 즉, 아동보호 서비스(Child Protective Service, CPS) 대상은 결국 아동복지(Child Welfare System, CWS) 대상으로 이해되어 보호체계의 범위와 정책대상은 넓을 수밖에 없다(Child Welfare Information Gateway, 2015a). 또한 아동·청소년·가족보호는 단순한 보호(protection) 외에 아동과 가족에 대한 돌봄(care)과 복지(welfare), 그리고 지원(support)을 포함한다. 보호체계 내 핵심적 보호대상인 학대피해아동, 가출청소년, 청소년 한부모에 대한 법률적 정의는 살펴보면, 먼저 아동학대의 경우 연방정부의

* 이 장은 한미경교수(San Jose State University), 김지연연구위원(한국청소년정책연구원)이 집필함.

아동학대예방처리법(Child Abuse Prevention and Treatment Act, 1974)에서 신체적 학대, 정서적 학대, 성(sexual) 학대, 방임으로 구분하고 있다. 아동보호의 목적은 ① 아동을 학대나 방임 등 위험(dangers)이 있는지 구별하는 것, ② 위험에 처한 아이들을 구출하는 것, ③ 이러한 아동들에게 신속하고 효율적인 보호와 서비스를 제공하는 것이다(Berrick, 2011, p.18). 각 주(state)마다 별도로 법률화 하고 있으며 학대, 방임, 유기(abandonment)의 사례를 구체적으로 포함하고 있다. 예를 들어 알래스카의 경우 ‘부적절한 조치로 아동의 건강 또는 복지가 해를 입게 되는 경우’ 를 포함하고, 콜로라도주는 ‘부모의 지도감독이 부재하여 추가 서비스가 필요한 경우’ 등을 포함하여 아동학대의 정의를 포괄적으로 해석하여 적극적 예방조치와 개입 여건을 마련하여 안전과 복지를 담보하도록 하고 있다(차선자, 2013, pp.157~158).

다음으로 18세 미만의 가출청소년, 홈리스(homeless 또는 unaccompanied youth)에 대한 정의도 연방정부의 법률에 따라 각 주별로 정의를 달리하고 있다. 특히 비자발적으로 쫓겨난(throwaway) 경우를 별도로 포함하고 있다. 연방정부기관의 보고서에서 최소 36개 주가 가출청소년(runaway youth)을 위기청소년(young persons in high-risk situations)의 개념으로 정의하고 있다(National Runaway Safeline, 2015a, p.13). 특히 홈리스청소년을 위한 교육법인 맥킨니-벤토법(McKinney-Vento Act)을 기반으로 비행, 일탈이 아닌 취약계층의 관점에서 지원과 서비스 대상으로 명시하고 있다. 구체적으로 보면 오하이오주는 가출청소년을 보호자와 분리되어 주거와 다른 서비스를 시급하게 필요로 하는 18세 미만의 아동으로 정의하고, 뉴저지주는 홈리스청소년을 주거지와 적절한 보호가 없는 21세 이하의 자로 규정하고 있다. 메인주를 포함한 다수의 주에서는 가출청소년은 부모와 보호자, 법적 후견인의 동의 없이 가출한 18세 이하의 아동이라 정의하고, 홈리스청소년은 ① 동행하는 성인이 없고, ② 적절한 보호와 관리(supervision) 없이 주거할 곳이 없거나, ③ 부모나 보호자가 보호를 거부하거나, ④ 보호할 곳이 없는 아동으로 정의하고 있다. 마지막으로 청소년부모(teen parent)는 결혼 여부, 성별에 관계없이 18세 이하 미성년자 가운데 임신 혹은 자녀를 양육하는 청소년을 의미한다(Solomon-Fears, 2015, pp.15~16). 특히 빈곤, 아동학대, 가출, 청소년부모는 긴밀한 관련성이 있는 것으로 나타나(표 4-1), 보호체계 내에서 아동, 청소년, 가족을 서로 다른 정책대상으로 분리하기보다 포괄적으로 접근할 필요성이 있음을 시사한다.

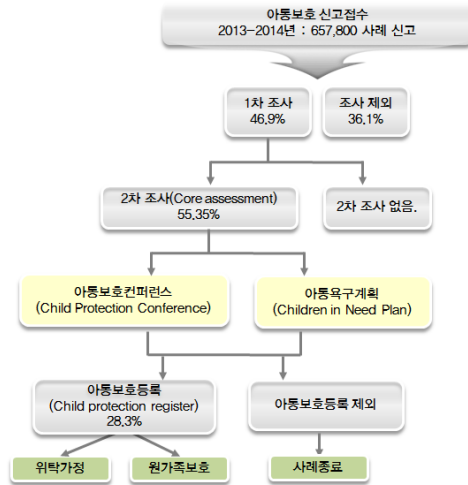
표 4-1 아동학대-가출-청소년부모의 연관성

- 빈곤과 아동학대, 가출, 청소년임신은 서로 긴밀한 연관성이 있음.
- 가출청소년의 80%가 아동학대의 경험이 있다고 응답함.
- 성별에 관계없이 (both girls and boys) 34%는 성적학대를 받은 경험이 있다고 보고함.
- 가출청소년 중 47%가 부모나 보호자와의 갈등으로 인해 가출을 결심함.
- 50%가 넘는 가출청소년이 부모/보호자가 집을 떠나라고 했거나, 가출상황을 알지만 묵인함.
- 53% 홈리스청소년미혼모는 본인 또한 청소년미혼모의 자녀임.
- 41% 홈리스청소년미혼모가 아동보호시설 (child welfare system)에서 자랐고, 60%의 홈리스청소년부모의 아동들이 위탁가정에서 자랄 가능성이 있음.
- 위탁보호를 받는 18-21세 사이의 청소년 가운데 12-36%가 홈리스가 됨.

* 출처 : National Network for Youth(2014), p.5.를 일부 발췌하여 정리함.

2) 영국

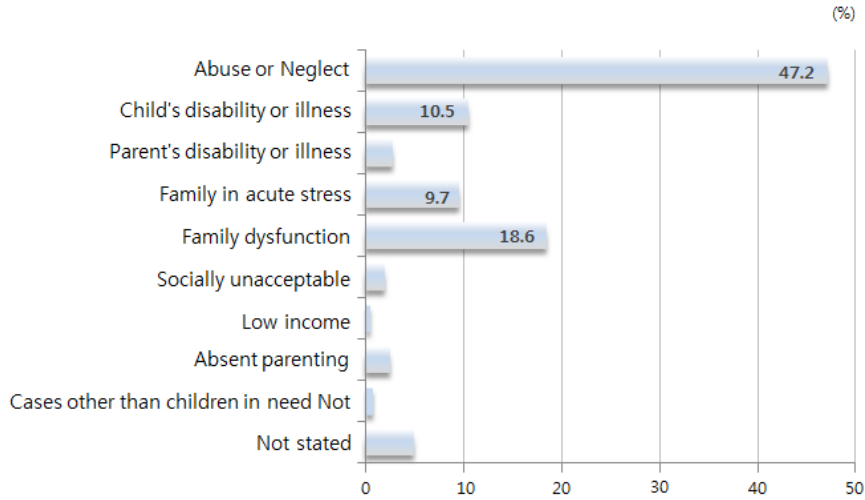
영국은 ‘아동발달’에 기반을 두고, 아동·청소년의 취약성, 심각성의 정도에 따라 취약아동(vulnerable child), 요보호아동(child in need), 관심아동(children looked after), 학대피해아동(on child protection)으로 범주화하고 있다(그림 4-1). 1989년에 개정 아동법(The Children Act)을 근거로 할 때 요보호아동은 장애아동을 포함한 사회·경제적 취약성에 노출된 18세 미만 아동으로 정의하고 있다. 영국 교육부(Department for Education)의 2013~2014년 Children’s social care services 자료에 따르면 기간 중 요보호아동으로 신고·의뢰된 아동은 총 657,800명으로 지난해(총 593,500명)에 비하여 10.8% 증가된 것으로 나타나고 있다(Department for Education, 2014, p.1).



* 출처 : Department for Education(2014), Characteristics of children in need in England, 2013-2014.
(<https://www.gov.uk>, 인출일 : 2015.6.17)

【그림 4-1】 2013-2014년 영국 아동보호서비스 대상 및 보호절차

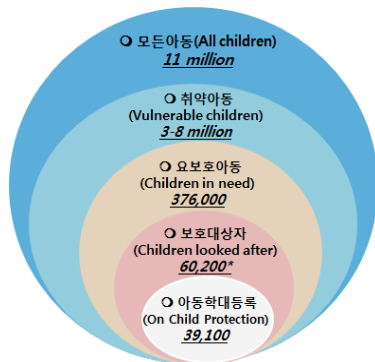
그림 4-2에서 보는 바와 같이 2014년 신고접수된 총 657,800명의 아동 가운데 397,630명이
요보호아동으로 분류되었는데, 학대와 방임이 47.2%로 다수를 차지하지만 가정 내 역기능
문제(18.6%), 빈곤과 스트레스(9.7%), 아동의 장애 및 질병(10.5%), 부모의 질병이나 장애(2.9%)
등 학대사례 뿐 아니라 아동의 발달환경으로서 부모까지 보호대상으로 간주하고 있음을 알
수 있다.



* 출처 : 1) Department for Education(2014). p.7.
2) Children' s Rights Alliance for England(2014). p.35.

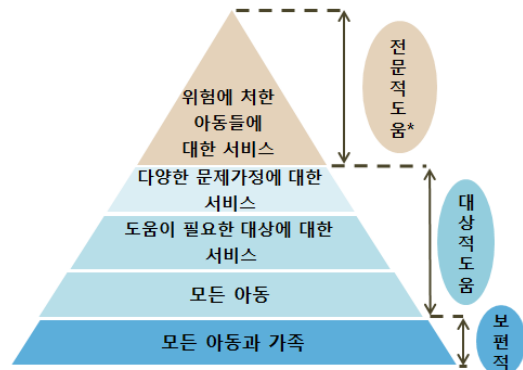
【그림 4-2】 2013년-2014년 영국 요보호아동 주요문제 및 영역

다만 영국의 요보호아동의 데이터(census data)는 지방정부의 아동보호담당(local authority Children' s Social Care Services)으로부터 재정지원을 받는 기관에게 수집한 자료를 기반으로 하기 때문에 재정지원 없이 아동보호서비스를 제공하는 관련기관의 아동현황은 제외되어 있다는 한계가 있다(Munro & Manful, 2012, p.43). 특히 보호대상 아동의 범주화를 바탕으로 통합-보편적 서비스를 타겟화하여 제공하고 있는데(그림 4-3, 그림 4-4), 모든 아동과 가족대상 서비스를 기반으로 도움이 필요하거나 다양한 문제가 있는 가족을 지원하고, 학대를 포함하여 전문적인 개입이 필요한 아동에 대한 별도의 개입을 포함한다. 즉, 영국의 아동·청소년·가족 보호체계는 가족을 단위로 하는 보편적인 복지서비스를 통해 예방과 통합적 관점에서의 접근을 전제로 한다.



* 출처 : Munro & Manful(2012), p.42

* 주 : 보호아동의 규모에서 원 가정 보호아동은 제외함.



* 출처 : The Stationary Office(2003), p.21

* 주 : specialist support는 강제적 서비스의 개념으로 아동학대보호대상으로 분류된 아동에게 정부가 개입하여 부모에 대한 강제권을 행사하는 의미를 포함함.

【그림 4-3】 아동보호 대상범위와 현황

【그림 4-4】 아동욕구에 따른 맞춤형 통합서비스

1989년 아동법(The Children Act)은 아동의 보호와 아동복지 증진을 목적으로 정부가 공권력을 행사하여 가정생활에 대한 강제개입을 정당화하는 기준으로 ‘상당한 피해(significant harm)’의 개념을 도입하였다. 이 기준은 2002년 입양 및 아동법(Adoption and Children Act, 2002)에도 명시되어 있으며, 영국의 아동학대와 보호개념이 포괄적으로 정의되고 있음을 보여주는 예라 하겠다(Colton & Welbourne, 2013; Parton & Berridge, 2011). ‘해(Harm)’는 학대를 직접 겪는 것 이외, 다른 아동의 학대를 보거나 들음으로써 고통 받는 것을 포함하는데, 이러한 학대와 적절치 못한 대우(III-treatment)로 인하여 아동의 건강과 발달에 지장을 입히는 모든 행위를 말한다. ‘개발(Development)’은 신체적, 지적, 정서적, 사회적 행동 발달을 의미한다. ‘건강(Health)’은 신체적, 정신적 건강을 말하며, ‘적절치 못한 대우(III-treatment)’는 물리적 학대와 성적학대 및 모든 잘못된 유형의 대우와 학대의 형태를 포함한다(Parton & Berridge, 2011, p.67).

한편 1990년대 중반에 실시된 아동법 실천에 대한 대대적인 연구는 아동법에 기초한 아동보호 서비스들이 아동보호(child protection)에 지나치게 집중한 결과 전체적이고 포괄적인 아동과 가족에 대한 서비스를 놓치고 있다는 결론을 제기하였다. 이는 아동의 (보호를 포함한) 복지와 아동은 최대한 원 가정에서 자라게 해야 한다는 아동법의 기준에서 벗어나고 있음을 시사하고 있다. 이런 연구결과에 따라 영국정부는 정책과 서비스의 초점을 다시 보호가 필요한 아동과

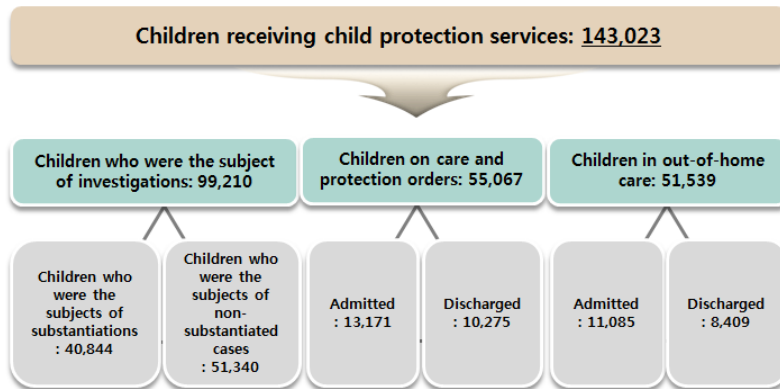
그들의 가족들(families of children in need)에 맞추는 노력을 취하였다.

이러한 가족중심 아동보호와 가족복지는 1990년대와 2000년대 영국의 아동보호체계의 근간이 되었고, 2000년 복지부(Department of Health)가 마련한 ‘요보호아동과 가족평가(Framework for Assessment of Children in Need and their Families)’에서도 아동보호조치 시 원 가정 분리보다 가족에게 포괄적인 서비스를 제공하도록 관련 전문가의 역할을 재차 강조하고 있다(Department of Health, 2000, pp.22~36). 이와 같은 개혁은 1997년에 선출된 신노동당 정부(New Labour government)가 지향하는 이념과 일치하는데, 조기개입과 예방에 초점을 맞출 경우 아동·청소년의 삶의 질을 개선할 수 있을 뿐 아니라 장래의 반사회적 행동과 범죄, 실업 등의 사회적 부담을 완화하는 비용효과(cost-effective)가 크다는 분석에 따른 것이다.

3) 호주

호주는 빈곤과 아동학대의 유의한 관련성(Calvert, 2005; O’ Donnell et al., 2010), 빈곤과 가출청소년 등 위기청소년 문제(Chigavazira et al., 2013)에 대해 지적하며 아동·청소년 보호가 가족복지의 토대에서 정책적으로 접근해야 한다는 주장에 힘을 실어주고 있다(O’ Donnell et al., 2013). 특히, 2009년 호주정부위원회(Council of Australian Governments, p.6)가 발간한 보고서에서는 복지정책을 통한 접근을 강조하고 있는데, 아동학대의 사안도 단순한 보호차원을 넘어 아동의 안전과 가족복지를 지원하는 맥락에서 접근하고 있다.

아동학대의 경우에도 학대, 방임보다는 학대행동, 방임행동 등 ‘행동(behaviours)’이라는 용어를 포함하는데, 이는 보호가 필요한 아동에 대한 개념을 폭넓게 정의하여 정부가 아동의 안전을 위해 개입할 수 있는 근거를 마련하기 위함이다. 또한 가정폭력에 노출된 상황 역시 아동학대의 범위에 포함한다는 것이 미국, 영국과 차별화된 점이다(Council of Australian Government, 2009, p.21). 아동학대 현황을 2015년 Australian Institute of Health and Welfare(2015)의 자료를 통해 살펴본 결과 2013~2014년 1년 간 총 304,097건의 아동학대 사례가 신고·접수되었는데 이는 아동 100명 당 약 37명에 달하는 규모이다. 이 가운데 143,023명의 아동이 아동보호 서비스를 받았으며 이는 100명당 27명에 해당한다(그림 4-5).



* 출처 : Australian Institute of Health and Welfare(2015). p.9.

【그림 4-5】 호주 2013-2014년 아동보호서비스 수혜아동 현황

2. 법제 현황과 서비스 전달체계

1) 미국

일반 아동·청소년 보호를 위한 법률은 1909년 제 1차 아동과 청소년을 위한 백악관 컨퍼런스(White House Conference on Children and Youth)를 통해 아동·청소년복지가 국가의 책임으로 이해되기 시작하였다(Schene, 1998, p.26). 이후 1935년에 제정된 사회보장법 (Social Security Act)²⁸⁾을 근간으로, 1961년 양육보호(foster care) 관련법이, 1974년 아동학대방지법(Child Abuse Prevention and Treatment Act, CAPTA) 제정, 1980년대 입양관련법(Adoption Assistance and Child Welfare Act) 제정, 1990년대에 가족보호법(Adoption and Safe Families Act, ASFA)의 제정으로 체계화 되었다(Myers John, 2008, pp.10~12). 아동학대방지법 제정 후 연방정부의 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS) 내 아동부(Children's Bureau) 산하에 국립아동학대방임센터(National Center on Child Abuse and Neglect, NCCAN)가 설립되었다.

28) 아동 복지 서비스 프로그램, 사회 보장법의 타이틀 IV-B (1935) Child Welfare Services Program, Title IV-B of the Social Security Act (1935) 이 법은 연방정부 보조금의 한도액을 설정하고 민간사회복지 기관들로 하여금 연방 및 주정부와 직접 계약하여 아동·청소년 복지를 위한 다양한 서비스를 제공하도록 하였다. 특히 사회복지법 제 4장은 빈곤가족 아동의 부조, 아동복지서비스, 아동 위탁사업 및 입양을 위한 연방정부 예산지출 등을 다루고 있다.

1970년대부터 현재까지의 아동·청소년·가족 보호관련 입법화 과정을 도식화한 것이 그림 IV-6이다. 특히, 2014년에는 아동학대 가해자에 대한 처벌규정을 명확하게 제시하는 아티클 4-6(Article 4-6: Act on Punishment of Child Abuse)이 제정되었는데, 학대로 인해 아동이 사망할 경우 가해자에게 무기징역형을 내릴 수 있고, 아동학대 반복 가해자에게는 형량을 배가할 수 있도록 하고 있다(박지민, 이종원, 2014, p.220).



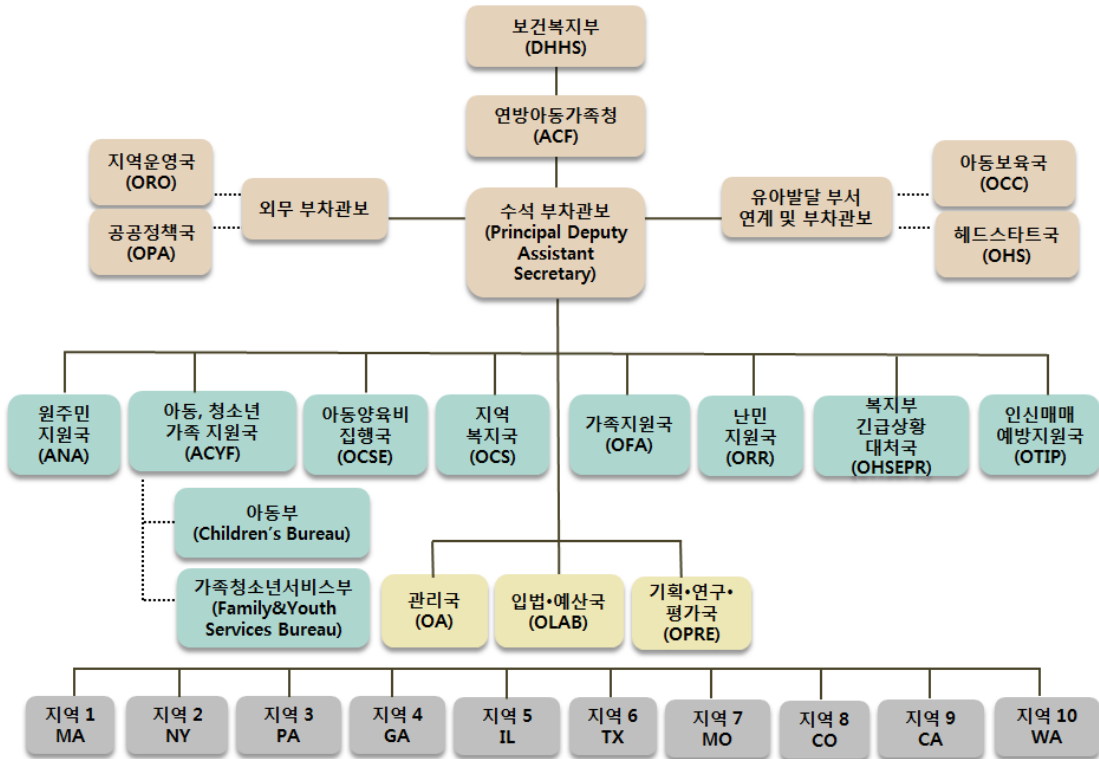
* 출처 : Child Welfare Information Gateway(2012). p.3.

* 주 : 안전지속적인가족증진개정안(2001), 이 법안은 1년 후에 실행됨.

【그림 4-6】 연대별 주요 아동·청소년·가족보호 및 복지관련 입법화

미 연방정부의 행정체제와 예산규모를 보면, 1991년 보건복지부(U.S. Department of Health and Human Services, DHHS) 산하에 설치된 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)은 아동·청소년·가족 보호 및 복지와 관련된 60여 개의 사업을 담당하고 있다. 생계지원프로그램인 TANF(Temporary Assistance for needy Families)를 포함하여 Head Start, 위탁보호 및 입양, 아동학대, 가정폭력 예방사업 등을 포함한다. 아동가족청은 미전역을 10개 구역으로 나누어 각 구역에 지역사무소(Office of Regional Operations)을 두고 주정부와의 협조·공조체제를

갖추고 있으며 아동가족청의 조직도는 그림 4-7과 같다.



* 출처 : Administration for Children and Families(2015). ACF Offices, (<http://www.acf.hhs.gov>, 인출일 : 2015.10.15)

* 주 : 1) 지역운영국 하단에 표기된 주 이니셜은 다음과 같음: MA-메사추세츠, NY-뉴욕, PA-펜실베이니아, GA-조지아, IL-일리노이, TX-텍사스, MO-미주리, CO-콜로라도, CA-캘리포니아, 그리고 WA-워싱턴.

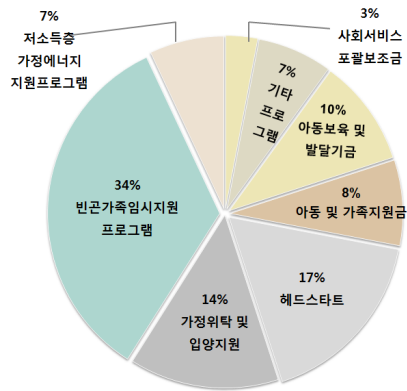
【그림 4-7】 미국 연방정부 아동가족청(ACF) 조직도

아동가족청(ACF)예산은 최근 증가하고 있는데(표 4-2), 2015년 아동가족청 예산에서 빈곤가족 지원사업 예산 비중이 34%로 가장 많고, 아동보호 예산 비중은 24%로 두 번째를 차지한다(그림 4-8). 주목해야 할 점은 아동가족청은 아동보호와 안전, 가족복지를 총괄하며, 아동보호가 학대와 방임의 위험으로부터 아동을 구출(rescue)하는 것이 아니라 아동보호와 원 가정보호를 목표로 하는데, 이는 아동보호가 가정 내 빈곤문제를 포함하여 아동·청소년·가족복지 차원에서 이루어질 필요가 있기 때문이다(Cancian, Slack, & Yang, 2010; Carter & Myers, 2007; Drake & Pandey, 1996; Gil, 1973; Pelton, 1981).

표 4-2 연방 아동가족청(ACF) 예산

(단위 : \$ 백만)			
회계연도	2013	2014	2015
ACF 예산	49,232	50,959	51,109

* 출처 : U.S. Department of Health and Human Services(2015), p.13.



* 출처 : The Office of Legislative Affairs and Budget, Fiscal Year 2015, (<http://www.acf.hhs.gov>, 인출일 : 2015.5.16)

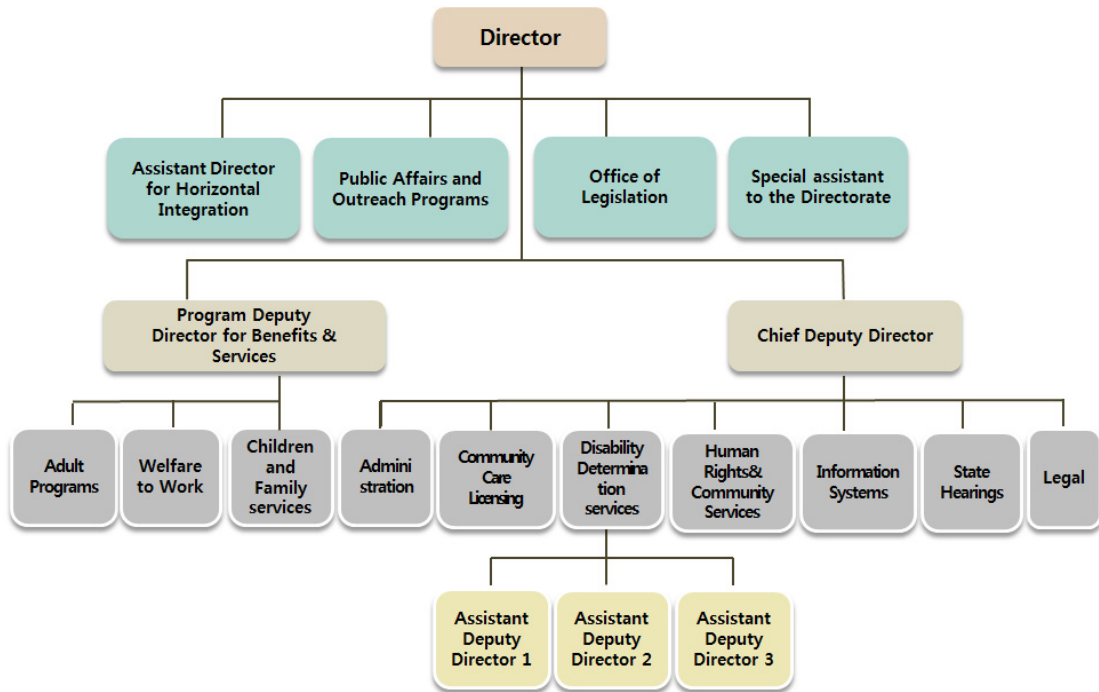
주 : 1) 가출청소년(RHYP)은 기타에 포함됨.

2) 청소년 한부모 지원사업은 OAH(Office of Adolescent Health)에서 담당하며 헤드스타트, 아동 및 가족지원금, 아동보육 및 발달기금 등을 제공받을 수 있도록 지원함.

【그림 4-8】 2015년 미국 아동가족청(ACF) 예산항목

주정부는 연방정부의 법제를 준수하여 각 주의 특성에 맞는 법률을 제정하고 이를 기반으로 아동·청소년·가족 보호 서비스를 제공하고 있다. 주정부 사업은 ACF지역사무소의 지원을 받는 TANF, 아동보육관련 사업, 일반 아동복지 및 장애아동 관련 사업과 주정부 자체 사업(Head Start, 가출청소년 보호 등)으로 구분된다. 예를 들어 미국 내 가장 많은 다인종이 거주하는 캘리포니아주의 경우 인구 총 38.8백만 가운데 18세 미만 아동은 24%로 58개 카운티(County)로 구성되어 있는데 사회서비스부(Department of Social Services)는 약 4,200명의 직원이 복지사무소(Welfare Department)와 민간단체를 지도·감독한다(그림 4-9). 예산의 경우 주의 자체예산(General Funding)이 46%, 연방정부(Trust Fund) 예산이 36% 수준인데, 매년 약 \$19.7billion(약 20조원)의 예산을 편성하고 있다. 이 가운데 60%는 복지사업(welfare programs), 34%는 사회서비

스 라이선싱(social services and licensing)에 투입된다(California Department of Social Services, 2015a, <http://www.allgov.com>, 인출일 : 2015.8.27).



* 출처 : California Department of Social Services(2015b), California Department of social services organization chart, (<http://www.cdss.ca.gov>, 인출일 : 2015.8.27)

【그림 4-9】 2015 캘리포니아 주정부 사회서비스부 조직도

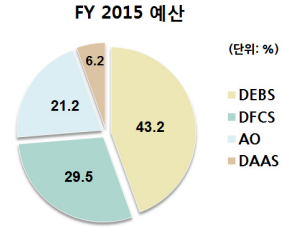
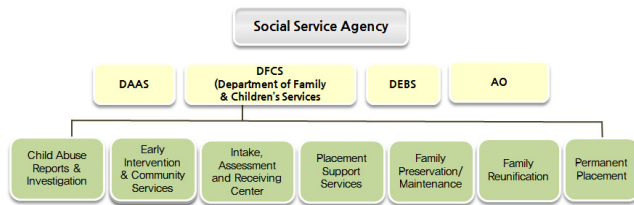
캘리포니아주 산타클라라 카운티²⁹⁾의 경우 County Social Service Agency 산하에 아동학대를 포함한 아동·청소년 보호업무를 담당하는 가족아동부(Department of Family & Children's Services, DFCS)에서 가출청소년, 청소년부모(teen parents)도 담당하고 있다. 2014년 산타클라라 카운티의 총 예산은 \$592.2billion(약 6,826억원)인데 이 가운데 DFCS에 책정된 예산은 29.2%에 달한다(그림 4-10).

29) 산타클라라 카운티는, 미국에서 10번째로 큰 도시이자 실리콘밸리로 잘 알려져 있는 산호세시(City of San Jose)가 위치한 카운티로, 다민족 인구 약 1,782,000가 거주하는 카운티임(Santa Clara County, 2014, p.1).

아동보호와 관련된 모든 절차는 주정부가 담당하며, 민간기관(Community-based Organization)은 정부와의 계약(contract)을 통해 주, 지방정부로부터 재정지원을 받아 전문성에 따라 아동·청소년·가족 보호서비스와 가족지원, 부모교육(parenting classes), 위탁보호(foster care), 가족보존서비스(family preservation service), 사례관리, 상담, 약물치료·재활, 자활지원 등을 직접지원(direct services)한다. 이 과정에서 주정부로부터 철저한 관리·감독·평가를 받아야 하고, 특히 아동부(Children's Bureau)에서는 각 주와 민간기관의 사업을 모니터링하고 평가를 시행하며 이를 위해 각 카운티의 CPS가 참여하는 데이터시스템을 갖추고 있다. 캘리포니아주의 경우 아동복지서비스/사례관리체계(Child Welfare Services/Case Management System, CSW/CMS)라는 명칭으로 시스템을 갖추고 있고(California Department of Social Services, 2010, p.20), 데이터 및 평가를 담당하는 부서(Information Systems Division)를 별도로 두고 있다. 주정부는 아동에 대한 DB를 구축·관리하며 아동에게 사례번호(case number)를 부여하여 민간기관과 정보를 공유한다. 개인 정보에 접근할 수 있는 민간기관 담당자는 주정부에서 실시하는 교육과정을 이수하여야 하고 철저한 보안을 거쳐 접근할 수 있으며 위법행위 뿐 아니라 NASW(National Association of Social Workers)윤리강령(Code of Ethics) 위배 시 법적책임과 파면조치를 당하게 된다.

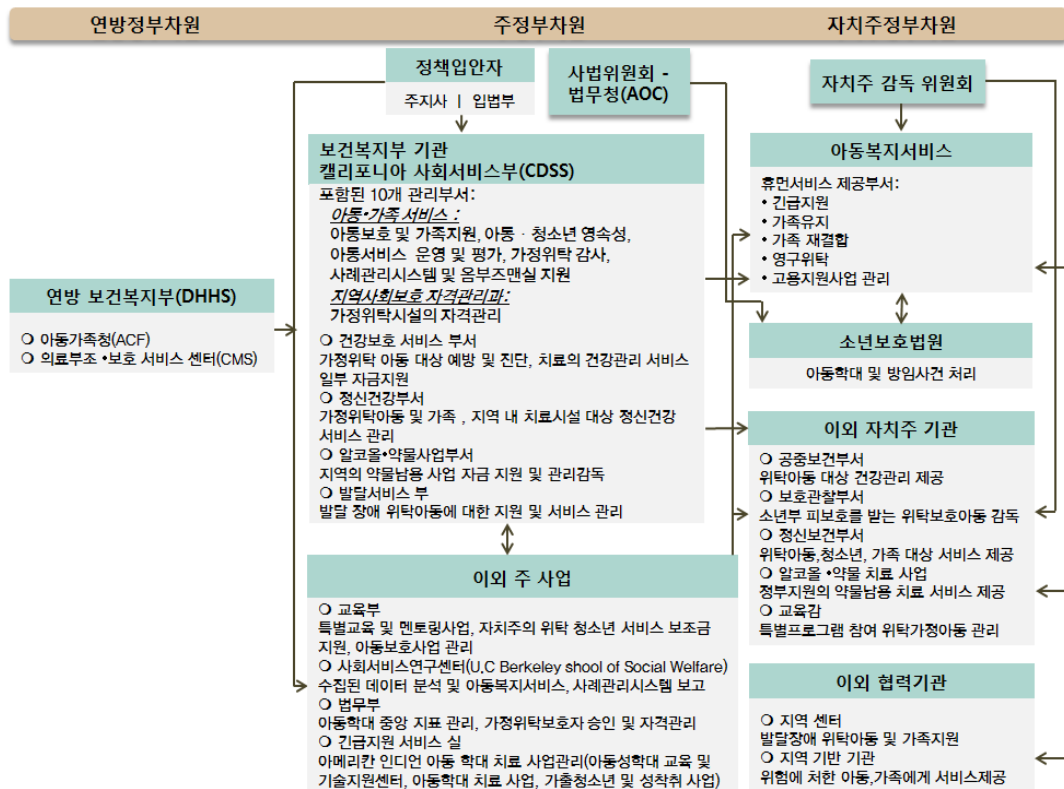
요약하면 아동·청소년·가족 보호의 전반적 행정체계를 보면 CPS(CWS)³⁰⁾는 아동학대, 방임의 원인이 되는 가족 내 문제 뿐 아니라 법원(Juvenile Dependency Court), 민간기관과 실질적인 협력 하에 아동·청소년·가족을 보호하고 지원한다(Reed & Karplow, 2009, p.9). 연방정부의 아동보호는 US Department of Health and Human Services 산하의 아동가족청, Centers for Medicaid and Medicare services의 연합 하에 있고, 주정부 단계에서는 Department of Social Services, Health Care Services, Department of Mental Health, Department of Alcohol & Drug Programs, Department of Developmental Services 까지 관련되는데(그림 4-11), 이는 상당수의 아동학대, 방임의 원인이 부모의 약물중독과 관련이 있고 학대피해아동의 정신건강 관련 문제 역시 많기 때문이다.

30) CPS(Child Protective Services)는 아동보호업무 담당기관을, CWS(Child Welfare System)는 전반적인 체계를 칭한다고 볼 수 있는데 두 용어를 혼용하였다.



* 출처 : Santa Clara County Social Service Agency, FY 2015 Fact Sheet.
(<https://www.sccgov.org>, 인출일 : 2015.10.16)

【그림 4-10】 2015년 캘리포니아주 산타클라라 카운티 조직도



* 출처 : Reed & Karpilow(2009), p.2.

【그림 4-11】 캘리포니아주 아동보호·복지체계 주요기관

2) 영국

(1) 1989년 아동법과 1990년대 아동보호

1946년 커티스위원회(Curtis Committee)의 보고서는 ‘아동의 가정 외 보호는 가정위탁이 최선’이라는 아동보호의 원칙을 채택하고 부모의 동의하에 ‘필요한 경우 지방정부(Local Authority)의 권한에 의해 부모로부터 분리’ 하는 것을 합법화 하는 계기가 되었다. 역사적으로 볼 때 1970년대 초반까지 영국의 아동보호는 양육의무의 태만에 대한 지도감독에 초점을 두었으나 1970년대 마리아 콜웰(Maria Colwell) 사건 이후 아동학대로 전환되었다. 이후 1975년 아동법이 개정되었고, 1989년에 개정된 아동법에서 정부의 공권력(compulsory act)으로 학대의 위험에서 아동을 분리시키는 권한을 강화하게 된다.

영국의 아동법에서 밝히고 있는 아동보호·복지의 기본원칙은 “아동의 복지가 가장 중요한 고려사항이며, 가능한 양육과 보호가 원 가정 내에서 이루어지도록 하고, 정부는 부모와 협력해서 일하고, 아동을 가족으로부터 분리할 지에 대한 의사결정은 최대한 빠른 시간 내에 이루어질 필요가 있는데 의사결정의 지연은 아동의 복지를 침해할 가능성이 있고 치명적 손상을 입힐 수 있기 때문” 이다(Parton & Berridge, 2011, p.67). 그러나 아동보호(child protection)에만 지나치게 집중하게 되면 전체적이고 포괄적인 아동, 가족 지원을 놓칠 수 있다는 지적에 따라 영국정부는 정책과 서비스의 초점을 다시 보호가 필요한 아동과 가족(families of children in need)으로 맞추게 되었다. 이러한 개혁은 1997년 선출된 신노동당 정부(New Labour government)가 지향하는 이념과 일치하는데, 이는 비용효과(cost-effective)를 바탕으로 정부가 아동발달에 대한 조기개입과 문제예방에 초점을 두고 지원하면 반사회적 행동, 범죄, 실업 등을 미연에 방지하여 아동을 건강한 시민으로 성장시킬 수 있다는 관점에서 기인한다(Stratgy unit, 2003, pp.78-79; Lister, 2006, p.52 재인용).

(2) 2000년대 아동·청소년 정책목표 “Every Child Matters(ECM)”

1975년, 1989년 아동법 개정을 근거로 영국은 아동보호에 있어 국가 개입이 가능하게 되었고, 이후 아동보호(protection)와 안전(safeguarding)을 보장하기 위한 협력, 조정체계를 지속적으로 보완해 왔다. 이후 2000년에 빅토리아 클림비(Victoria Climbie)라는 8세 여아가 네 개의 사회서비

스 기관과 두 개의 병원, 두 개의 아동보호전문기관의 보호와 지도감독(supervision)을 받는 과정에서 증조모의 폭행으로 사망하는 사건을 계기로, 국가차원의 아동보호체계에 대한 재평가가 시작되었다. 이후 2004년 아동법(Children Act, 2004)이 전면 개정되어 위기개입 시점 등 아동보호정책과 서비스 체계가 전면 보완되었으며, 관련기관 간 통합과 융합(collaboration and ‘joined up’ services)을 강조하는 체계를 마련하는 기반이 되었다(The Lord Laming, 2009; Parton & Berridge, 2011; House of Commons & Education Committee, 2012; Colton & Welbourne, 2013; HM Government, 2013). 한편, ‘Every Child Matters(ECM)’은 영국의 아동보호·복지의 기반을 제시하는 정책사례라 할 수 있는데, 0세부터 19세(장애아동은 24세)까지의 모든 아동을 대상으로 다음의 다섯 가지 목표를 지향하는 과정에서 어려움이 있는 경우를 정책대상으로 한다(Department for Education and Skills, 2004, pp.16~17).

- 건강유지(Being health)
- 안전함(Staying safe)
- 즐거움과 성취(Enjoying and achieving)
- 긍정적 기여(Making a positive contribution)
- 경제적 복지의 달성(Economic well-being)

ECM은 요보호아동에 국한하지 않고 전체 아동을 대상으로 조기개입과 문제의 약화를 예방한다는 전략을 취하는데(Department for Education and Skills, 2004, p.2; HM Government, 2010, p.7), ① 아동중심실천(Child-centered practice)의 원칙, ② 조기개입과 협력관계를 바탕으로 교육서비스와 아동복지서비스를 연계한 아동의 성과에 초점두기, ③ 정부개입의 최소화와 협력관계(partnership) 강조, ④ 연속적, 통합적 접근 추구를 특징으로 한다(Department for Education, 2011, p.10). ECM은 캐머런정부 이후 약간의 변화가 있으나 여전히 영국 아동보호서비스를 대표하는 위상으로 자리하고 있다(Davies & Ward, 2012; Munro, Brown & Manful, 2011; Parton & Berridge, 2011).

(3) 최근 아동·청소년·가족보호정책

빅토리아 클림비(Victoria Climbie)의 사망이 1989년 아동법 개정의 계기가 되었다면, 2008년 런던에서 발생한 17개월 된 피터 코넬리(Peter Connelly)의 학대로 인한 사망은 영국 정부가 아동법 관련 정책과 서비스 효과성을 재점검하는 계기가 되었다. 피터는 아동보호대상으로 분류되어 약 60여명의 건강 및 사회복지 전문가(health and social care professionals)와 접촉한 상태였지만 친모의 남자친구의 학대로 사망하게 된다. 이후 아동보호정책의 대상이 일반 전체 아동 가운데 학대피해아동을 포함한 요보호아동에 대한 특별한 보호에 초점을 두는 것으로 전환하였고, 2010년 연합정부(Coalition government)의 등장 이후 현재 영국은 보호대상 아동에 대한 특별한 보호감시, 서비스, 행정에 주력하고 있으며, 입양의 효율적 추진을 위하여 행정적 절차 개선을 시도하고 있다(Colton & Welbourne, 2013, p.87).

영국은 가족의 빈곤이 아동학대, 청소년기 가출, 비행 및 일탈, 10대 임신 등의 사회적 문제와 밀접한 관련성이 있다고 보고, 아동빈곤 감소를 통해 학대피해아동, 가출 및 홈리스, 청소년 한부모 등 정책대상 출현을 감소시키는 전략을 취하고 있다(Blair et al., 2006; Duncan, Brooks-Gunn & Klebanov, 1994; Taulbut & Walsh, 2013).³¹⁾

2011년 아동·학교·가족부(Department for Children, Schools and Families: DCSF)가 교육부(Department for Education)로 개편되면서 현재 영국 교육부는 기존의 Department for Children, Schools and Families(DCSF)의 주요업무 뿐 아니라 19세 미만 아동·청소년의 교육, 보호, 복지를 통합적으로 담당하고 있다. 교육부는 아동가족국(State for Children and Families), 학교국(State for Schools), 기술국(State for Skills), 교육·보육국(State for Education and Childcare) 등 네 개의 국으로 나뉘어져 있으며, 아동가족국에서 입양, 위탁보호, 아동보호, 가족관련법률과 아동·청소년 대상 각종 서비스를 관할한다(Department for Education, www.gov.uk/government, 인출일 : 2015.6.11). 이와 같은 대대적 조직개편은 아동과 가족의 욕구와 문제를 교육정책의 관점에서 바라보고, 학교 관련 문제가 교육문제가 아닌 사회문제라는 인식 하에 가족을 기반으로 통합적인 서비스를 제공해야 한다는 정책방향에서 기인한 것이다(Colton & Welbourne, 2013, pp.78~82). 영국의 아동보호·복지 관련 주요 법률의 현황을 요약한 것이 표 4-3이며, 아동부가 소속되어 있는 교육부(Department for Education, DFE)에서 발간한 보고서에 근거를 두었다.

31) 이와 관련하여 슈어스타트(Sure Start) 프로그램을 살펴볼 필요가 있으며, Ndirect(2014), 김미숙 외(2012), 황옥경(2013) 등을 참고할 수 있다.

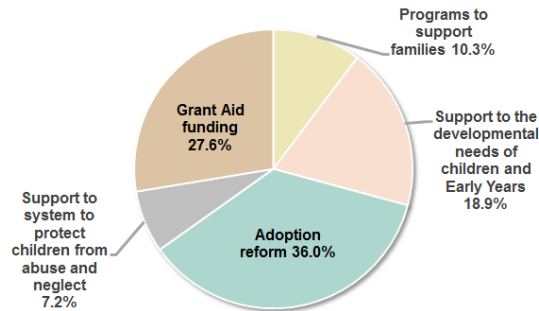
표 4-3 영국의 주요 아동·청소년 보호 관련 법률

주요법	주요내용
국가보호법 (National Assistance Act), 아동법(The Children Act, 1948)	1948년 제정된 두 법률을 통해 지방정부에 보호서비스 책임과 권한이 이양됨. 특히 아동법에서 지방정부에 사회복지부(Department of Social Work)를 설치하여 보호가 필요한 아동에게 서비스를 제공하는 계기가 마련됨.
아동법 (The Children Act, 1975)	위탁보호 후 원 가정 복귀 후 계부와 친모로부터 학대를 받은 마리아 콜웰(Maria Colwell) 사건을 계기로 지방정부와 위탁부모의 권한을 강화함. 또한 학대피해아동 등록제도와 사례회의, 의사결정기관인 지역아동학대위원회 제도화 등 영국 아동보호서비스(child protection service) 행정절차의 근간을 마련함.
개정 아동법 (The Children Act, 1989)	1987년 클리블랜드(Cleveland) 지역에서 발생한 100명 이상의 아동이 포함된 성학대 사건을 계기로 조사 보고서의 권고에 따라 아동법을 개정함. 이 보고서에서는 지금까지의 아동보호의 흐름과 달리 사회복지사가 기계적으로 아동을 가족으로부터 분리하는 것에 대한 문제를 지적함. 개정법은 여러 아동참사의 교훈을 계기로 아동보호, 육성, 학대로부터의 보호라는 단편적인 법제를 통합한 획기적인 법으로 평가받고 있고 영국 아동복지의 중추 역할과 관련 복지서비스의 근간이 됨. 모든 아동의 욕구충족 보장과 부모와 정부가 동반자적 관계라는 개념 하에 정책, 실천에 대한 포괄적인 내용을 포함함. 또한 이 법에서 요보호아동(child in need)이라는 개념이 처음 도입되었고 아동학대 뿐 아니라 가출청소년, 가족에 대한 광범위하고 보편적인 복지 지원을 포함함.
입양법 (The Adoption and Children Act, 2002)	입양 관련 절차를 입법화하고 아동이 영구적 가정에 배치될 수 있도록 하는 서비스 전달체계와, 위탁가정 및 가정 외 배치를 최소화하는 서비스 제공, 입양 관련 행정절차를 간소화시키는 내용을 포함함. 이 법은 2006년 개정됨.
개정 아동법 (The Children Act, 2004)	2000년 위키개입 시점을 놓쳐 증조모의 폭력으로 사망한 빅토리아 클림비(Victoria Climbié) 사건을 계기로 기존 아동보호제도의 재평가를 통해 개정됨. 영국 아동보호 서비스 전달체계에 큰 변화를 가져온 중요한 법이며 지방정부에 아동서비스국(Children's Service Department) 설립 계기가 됨. 이후 아동에 대한 사회복지서비스와 교육서비스의 연계를 강화하게 됨.
아동·청소년법 (The Children and Young Persons Act, 2008)	이 법의 주요 목적은 아동이 안정적인 거처에서 교육과 안전한 생활을 영유할 수 있도록 지방정부와 아동보호기관의 협력을 강조함. 이 법을 통해 이후 아동 관련기관 간의 협력이 강조되어 아동보호서비스의 질적 수준이 향상되었다는 평가를 받고 있음.
아동·가족법 (Children and Families Act, 2014)	이 법의 제정으로 2014년 9월 학기부터 잉글랜드지역 모든 공립 유치원 및 초등학교 1·2학년에게 무상으로 점심을 제공함. 특수학교 및 자유학교도 지원대상에 포함됨.
가출청소년, 청소년임신/양육 관련 법안	
아동주거지원법 The Children(Leaving Care) Act, 2000	1989년 아동법을 보완한 법으로, 사회복지기관에서 아동이 18세까지 경제적으로 안정된 환경에서 자랄 수 있도록 서비스를 제공하고, 아동과 가족에 대한 경제적 지원 강화를 목적으로 함.

주요법	주요내용
홈리스법 (Homelessness Act, 2002)	1996년 제정된 주거법(Housing Act)과 함께 홈리스 청소년에게 주택보조를 제공하는 근거를 마련함. 특히 보호대상(looked after children)에 속한 적이 있는 청소년의 욕구에 우선적으로 대응하고, 지방정부는 Housing, Children's Services의 협력을 통해 요보호아동과 가족에게 특별한 지원을 제공하도록 명시함.

* 출처 : Schweitzer, 2011, pp.33~36; House of Commons & Education Committee, 2012, pp.13~15; HM Government, 2013, pp.9~17, p.91.

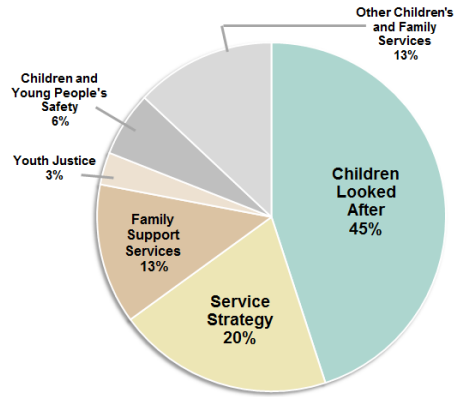
2014년도 아동가족부의 아동보호·복지 총 예산은 £415million(약 7,300억원), 이 중 입양 및 아동보호 예산 비중이 36.0%로 가장 높은 비중을 차지하고, 지방정부와 민간단체 보조금(27.6%), 요보호아동 서비스(18.9%), 프로그램 지원(10.3%) 등으로 편성되었다(그림 4-12).



* 출처 : Department for Education(2015). p.13을 참조로 재구성함.

【그림 4-12】 2014년 영국 아동가족부 사업 예산

지방정부는 각각 사회서비스국(Social Service Department, SSD)을 두고 있는데 SSD는 2004년 아동법의 전면개정 이후 아동서비스국(Children's Services Department)으로 재정비되었다. SSD 산하에는 아동보호부, 현장서비스부, 실천기준과 관리부 등 아동관련 부서가 포함되어 있어 아동과 가족을 단위로 서비스를 제공하고 관리하는 기능을 가지고 있다. 아동보호 관련 사례관리는 주로 공공기관이 담당하며 직접서비스를 제공하는 민간기관과 역할분담 및 연계체계를 가지고 있는데 지방정부는 관할 지역 내 아동보호서비스 제공에 있어 전 과정을 관할한다. 2011년부터 2012년까지 영국 지방정부가 지출한 아동보호·복지 서비스 비용을 보면, 관심아동(Children Looked After)에 45%의 예산을 지출하였고, 그 다음으로 서비스 개발 및 수정(Service Strategy) 20%, 가족지원서비스(Family Support Services) 13% 순으로 지출한 것으로 나타났다(그림 4-13).



* 출처 : HM Government(2014). p.79.

【그림 4-13】 2011-2012년 영국 지방정부 지출 예산

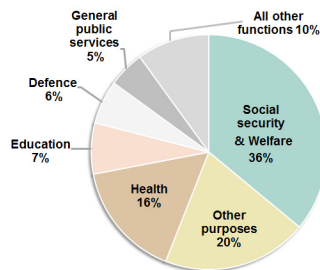
3) 호주

호주는 1989년 유엔 아동권리협약(United Nations Convention on the Rights of the Child)에 서명하였다. 호주는 각 주와 관할 행정구역별로 아동보호 관련 법률을 입법화하고 정책과 서비스에 대한 책임을 행사하여, 연방정부 차원의 법률이 존재하고 이를 기반으로 각 주별로 개별법을 갖춘 미국, 영국과 다소 차이를 보인다. 호주는 1970년 이후 아동을 최대한 원 가정에서 보호하고 가족기반 서비스 제공을 강화하는 방향으로 정책을 추진하고 있으며(Swain, 2014, p.15) 다음의 원칙을 기반으로 한다.

- (아동을)최우선으로 한다.
- 조기개입을 통해 아동이 보호체계로 진입하는 것을 예방한다.
- 결정과정에 아동·청소년의 의견을 반영한다.
- 가정 외 보호(out-of-home care)와 배치(placement)는 법원의 명령에 따른 최후의 수단으로 활용하며, 부모가 자발적으로 아동을 일시 가정 외 보호를 요청하는 경우는 예외로 한다.
- Aboriginal Child Placement Principle에 따라 호주 원주민(Aboriginal people, Torres Strait Islander)에게 문화적으로 적절한 서비스를 제공하여야 한다(가정 외 보호 시 최대한 인종, 문화적 특성을 고려).

- 청소년의 경우 아동보호서비스가 종결된 후에도 사후관리를 제공한다(Victoria주는 21세, New South Wales, South Australia, the Northern Territory 와 Western Australia주는 25세까지 사후지원).
- 영구적 배치계획(permanency planning)을 통해 최대한 안정적 생활환경을 구축한다.

2015년 현재 아동·청소년 보호업무를 담당하는 행정부서는 Department of Human Services 산하의 ‘Families, Older Australians and Service Information’ 이다. 크게 가족, 노인, 서비스 조직으로 구분되는데, 가족의 경우 1) Families and Child Support policy, 3) Families Programme Assurance and Coordination, 노인의 경우 1) New Parents, Child Care and Programme Improvement, 2) Multicultural and Rural Programmes, 3) Deduction and Confirmation, 서비스 조직은 1) Child support Redesign, 2) Customer Payment Services, 3) Programme Information으로 구분된다. 호주의 재정구조를 보면 크게 5개 국가보조금으로 통폐합되어 있는 상태로 국가기반시설투자, 환경보호 등 사업은 연방정부가 주도적으로 기획, 재정을 부담하는 반면 다른 사업분야는 주정부(지자체)의 정책 자율성을 최대한 허용하여 포괄보조금(block grants) 형태로 구성되어 있다. Australian Council of Social Services(ACOSS)가 발표한 2015-2016년의 예산을 보면 사회보장 및 복지(Social security & welfare) 예산이 전체의 36%로 가장 높은 비율을 차지하고 보건(Health)이 그 뒤를 잇고 있다(그림 4-14).



* 출처 : Australian Council of Social Service(2015). p.14.

【그림 4-14】 호주 2015-2016년 아동보호 예산

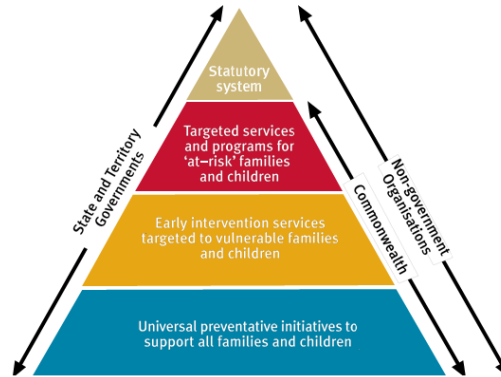
이 외 Child Family Community Australia(2014)의 자료를 중심으로 각 지역별 아동보호 관련 주요법률과 취지를 요약한 것이 표 4-4이다.

표 4-4 호주 각 지역의 아동보호 주요법률

관할구역	주요법률(Principal Act)	주요내용
Australian Capital Territory	Children and Young People Act 2008	아동·청소년 대상 치료적 보호(Therapeutic protection, TPO) 시 법원이 제반사항을 고려 후 TPO를 명할 수 있도록 함. 모든 서비스 제공자의 윤리강령(case standard)을 명시함.
New South Wales	Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998	아동과 가족이 계획수립 시 참여할 권리가 있고 최소한의 개입을 통해 아동보호서비스를 실행하여야 하며 가족과 문화적 연대를 꾸준히 유지하도록 함.
Northern Territory	Care and Protection of Children Act 2007	가족역할의 중요성과 가족기반 서비스를 강조하며 아동 이익을 최우선으로 아동보호서비스 진행을 강조함.
Queensland	Child Protection Act 1999	아동보호의 원칙은 아동의 복지를 최우선으로 정부개입 시 최대한 가족유지를 통해 아동의 안전, 복지를 추구하고 가족이 전 과정에 참여하여 아동의 보호를 의논하고 동의함. 인증, 문화를 고려한 서비스를 제공하도록 관련기관(Aboriginal and Torres Strait Islander agencies)의 역할 강조
South Australia	Children's Protection Act 1993	문화적으로 적절한 서비스의 중요성을 강조함. 원주민 아동배치기준(the Aboriginal Child Placement Principle) 포함
Tasmania	Children, Young Persons and their Families Act 1997	아동·청소년 보호 시 의사결정과정에 참여토록 하여 이들의 의견을 수렴하고, 스스로의 행동에 책임을 질 수 있도록 서비스 제공 기관이 지원하는 기능 강조
Victoria	Children, Youth and Families Act 2005	아동·청소년의 복지를 최우선 원칙으로 하며 보호, 복지를 넘어 아동·청소년의 권리보호에 초점을 두어야 함을 강조
Western Australia	Children and Community Services Act 2004	아동이익 최우선을 원칙으로 부모, 가족, 지역사회의 협력을 강조함. 이를 위해 가족기반 서비스를 통해 부모, 가족이 아동보호에 노력하도록 지원해야 함을 강조

* 출처 : Child Family Community Australia (2014). (<https://aifs.gov.au/>, 인출일 : 2015.7.13.); Swain, S.(2014). pp.81~84 재인용.

호주의 아동보호는 미국과 같이 Department for Child Protection and Family Support(DCPFS)에서 주로 전담하며, 민간단체들은 주로 직접적인 서비스를 담당하는 체제를 갖추고 있고 모든 아동, 가족에 대한 지원을 기반으로 취약계층 아동과 가족에 대한 조기개입, 위기(at-risk)상황의 아동과 가족에 대한 특화된 서비스와 프로그램을 제공한다(그림 4-15).



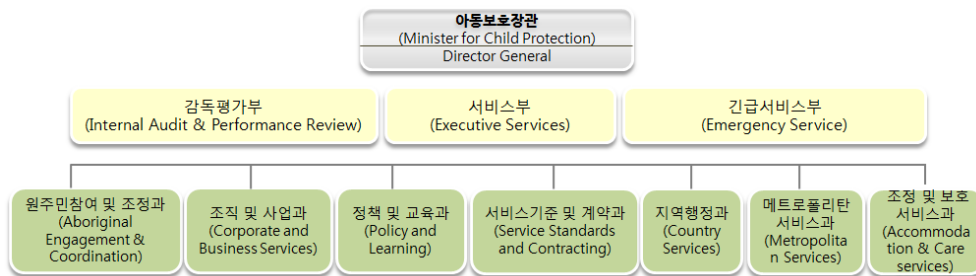
* 출처 : Council of Australian Government (2009). p.8

【그림 4-15】 호주 아동보호체계

아동학대 사례로 판정이 나면 지방정부(state, territory)는 보호명령(Care and Protection Order)을 법원에 청구하고, 대리양육(guardianship and custody orders), 위탁보호(third-party parental responsibility arrangements), 지도감독(supervision), 일시보호(interim and temporary orders) 등의 처우를 하게 된다. 지방정부의 권한(Statutory power)은 ‘Children, Youth, and Families Act’를 근거로 한다. 특히 아동보호정책에 있어 ‘Child Aware Approaches(CAA)’를 지향하는데 아동학대의 원인이 가정 내 폭력, 약물중독, 정신질환 등과 깊은 관련이 있고 이러한 문제로부터 아동을 지키는 것은 지역사회 책임이라는 인식을 공유하고 있다. CAA는 다음의 다섯 가지 원칙을 기반으로 한다(Hunter & Price-Robertson, 2014, p.11).

- Family-sensitive: 부모, 가족의 욕구에 대응함으로써 가족의 기능 회복을 통해 아동의 안전을 보호할 수 있도록 한다.
- Child-inclusive: 아동의 욕구(신체·정신·인지·사회적 발달차원)를 충족시키고 아동·청소년을 서비스 전달과정에 참여하도록 하여 의견을 수렴하고 안전을 위한 환경을 조성한다.
- Strengths-based: 가족, 부모의 약점보다 장점에 초점을 맞추고 아동의 탄력성(resiliency)을 향상시키는 개입에 초점을 둔다.
- Culturally competent: 인종·문화적 다양성을 인지하고 다양한 욕구에 민감하게 대응한다.
- Collaborative: 아동, 가족 관련 서비스 제공 기관은 긴밀하게 협조한다.

이와 함께 지방정부의 사례로 Western Australia 지역을 소개하면, 특정부서에서 아동보호업무를 담당하는 것이 아니라 DCPFS 전체가 가족을 기반으로 아동의 안전과 복지업무를 담당하고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어 Metropolitan Services부서에서 사정(assessment)을 맡고, Accommodation and Care Services부서에서 직접서비스 제공을 담당하며, Corporate and Business Services부서에서 지역사회 민간기관과의 연계를 도모하는 방식이다(그림 4-16).



* 출처 : Government of Western Australia, Organizational Chart February 2010.
(<https://www.dcp.wa.gov.au>, 인출일 : 2015.7.19)

【그림 4-16】 호주 Western Australia 지역 아동보호조직도(2010년)

3. 사업 및 프로그램 운영 사례

1) 미국

(1) 아동보호서비스(Child Protective Service, CPS/CWS)

미국 CPS는 카운티 내 사회복지부 아동·가족복지과에서 담당하며 주정부의 법률과 예산을 기반으로 운영된다(Child Welfare Information Gateway, 2015b, <https://www.childwelfare.gov>, 인출일 : 2015.5.16). CPS는 아동학대조사과, 아동보호서비스과, 위탁가정과 입양을 담당하는 부서로 업무가 구분된다. 아동학대 사례의 판정절차는 한국과 큰 차이가 없는데, 카운티의 CPS워커(worker)의 사례조사(assessment/investigation) 판정에 따라 학대와 방임이 전혀 없을 경우 종료(unsubstantiated)하고 학대, 방임으로 판정하면(substantiated) 정부의 개입이 시작된다.

개입은 크게 집중적인 가족보존서비스(family preservation service)와 가정 외 배치(out-of-home placement)를 포함한다. 가족보존서비스는 학대 재발 가능성이 적은 경우 원 가정 보호를 목표로 CPS의 집중적인 감독 하에 가족의 욕구(needs)에 따라 공공부조, 긴급생계지원, 부모양육교육, 보육서비스, 상담, 가족치료 등의 서비스가 제공된다. 학대, 방임 위험이 큰 경우 아동을 부모와 분리하는 가정 외 배치가 이루어지며 재결합 전까지 위탁보호(foster care)를 받게 되는데, 친인척위탁(kinship care), 일반가정위탁(foster home care), 집단가정위탁(family group care), 치료형 가정위탁(therapeutic foster home care)등을 활용한다. 아동·청소년의 가정 외 배치가 이루어지면 안전이 담보될 때까지 CPS가 아동 양육의 권한을 행사하는데 이 과정에서 법원의 업무절차는 카운티마다 다를 수 있는데, 대체적으로 아동학대, 방임 신고에 따른 Detention Hearing, CPS의 임시양육을 결정하는 Dispositional Hearing, 가족재결합과 아동 안전 등을 파악하는 Review Hearing 단계를 둔다. Review Hearing은 6개월마다 열리고, 진척과정(progress)에 따라 종결과 재검토를 결정하게 되며 부모와의 빠른 재결합이 이루어질 수 있도록 다양한 서비스를 제공한다. CPS의 주요 기능과 역할을 요약한 것이 표 4-5이다.

표 4-5 CPS 주요 기능 및 역할(산타클라라카운티 사례)

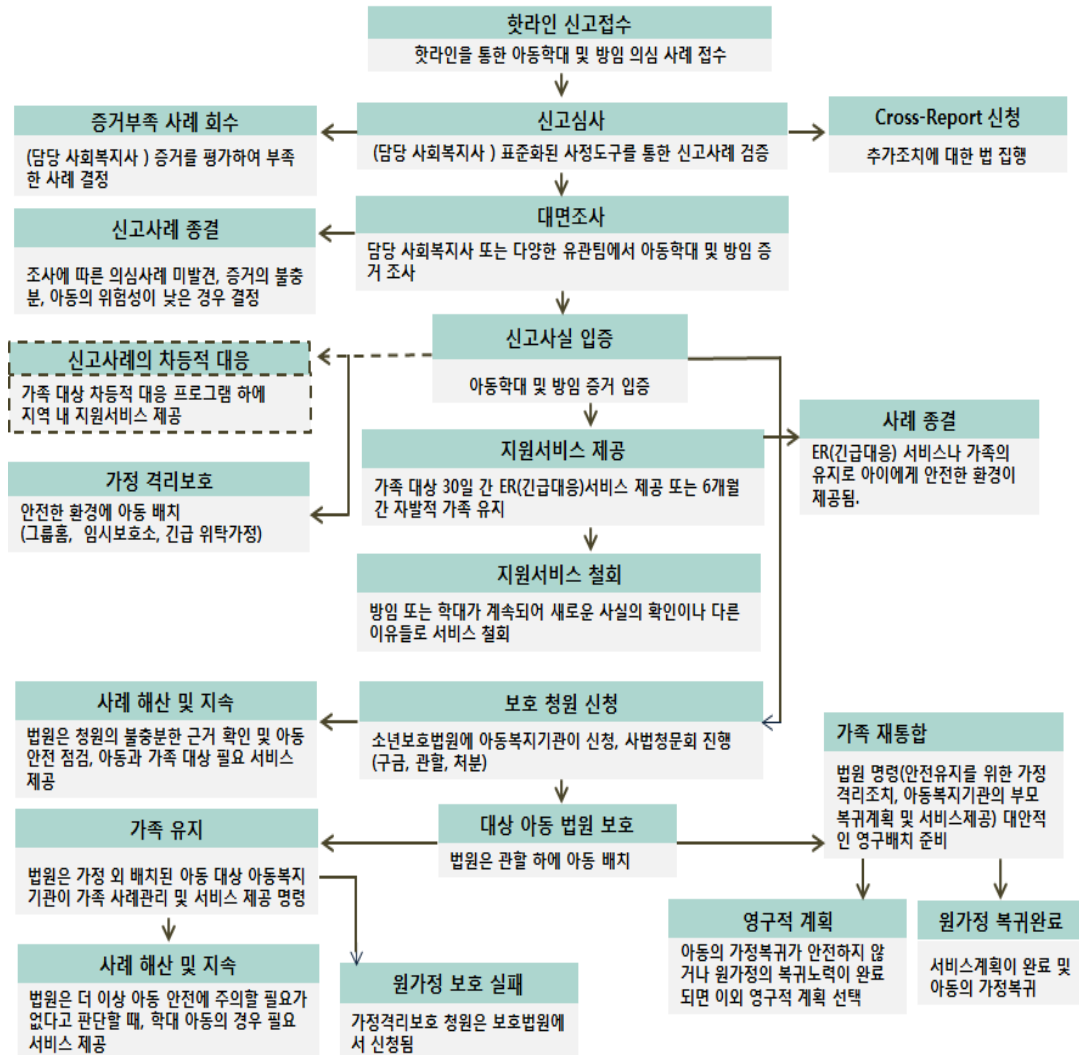
- Preplacement Preventive Services: 보호가 필요한 아동이나 학대여부가 미약한 경우 원 가정 보호에 목표를 두고 경제적, 심리·정서적 집중서비스를 제공하여 아동의 원 가정 배치를 최소화함.
- Emergency Response: CPS워커가 아동학대 신고·접수를 담당
- Child Abuse and Neglect Reporting Center: 아동학대 신고·접수 담당, 365일 24시간 핫라인(hot-line) 운영
- Family Maintenance & Home Supervision: 적절한 서비스와 개입이 없을 경우 학대발생 가능성이 크다고 판단될 경우 아동을 포함한 원 가정 전체에 서비스 제공 및 지도감독
- Out-of-home Care & Family Reunification: 위탁가정에 배치된 학대피해아동의 보호와 복지를 담당하며 사회복지사가 사례관리를 담당하며 민간기관과 긴밀하게 연계하여 원 가정 복귀, 입양 등 영구적 보호(permanent placement)를 위해 통합서비스 제공
- Permanent Placement: 원 가정 복귀가 불가능한 경우 입양, 후견인(guardianship), 자립(independent living) 지원
- Pregnant/Parenting Teens: 요보호아동 중 임신, 청소년 한부모에 대한 사회복지서비스 제공
- Family Wellness Program: 학대, 방임 사례 중 부모가 약물(특히, methamphetamine)을 사용하고 자녀가 3세 미만인 사례를 집중 담당하는 특별부서로, 법원과 긴밀하게 연계하고 부모의 재활을 목표로 개입
- Family Resource Center: 학대 여부와 관계없이 모든 가족을 대상으로 서비스 제공, 부모가 서비스를 받는 동안 보육을 담당하거나 긴급지원(emergency funding)을 제공하여 빈곤과 아동학대의 관련성을 기반으로 지원함. 다른 카운티의 주요기관과 사업(County Mental Health, Public Health, Drug Abuse, Alcohol services, WIC 등)과 연계하여 아동학대, 방임 예방에 초점을 둠.
- Court Services: 법원, 변호사 등 법률적 조언을 통해 아동 최우선의 이익보장과 복지를 지원하는 부서
- Dependency Investigations: Emergency Response unit과 긴밀한 협조를 유지하여 학대, 방임 정도를 평가하고 원 가정에서의 분리여부를 결정함. 현장조사에 참여한 Emergency Response unit의 CPS워커의 자료를 받아 48시간 내 조사(investigation)를 진행하고 필요 시 아동, 부모, 주변인에 대한 인터뷰 실시
- Assessment Center: 일시적으로 부모로부터 분리되어 카운티의 보호를 받는 아동이 원 가정 복귀가 가능한지, 위탁보호가 필요한지, 일시보호시설(Children's shelter)로 갈 경우 행정절차를 담당
- Adoption services: 아동, 친부모, 양부모를 대상으로 입양과 관련한 상담, 주거지원(housing assistance), 재정지원 등 전반을 담당
- Foster and Adoptive Home Recruitment: (좋은)위탁가정, 입양가정을 확보하기 위하여 지역 내 아웃리치(outreach)를 집중적으로 담당
- Foster Parent Training and Education: 위탁부모를 희망하는 가족과 현재 위탁부모 대상 (정기)교육
- Team Decision Making and Family Group Conference: 아동의 안전과 복지를 최우선으로 하여 아동보호 과정에서 발생할 수 있는 복잡한 상황들을 담당
- The Children's Shelter: 18세 미만 아동이 친권(양육권)과 관련하여 법원의 판결을 기다리는 동안 일시위탁가정(emergency foster home)에 배치되지 못한 아동을 보호하고 상담과 보호를 담당
- Clover House Family Visiting Center: 아동이 위탁가정에 배치된 후 가족면담이 있을 때 사회복지사가 배치되어 지도감독을 제공
- Child Development Program: 아동학대, 방임에 노출되기 쉬운 저소득 취약계층 가구를 대상으로 아동보호와 양육 프로그램 제공(실비 프로그램 포함)

* 출처 : Santa Clara County Social Services Agency, 2015. <https://www.sccgov.org> 를 참조하여 재구성함.

이와 함께 각 카운티당 CPS워커는 약 26명에 달하며 이 가운데 3명이 슈퍼바이저로 1인당 7명의 CPS워커를 담당한다. CPS워커는 매달 약 60건 정도의 신고를 받고 약 40건 정도의 조사를 진행하며, CPS의 보호체계에 진입하면 평균적으로 1인당 약 30가구를 담당하는데(Wagner, Johnson, & Healy, 2008, p.15), CPS워커 1인당 12건의 조사, 17건(가구)의 계속사례(ongoing cases)에 대한 관리, 슈퍼바이저 1인당 5명의 CPS워커 지도감독을 권장하고 있다(Child Welfare Information Gateway, 2010, p.12). 규모가 작은 카운티의 경우 한 명의 CPS 담당자가 사정조사, 개입을 함께 담당하기도 하는데 위탁가정에 배치된 아동 등을 포함하여 1인당 12~15명의 아동을 담당하는 것이 이상적이라고 보고 있다(Child Welfare Information Gateway, 2010, p.8).

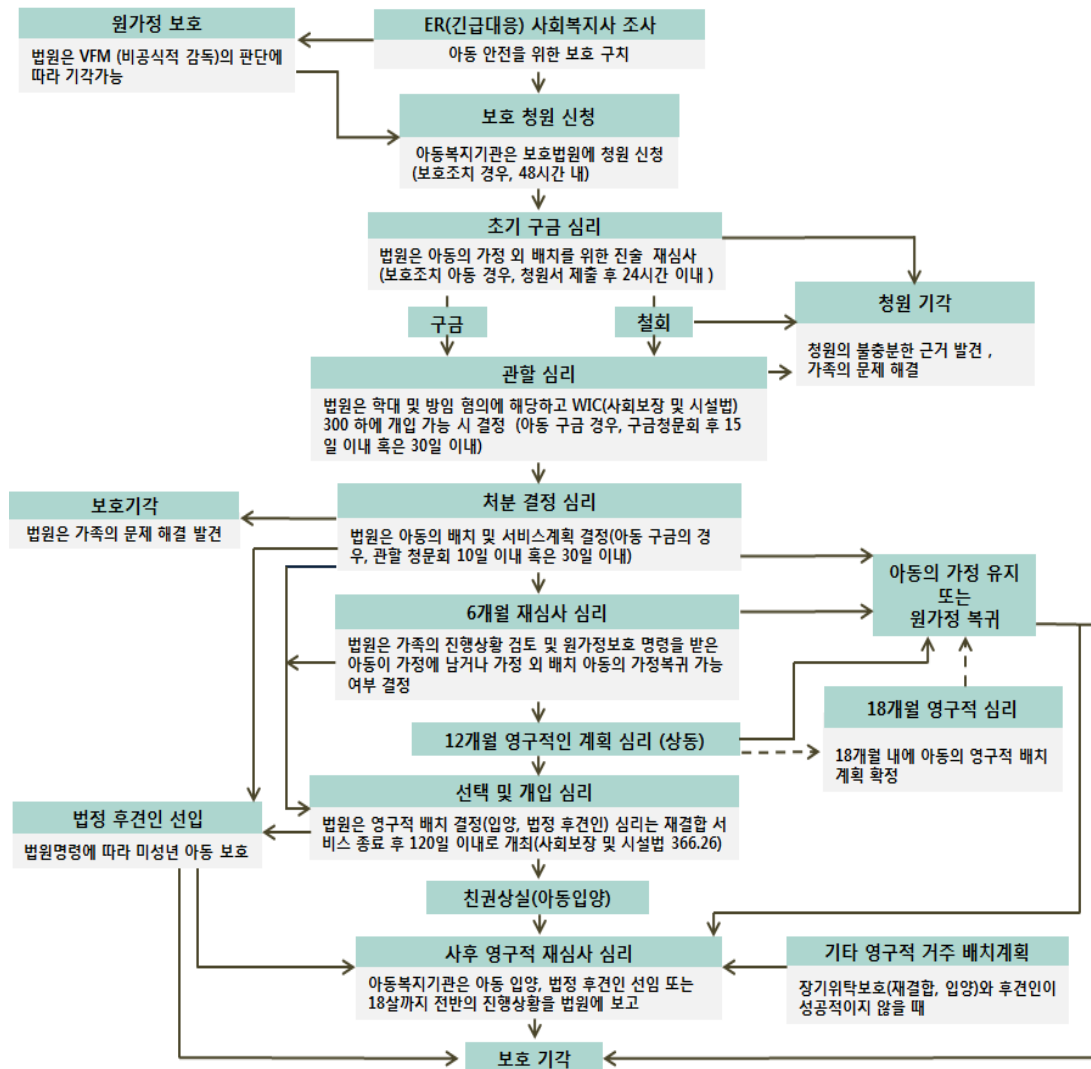
특히 아동·청소년보호의 모든 절차는 민간이 아닌 카운티에서 담당하며, 요보호아동의 진입관문(gate-way) 역할 수행을 포함하며, 카운티에서 취합한 아동, 가족에 대한 정보는 민간과 공유할 수 있는데, 카운티에서 제공하는 교육과정을 이수한 경우에 한하여 철저한 보안절차를 거쳐 데이터에 접근할 수 있도록 하고 있다. 특히 정부, 민간기관에서 아동보호업무를 담당하는 전문가는 대학원 석사과정(Master of Social Work, MSW)에서 ‘아동보호전문인력교육(Title IV-E CPS 프로그램)’ 과정을 이수하여야 한다.³²⁾ Title IV-E 프로그램은 아동보호, 위탁 및 입양서비스 교육을 지원하기 위하여 아동복지 및 입양지원법(PL 96-272)을 기반으로 1980년에 신설되었으며 정부, 대학, 아동보호기관 간 협력을 기반으로 한다. 연방정부(75%, 관리비용은 50%)가 예산을 투입하고 주정부가 매칭하며 프로그램에 참여한 대학원생에게는 장학금을 지원하고 이들은 졸업 후 아동보호기관에서 2년 정도 의무적으로 근무하여야 한다. 이 과정에서 대학은 교육과정 개발과 교수진 양성, 교육, 프로그램 평가 등을 담당한다. Title IV-E에 참여하는 학생들은 보통 2년으로 구성되어 있는 MSW프로그램이 요구하는 최소 1천 시간 이상의 실습을 마쳐야 하고, 이 중 한해는 사정(assessment), 면접기술(interview skills), 개입기술(intervention skills) 등 아동보호업무와 관련된 역량을 습득하도록 하고 있어 아동보호 전문인력 양성을 위한 정부차원의 노력이 이루어지고 있다.

32) 자세한 내용은 CalSWEC(California Social Work Education Center), Frequently Asked Questions (FAQs) About the Title IV-E MSW Program, <http://calswec.berkeley.edu/frequently-asked-questions-faqs-about-title-iv-e-msw-program> 참조 (<http://calswec.berkeley.edu>, 인출일 : 2015.5.16)



* 출처 : Reed & Karpilow(2009). p.10.

【그림 4-17】 캘리포니아주 아동보호·복지(CWS) 업무절차



* 출처 : Reed & Karpilow(2009), p.20.

* 주 : 친권상실(입양) 이후 아동에 대한 영구적 재심사·심리는 18세까지를 원칙으로 하나 24세까지 지원이 가능함.

【그림 4-18】 캘리포니아주 아동·청소년보호 법원 절차

(2) 법원지정 옹호프로그램(Court-Appointed Special Advocates)

아동학대 피해자 법안(Victims of Child Abuse Act)을 근거로 자원봉사 법조인들로 구성된 Court Appointed Special Advocates(CASAs)를 지원하는 예산이 별도로 책정되어 있다. 이들 법조인들은 법원(Juvenile Dependency Court)이 개입되어야 하는 아동학대, 방임 등에 의한 가정 외 배치 시 아동의 권리를 보호하고 복지와 안전을 위한 최선의 선택을 할 수 있도록 법원이 법조인을 임명한다. 즉 CASA 프로그램은 미 전역에 시행되며 연방정부는 National CASA Association에 운영지원금을 지급하기 위하여 연평균 12백만 달러를 책정하고 있다. 2013년에는 약 75,000명의 자원봉사 법조인이 총 238,500명의 아동에게 법률서비스를 제공하였다(Stoltzfus, 2015, p.27).

(3) 가출청소년 “쉼 수 있는 권리(Right to shelter)”

아동학대와 가출은 상호 밀접한 관련이 있는데 폭력적인 가정환경에서 벗어나고자 아동청소년이 가출을 선택하는 경우가 많기 때문이다. National Alliance to End Homeless(NAEH) 연방정부기관은 매년 550,000명 이상의 청소년이 일주일 이상 홈리스 상황을 경험하고, 42~74%의 홈리스 청소년이 학대(성폭력, 성매매 포함)를 경험한다고 보고한 바 있다(National Network for Youth, 2013, p.1). 또한 정부 통계에 따르면 매년 18세 미만 청소년 가운데 170만 명이 가출을 하고, 전체 홈리스 중 18세 미만 아동·청소년의 비율은 39%에 달하는 것으로 추정된다(Fernandes-Alcantara, 2013, p.5).

이에 역사적으로 RHY(Runaway and Homeless Youth) 프로그램은 CPS와 밀접한 협력관계를 가지고 있으며 가출 아동·청소년이 쉼터 등을 이용할 권리를 보장하고 있다.³³⁾ 캘리포니아주의 경우 “Right to Shelter” 라는 주정부 법률에 기반하여 부모의 동의가 없더라도 생활시설(residential shelter)을 이용할 수 있도록 하고 있다. 쉼터 종사자는 아동학대 의무신고자(mandatory reporter)이며, 가출청소년이 아동학대의 피해자라는 사실을 보고할 경우 귀가조치(return to home)가 아닌 아동보호(child protection)에 우선하여 개입하여야 한다. 즉, 쉼터 종사자들은 정책, 윤리강령(ethical principles)에 따라 가출청소년에게 서비스를 제공할 때 아동학대

33) Child Welfare Information Gateway(2015b). Law&Policies. (<https://www.childwelfare.gov>, 인출일 : 2015.5.16.)

여부에 대한 신고의무를 이행해야 한다는 것을 청소년에게 설명(고지)하고 서비스를 제공하도록 훈련을 받는다(Legal Advocates for Children and Youth, 2013, pp.1~2).

쉼터(shelter)와 관련하여 National Runaway Switchboard는 2013년부터 National Runaway Safeline(NRS)으로 명칭을 변경하였는데, NRS는 전국 사업으로 ‘1-800-runaway’ 라는 핫라인을 24시간 가동하는데 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)산하 가족과 청소년부(Family and Youth Services Bureau)의 보조금으로 운영된다(National Runaway Safeline, 2015b, History, <http://www.1800runaway.org>, 인출일 : 2015.5.16).

National Safe Place(NSP) 역시 전국 사업으로 미국 전역에 걸쳐 이웃리치를 통해 가출청소년의 안정과 위기개입을 제공하는데 쉼터 뿐 아니라 도서관, 소방서, 사회복지사무소, 슈퍼마켓, YMCA 등 공공, 민간 기관이 참여한다. ‘안전지역 (Safe Place)’ 이라는 표시를 외관에 부착하여 가출청소년에게 안전한 장소를 제공하는 기능을 한다(Safe Place, <http://nationalsafeplace.org>, 인출일 : 2015.5.16).

(4) 맞춤형대응(Differential Response, DR)

미국 아동보호서비스의 특징 중 하나가 점차 많은 주들이 전통적인 아동학대, 방임 여부에 대한 조사방법(Investigation)이외에 맞춤형대응(Alternative response, Differential Response, DR) 또는 이중응답, 다중응답(dual track, multiple track)방법을 채택하고 있다는 점이다. 맞춤형대응은 1993년~1994년 플로리다주, 미주리주에서 처음 실시되었는데(Merkel-Holguin et al., 2006, pp.12~46), CPS의 개입이 아동학대와 방임이 발생하는 가정 내 원인에 제대로 대처하지 못하고 때로는 가족생활을 침해(intrusive)한다는 판단에서 시작되었다. 특히 CPS 워커들은 아동을 보호하면서 가족을 지원해야 하는 다소 대립적인 상황에 처하게 되면서 전통적인 아동보호의 틀에서 벗어나 다양한 가족의 욕구(needs)에 대응하면서 아동을 보호할 필요가 있다는 인식을 하게 되었다. 즉, 가족의 상황과 기본적인 욕구를 효과적으로 평가하고 충족시키는 과정에서 아동을 가족으로부터 분리해야 하는 상황을 최소화시킬 수 있는데 데이터를 통한(evidence-based) 효과와 효율이 입증되고 있다.

2014년 현재 38개 주가 맞춤형대응을 전체적, 부분적으로 실시하고 있고, 2010년에 재인증(reauthorization)된 CAPTA(Child Abuse and Prevention and Treatment, CAPTA)가 각 주정부마다 맞춤형대응 실행 시 적절한 스크리닝(Screening)과 사정(Assessment)을 실행하도록 하는

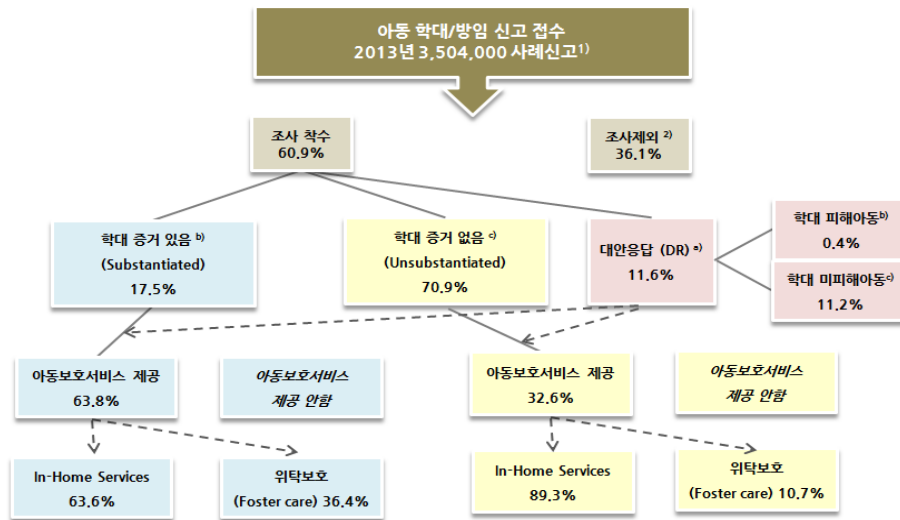
등 정책화 과정을 통해 맞춤형 대응이 체계적으로 활성화되었다(Child Welfare Information Gateway, 2014, p.3). 맞춤형 대응의 형태는 각 주마다 특성에 차이가 있지만 일반적으로 세 가지 경로(referral paths)를 정책화하여 시행하고 있다(California Department of Social Services, 2010, pp.4-6).

- 경로 1 : 지역대응(Community Response)으로, 아동학대 및 방임 신고로 접수되었으나 조사결과 학대, 방임이라 보기 어려운 경우(unsubstantiated), 가족이 지역 내 민간기관의 상담, 부모교육 등 서비스(voluntary services)를 받을 수 있도록 연계하여 가족의 안정과 아동보호를 도모한다.
- 경로 2 : 아동보호기관과 민간기관의 파트너대응(Child Welfare Services and Agency Partners Response)으로, 아동학대 및 방임 사례로 판단(substantiated)되지만 정도가 심각하지 않고(at low to moderate risk), 가족에게 집중적인 서비스를 제공할 경우 아동의 안전이 담보될 수 있다고 판단될 경우 가족의 동의 하에 아동보호기관(CPS)과 민간기관이 다양한 서비스를 해당가구에 집중 제공한다.
- 경로 3 : 아동보호대응(Child Welfare Response)으로, 아동학대 및 방임 정도가 심각하여 아동이 가정에서 생활하는 것이 안전하지 않다고 판단될 경우 가정 외 보호(out-of-home placement)하며, 법원(juvenile dependency court), 경찰(law enforcement)이 공동개입한다.

이와 같은 주정부의 지침 하에, 산타클라라 카운티 Department of Family & Children's Services(DFCS)에서는 다음의 네 가지 대응경로로 추진하고 있는데, 경로 1~3은 주정부와 동일하며 경로 4(Aftercare services)는 DFCS의 개입으로 아동이 위탁가정에 배치되었으나 이후 가족과 재결합(reunification) 한 경우 아동학대, 방임의 재발을 방지하기 위한 목적으로 서비스를 제공한다. 이때의 서비스는 경로 1의 서비스와 내용, 절차 면에서 유사하다(Clara, 2012, pp.11~18).

- 경로 1 : Voluntary service - Evaluated out/community service
- 경로 2 : Voluntary service - community response and/or DFCS response
- 경로 3 : Juvenile Dependency Court cases - DFCS response
- 경로 4 : Aftercare services- Community response

최근 아동부 산하 Child Welfare Information Gateway³⁴⁾보고서에 따르면 2004년에 비하여 2013년에는 친부모와의 재결합은 물론 입양, 후견인(guardianship)은 증가하고 장기보호시설(long-term foster care)에서 생활하는 아동의 수는 줄어든 것으로 확인되고 있다(그림 4-19).



* 출처 : U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families & Children's Bureau (2013), p.20.

* 주 : 1) 아동인구 1,000명당 퍼센트(%)임. 사례신고는 한 아동에 대한 반복적인 신고를 포함함. 접수된 신고는 신고의무자(Mandatory reporter)에 포함되는 전문인(61.6%), 부모(6.7%), 친척(6.9%), 이웃이나 친구(4.7%)와 분류되지 않는 기타(19.8%)를 포함함.

2) 조사제외 대상은 신고접수된 내용 중 고의적 거짓신고(0.2%), 연결불가(1.5%), 아동학대/방임에 해당하지 않는(no alleged maltreatment) 경우(9.7%) 등이 포함됨.

a) 조사 내용에 따라 맞춤대응으로 구분되며, 상황별 피해 아동과 미 피해아동 구분 및 아동서비스 제공여부 결정

b) 아동학대/방임 여지가 있어 피해자(victim)로 간주

c) 조사 결과 아동학대 증거가 불충분하여 학대피해아동으로 분류하지 않지만 상황에 따라 아동보호서비스 제공

【그림 4-19】 2013년 미국 아동보호 서비스 현황과 맞춤대응 프로세스

34) 아동부(Children's Bureau) 산하에 있는 Child Welfare Information Gateway는 2006년에 기존의 National Adoption Information Clearinghouse(NAIC)와 National Clearinghouse on Child Abuse and Neglect Information(NCCANI)을 통합하여 위탁사업, 입양 등 폭넓은 아동보호서비스 관련 정보와 교육 및 모델, 프로그램 등의 지원을 제공함.

(5) 아동보호 위기사정(Risk Assessment)

아동학대 정도에 대한 판단을 위한 위기사정(risk assessment)은 지방정부의 사회복지 전문요원이라 할 수 있는 Child Safety Officer(CSO)가 시행하는데, CSO는 CPS 위커로 특별한 교육과정을 거쳐 꾸준히 보수교육을 받아야 한다. 산타클라라 카운티의 경우 CSO는 ‘Receiving, Assessment & Intake Center’에 속해 있고, 주/지방정부가 사용하는 위기사정도구를 활용하여 아동학대 여부와 보호내용(가족보호, 가족보존, 가정 외 배치)을 결정한다. 위기사정도구는 각 주마다 차이가 있으나, 2011년 Casey Family Program³⁵⁾은 50개주를 대상으로 위기사정도구에 관한 설문조사(national survey)를 실시하고 다음과 같은 결과를 보고한 바 있다(Harbert & Tucker-Tatlow, 2012, pp.3~4).

- 23개 주가 Structured Decision Making(SDM) 외 한 가지 더 추가된 위기사정도구 사용
- 17개 주가 ACTION/NRCCPS(National Resource Center for Child Protective Services) 모델과 별도의 위기사정도구 사용
- 11개 주가 Signs of Safety(SOS)와 한 가지 더 추가한 위기사정도구 사용
- 11개주는 SDM만 사용
- 11개주는 ACTION/NRCCPS 모델만 사용
- 3개 주는 SOS만 사용

이와 같이 전반적으로 SDM, ACTION/NRCCPS 모델, SOS가 위기사정에 이용되고 있는데, 아동에게 행해진 신체적 학대 외에 정서적 학대, 부모의 알코올과 약물 사용을 비롯한 다양한 분야의 위기요인(risk factors)을 함께 평가하고 있다.

(6) 청소년기 임신예방과 청소년 한부모 지원

연방보고서에 따르면 2010년 한 해 동안 15~19세 청소년 가운데 614,000명이 임신하고, 이

35) 1966년에 설립되어 미 전역에 걸쳐 존재하는 가장 큰 재단(Foundation)으로, 아동이 안전하고 건강하고 성공적인 삶을 살아갈 수 있도록 다방면으로 서비스를 제공하고 있다(Casey Family Programs, About Casey Family Programs, <http://www.casey.org/about/> 인출일 : 2015.5.16).

가운데 89,300명이 자연적 유산(miscarriages)을, 157,500명이 낙태(abortion)를 경험하며, 2013년도 전체 출생아의 약 7%가 청소년이 출산한 것으로 보고되고 있다. 미국 내 청소년 임신율(teen pregnancy rate)은 꾸준히 감소하고 있는데 이는 그간 정부와 학교 차원에서 꾸준한 프로그램을 시행하였기 때문이다(Solomon-Fears, 2015, p.1).

청소년기의 원하지 않는 임신예방은 학업중단을 포함한 높은 취약성 때문이다. 따라서 보건복지부(Department of Health and Human Services)의 청소년 한부모 지원정책은 개입(intervention)보다 예방(prevention)에 초점을 맞추고 있는데, Teen Pregnancy Prevention(TPP), Personal Responsibility and Education Program(PREP)에 투입하는 재정규모가 이를 반영한다. 그러나 청소년이 출산 후 양육을 결정한 이후에는 연방정부 차원에서 TANF(Temporary Assistance for Needy Families), WIC(Women, Infants and Children) 등으로 재정지원 및 민간기관을 통한 교육, 의료서비스 지원을 제공한다.

주정부 프로그램은 다양한데, 청소년 한부모가 학업을 성공적으로 마칠 수 있도록 지원한다. 캘리포니아주의 경우 TPC(Teen Parent Connections) 프로그램을 운영하는데 장기적인 사례관리 통해 청소년이 WIC, 학업, 의료 등 서비스를 받으며 학업에 전념할 수 있도록 지원하고 있다. 오하이오주는 LEAP(Learning, Earling and Parenting) 프로그램으로 청소년 한부모가 출산 후 학교에 재학할 경우 경제적 인센티브를 제공하는데, 이때 LEAP 지원대상 청소년이 학업을 중단할 경우 검정고시(GED)나 학교복귀를 지원하도록 규정하고 있다. 일리노이주의 TPS(Teen Parent Service) 프로그램은 청소년에게 지역 내 민간기관을 연결해 주고 상담, 본인과 자녀를 위한 의료서비스, TANF 등 경제적 지원을 받을 수 있도록 돕는다. 특히 이 과정에서 학교사회복지사(school social worker)의 역할이 중요하며, 캘리포니아 샌프란시스코의 고등학교에서는 청소년 임신부에게 양육기술(prenatal care, parenting skills)을 가르치거나 교내 혹은 기관에서 보육(child care)을 지원한다(Pelt, 2012, p.24). 또한 주거지원(supportive housing program), 긴급일시보호(Emergency shelter program), 주거바우처(Rental assistance voucher) 등의 서비스를 지원하고 있다.

2) 영국

(1) 학대피해아동 서비스 연계체계

미국과 달리 아동학대 신고의무자(mandatory reporting), 아동보호기관(Child Protective Services)과 같은 독립된 기관이 없고, 지방 사회복지국에서 아동학대, 방임 관련 신고와 접수, 평가를 담당한다는 점이 차이를 보인다(Parton & Berridge, 2011, p.68). 아동학대 신고가 접수되면 15일 이내에 초기사정(initial assessment)을 통해 종결, 집중사정(core assessment) 여부를 결정하게 되고, 지역아동보호위원회(Area Child Protection Committee, ACPC)에서 아동보호계획(Children in Need Plan)을 수립한다. ACPC는 아동보호·복지를 포괄적으로 평가할 수 있는 보건, 사회복지서비스, 교육, 보호관찰, 경찰 등 다양한 분야에 종사하는 전문가들로 구성되며 아동보호서비스 전달체계의 효과성, 유관기관 간 정보공유 및 협력 정도를 꾸준히 점검하고 평가하는 역할을 담당한다(오정수, 이해원, 정익중, 2006; 이정희, 2004; 보건복지부, 2013, p.79. 재인용). 아동이 거주하고 있는 지방정부 차원에서 제공하는 서비스 수혜아동이 가장 많지만 다른 공공기관과 민간기관, 봉사단체(voluntary sector provision)의 서비스를 받는 아동도 10%에 달하는 것을 알 수 있다(표 4-6).

표 4-6 영국 보호체계 내 서비스 공급자별 수혜 아동 현황 (2010.3.31 기준)

서비스 공급자	입양지원	원조 및 적응지원	장애아동 지원	특별후견 지원	주택보조	가족지원	요보호 가족지원 ¹⁾	케어 및 시설 입소	계
지방정부	2,628	1,566	19,287	1,084	3,113	194,672	14,312	14,277	250,940
타지방정부	41	40	567	11	16	3,152	163	408	4,398
공공기관	35	60	882	x	16	4,569	x	719	6,601
민간기관	64	456	2,211	113	288	3,510	1,681	2,676	10,999
봉사단체	45	13	1,344	x	8	x	1,241	362	5,537
기타	14	0	0	48	12	x	x	41	118
계	2,827	2,135	24,291	1,269	3,453	208,425	17,708	18,483	278,593

* 출처 : Department for Education(2010). p.26; Munro & Martul(2012). p.44. 재인용.

* 주 : 1) Children Act에 근거한 'section 24 support' 로 서비스가 필요한 가족 대상 보조(assistance) 서비스

2) x표기는 공급자가 제공하는 서비스가 없음을 의미함.

(2) 아동보호 신고-조사-개입과정 및 정보공유

영국은 전체 아동을 대상으로 보편적, 통합적 아동보호체계를 지향하며 미국의 CPS(Child Protective Services)와 같은 아동학대 담당 특별 부서를 두지 않고 아동보호 관련기관 전문가를 위한 구체적인 지침인 “Working Together” 내에서 기관 간 상호협력을 강조하고 있다. 신고접수(referral), 조사(assessment), 정부의 개입(intervention) 단계를 2013년 “Working Together to Safeguard Children” 보고서를 중심으로 North Yorkshire 사례를 살펴보았다(HM Government, 2013, pp.26~35).

먼저 지역 특성을 보면, 평균소득은 영국 평균을 약간 상회하고 농업과 하이테크놀로지 분야 산업이 적절하게 발달한 평범한 지역이다. North Yorkshire의 LA아동부(Children's Services)는 아동·청소년 대상 사회서비스를 관할하며, 아동부 산하 Children's Trust에서는 비행청소년 관련 업무를, Local Safeguarding Children Boards(LSCB)에서는 아동보호를 담당하고 있다. LSCB는 아동의 문제와 욕구 충족을 위한 원인과 책임을 지역사회가 함께 공유하고 서비스를 조정하는 기능을 포함하고 있다는 점이 특징이라 하겠다.

지방정부의 Children's Social Care에서 신고를 접수하면 담당 사회복지사(social worker)는 1일 이내에 상황을 파악하고 다음단계를 결정한다. 즉, 하루 안에 아동이 별도의 보호를 필요로 하는지, 가족 내에서 보호해도 된다면 어떤 서비스를 제공해야 하는지, 전문적 조사평가를 필요로 하는 사례인지를 신속하게 결정해야 한다. 이 첫 평가에서 아동의 안전이 위협하다는 판단을 하게 되면 일시보호가 이루어지고, 이 때 필요 시 지방정부의 사회복지사, 경찰, NSPCC(National Society for the Prevention of Cruelty to Children)³⁶⁾가 함께 개입한다. 아동이 가정에 머무는 것이 위험하다고 판단될 경우 법원에서 긴급보호(Emergency Protection Order, EPO)를 승인하고 경찰과의 공조를 통해 아동을 원 가정에서 분리시킨다. 이 과정에서 다기관협력(Multi-agency working)이 이루어지며 지방정부가 주체가 되어 모든 절차를 관할한다(HM Government, 2013, p.28).

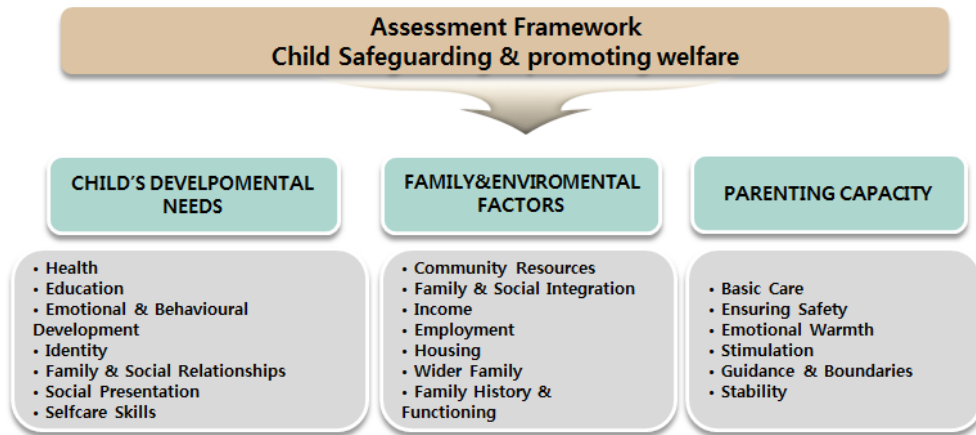
1989년 개정 아동법에 따라 지방정부의 Children's Social Care(CSC)는 신고접수를 받은 후 다기관(multi-agency) 심의를 실시하는데, 이때 사회복지사는 아동의 의견을 참고해야 하고 신고접수 후 45일 안에 모든 다각적인 다면평가를 실시하여야 한다. 또한 그림 4-20과 같이

36) NSPCC는 1884년 London Society for the Prevention of Cruelty to Children으로 출발하였으며 영국에서는 처음으로 아동법에 근거한 공권력(statutory power)을 지닌 단체이다. (<http://www.nspcc.org.uk> 인출일: 2015.6.7.)

가족과 환경요인, 양육능력, 아동의 발달욕구의 세 가지 준거틀 내에서 과정과 성과(outcome-oriented)를 확인할 수 있도록 서비스계획을 수립하도록 한다. 다기관 심의 시 회의(Strategic discussion) 단계에서는 회의 내용을 녹음, 보관하며 참여하는 기관 간에 아동사례에 대한 정보를 공유하고 아동의 안전을 확보하기 위한 개입방향을 논의, 결정한다.

이와 함께 영국정부는 빅토리아 클림비 사고 이후 정보관리체계(Telford & Wrekin's AWARE system)³⁷⁾를 구축하였다(Department for Education and Skills, 2004, p.52). 정보관리체계는 지방정부 정보허브(local information hub)에서 아동 관련 정보를 종합적으로 관리하고, 서비스 제공기관에서 아동의 안전과 관련한 문제를 인지하면 다른 기관과 이에 대한 정보를 공유하는 체계이다. 이러한 방식은 요보호아동 관련 정보가 CPS 워커에게 집중되는 미국과는 차이를 보인다. 또한 정보공유와 관련하여 대부분의 지방정부는 일반적 사정도구(common assessment framework, CAF)를 활용하고 있는데, CAF는 2003년 Every Child Matters에서 제시한 권고를 기반으로 아동의 복지 증진을 목적으로 다기관이 협력할 수 있는 기반이 되고 있다(Thorpe, Regan, Mason & May-Chahal, 2007, p.41). 요약하면 영국의 아동보호는 1989년 아동법을 근거로 ① 아동과 부모(보호자)를 보편적 서비스 대상(universal services), 초점지원 대상(targeted support), 핵심지원 대상(specialist, compulsory)으로 구분하여 ② (지방정부 소속)사회복지사를 사례관리자로 ③ 다기관협력(multi-agency working together) 개입을 위하여 공통의 사정도구(Common Assessment Framework)와 정보공유(Information sharing) 체계를 개발해 왔다.

37) 빅토리아 클림비는 여러 차례에 걸쳐 많은 기관들로부터 신고조사를 받고 서비스를 제공받았지만 결국 학대로 사망하여 다기관 간 상호 협조체제가 소홀했고 이는 정보공유가 원활하지 못한 것이 주요 원인으로 지목되었다. 이후 영국정부는 Telford & Wrekin Committee를 구성하여 각 기관들이 아동에 대한 정보를 집약하고 관리하는 조치를 취하게 된다. (<http://www.telford.gov.uk> 인출일: 2015.6.7.).



* 출처 : Department of Health, Department of Education and Employment, Home Office(2000) p.17;
HM Government(2013), p.20. 재인용.

【그림 4-20】 영국 아동보호 준거틀(Working Together)

(3) 가출청소년 보호 및 십대임신 예방과 지원

정부통계는 아니지만 매년 16세 이하 청소년 가운데 약 10만 명이 가출을 하고, 이 가운데 1/4이 홈리스가 되며 가출청소년 14명 중 1명(약 7%)이 생존을 위한 범죄행위에 가담하는 것으로 추정된다(<http://www.shelter.org.uk>. 인출일 : 2015.6.7). 영국의 경우 아동법 내에서 가출청소년을 보호하며, 쉼터에서 생활하는 청소년은 가족기반 서비스를 제공받는데 이와 같은 서비스를 제공받는 청소년 가운데 약 72~87%는 가정으로 복귀하는 것으로 파악된다(Slesnick et al., 2009, p.2).

가출, 홈리스 청소년의 경우 요보호아동(children in need)이나 관심아동(looked after children)으로 분류하고 지방정부의 Children's social care와 민간단체가 서비스를 제공한다. 이와 함께 영국의 십대 임신은 1990년대 후반부터 꾸준히 감소하고 있는데 임신한 청소년의 약 63%가 빈곤한 환경에서 자랐고, 영아사망률이 60%를 넘으며 산후 우울증도 일반여성에 비하여 3배 정도 높은 것으로 보고되고 있다(Hadley, 2013, p.3). 영국은 교육부에서 아동·청소년보호를 담당하고 있어 임신, 양육 중인 청소년의 건강, 복지, 교육을 통합하는 정책을 취하고 있으며 주요 서비스의 내용을 요약하면 다음과 같다(London Borough of Merton Children, Schools and Families, 2014, pp.8~11).

- 16세 이하 청소년 한부모는 지방정부의 Safeguarding procedures에 따라 보호하고 16세 이상 청소년은 전문가가 건강, 복지정도를 평가하며 모든 임신한 청소년은 Local Children Centre의 지원을 받을 수 있다.
- 임신한 청소년이 학업을 지속하는 동안 A Common and Shared Assessment(CASA)는 청소년을 대상으로 위기사정(risk assessment)을 4개월 마다 1회 씩 실시하고 이에 따라 학교, 지방정부, 민간단체가 서비스를 제공한다.
- 아동법을 근거로 통합적 서비스 제공 정책은 임신한 청소년에게도 그대로 적용되며, 학교는 학생(청소년)이 임신, 양육 중인 경우 전담 전문인을 지정하여 건강하고 안전하게 학업을 마칠 수 있도록 지원하고, 위기사정과 등교, 학업 관련 직접지원을 담당한다.
- 미혼부(fathers-to-be), 청소년 미혼부(teen father)도 Children' s Centre 지원대상이다.

3) 호주

(1) 집중서비스(Intensive Family Support Services)와 가정 외 보호

아동의 학대사실이 확인되었지만 아동을 가정에서 보호하는 것이 최선이라고 판단한 경우 집중서비스를 제공하게 된다. 2013년부터 1년 간 호주 전역에서 총 296개 기관이 21,908명의 가족에게 집중서비스를 제공하였고, 일주일에 최소 4시간씩(180일 내에) 단기서비스를 제공하는데, 이는 일시보호의 의미보다 가족복지 서비스를 통해 가족기능 향상에 초점을 두기 때문이다(Australian Institute of Health and Welfare, 2015, p.61).

가정 외 보호(OOHC, Out-of-Home Care)는 미국, 영국 사례와 다르지 않으며, 시설보호(residential care), 친인척 위탁 및 가정위탁(Family group homes), 가정기반보호(Home-based care), 자립(Independent living) 등으로 구분된다. 2013년부터 1년 간 이루어진 가정 외 보호의 약 93%는 가정기반보호로 시설보호는 소수임을 알 수 있다(Australian Institute of Health and Welfare, 2015, p.48). 이 과정에서 각 지방정부는 아동학대 위험요소 평가도구(consensus-based and actuarial risk assessment instruments)를 활용한다(Price-Robertson & Bromfield, 2011, p.1).

(2) 부모교육 프로그램(Positive Parenting Programme, Tripple P)

Tripple P는 호주에서 시작된 부모교육 프로그램으로 캐나다, 독일, 미국, 영국, 일본, 스웨덴, 네덜란드 등 다수의 국가에서 아동학대 예방프로그램으로 시행하고 있다. 지역사회 기반으로 부모가 신생아부터 청소년까지 자녀를 건강하게 양육하는 방법을 교육하여 아동학대를 방지하는 것을 목적으로 하며(OECD, 2011, p.7), ① 안전한 환경만들기(Safe and engaging environment), ② 긍정적으로 반응하기(Positive learning environment), ③ 체벌대신 규칙정하기(Assertive discipline), ④ 현실적인 기대치 정하기(Realistic expectations), ⑤ 스스로를 돌보기(Parental self-care) 등 다섯 가지 구성요소를 포함한다. Tripple P는 아동의 행동변화, 부모의 양육태도 변화, 부모의 복지(parental wellbeing), 부모-자녀관계 개선(parents relationship quality)에 효과가 있으며 아동학대 예방에 기여하는 것으로 확인되었다(Nowak & Heinrichs, 2008, pp.114~119).

(3) 정보공유 지침

아동보호체계에 진입한 아동, 가족에 대한 정보는 지방정부에 따라 약간의 차이는 있으나 지침에 따라 정보를 공유하게 된다. 예를 들어 Victoria 지역의 경우 2005년에 이미 ‘The Children, Youth and Families Act’ 에서 명시한 전문가는 아동보호와 가족복지를 위하여 관련 정보를 공유하도록 명시하고 있다. 아동, 가족의 사생활과 개인정보의 보호가 중요하지만 아동의 안전과 복지가 더욱 중요하다는 인식 하에 아동학대 담당자(Child Protective Worker)는 등록된 민간단체, 의료인(registered medical practitioners and nurses), 학교 관계자, 서비스 제공자(authorized professionals employed by service agencies)와 정보를 공유하여야 한다. 이 외 경찰을 포함한 관련기관(person in charge of a disability service, person in charge of a parenting assessment and skill development service 등)과도 정보를 공유도록 하고 있다(Victorian Law Reform Commission, 2015, p.71).

(4) Signs of Safety : Western Australia Department for Child Protection and Family Support

Western Australia(WA) 지역은 아동보호 서비스 체계를 정비하기 위하여 6년에 걸친 장기계획으로 ‘Signs of Safety’ 라는 사업을 추진하고 있으며 리더십, 새로운 시도, 꾸준한 관리와 점검, 효과적인 소통, 실무자의 피드백(feedback for individual practitioners)에 초점을 두고 있다. ‘Signs of Safety’ 는 아동보호 담당자와 가족, 학대피해아동·청소년, 민간기관이 다음의 네 가지 질문을 함께 고민하고 대응하는 ‘해결중심’ 실천모델이다(Salveron et al., 2015, pp.126~127)

- 우리는 아동의 안전에 대하여 무엇을 걱정하는가?(what are we worried about in how parents are caring for their children?)
- 무엇이 잘 진행되고 있는가?(what is working well?)
- 최근 아동의 안전은 어떤 상태라 판단되는지(a judgement around the current safety of children)
- 앞으로의 안전을 위하여 무엇이 이루어져야 하는가?(what needs to happen to ensure future safety?)

(5) 가출청소년 및 청소년 한부모 지원

호주정부 보고서에 따르면 청소년기 가출, 임신 등의 문제는 가정 내 폭력, 아동학대, 빈곤, 부모의 정신질환 등 아동·청소년 개인의 문제가 아닌 가정과 사회의 문제라는 인식을 기반으로 한다(Better Health Channel, 2015, Victorian Government, <http://www.vic.gov.au>, 인출일 : 2015.7.13). 2015년 현재 호주 내에서 하루 평균 약 10만 명의 홈리스가 발생하고 이 가운데 절반이 25세 미만 청소년으로 추정되며 이들 중 12~18세 사이의 청소년이 약 50% 정도를 차지하는 것으로 추정된다. Youth Homelessness in Australia 보고서에 따르면 가출 및 홈리스 청소년은 감소하고 있고 이들의 약 45%는 친구, 친척집에서 생활하고, 약 19%는 시설(supported accommodation), 약 20%는 숙박시설(boarding houses), 약 16%는 노숙생활을 하는 것으로 파악된다(Youth Central, 2015, Youth programs, <http://www.youthcentral.vic.gov.au>, 인출일: 2015.7.13)

). 시설에 입소한 청소년에게는 숙식제공 외에 보건서비스(health services), 교육과 훈련(education and training), 가족지원(family support) 서비스가 제공된다.

호주의 경우도 청소년기 출산율은 꾸준히 감소하고 있는데 미국, 영국과 마찬가지로 십대임신 예방에 초점을 둔 정책추진의 성과로 파악된다. 그러나 청소년 임신부와 양육 한부모에게는 다양한 복지지원이 제공되는데 멘토링, 학업, 자녀 양육과 취업지원 등이 포함되는 8주간의 ‘Bump 프로그램’ 등이 대표적이다(Raise Foundation, 2015, Bump: Mentoring for young mums, <http://www.raise.org.au>, 인출일 : 2015.7.13). 이 외에도 호주는 임신하거나 양육중인 청소년을 위하여 다양한 서비스를 제공하고 있다(Pregnancy, Birth and Beyond, <http://www.pregnancy.com.au>, 인출일 : 2015.7.13).

- Birthline(Pregnancy Support) 24 hr Information & Advisory Service: 임신한 십대를 위한 상담 및 정보 제공 핫라인으로 의료인, 사회복지사, 자원봉사자 등이 참여
- Pregnancy Support: 임신관련 교육 및 자원을 제공하는 기관이며 호주 전역에 설치
- Pregnancy Counseling Link: 임신 관련 상담 및 입양(post-abortion concerns 포함) 관련 전문상담 제공
- Child and Youth Health Parent Helpline: 24시간, 365일 운영하며 임신, 양육, 아동과 부모의 건강 관련 정보와 기초 상담 제공

4. 시사점

1) 정책대상의 범위와 특성

먼저, 주요국의 경우 아동학대, 방임, 가출을 포함하여 아동·청소년의 문제는 가족을 기반으로 개입해야 하는 사회문제라는 인식에서 출발하여 정책대상을 포괄적으로 정의하고 있다. 이러한 인식의 기반에는 사회적인 파장을 일으킨 심각한 아동학대 사건이 전환점이 되었는데, 아동이 아동학대와 방임의 피해자가 아니라고 판정된 경우 아동과 그 가족이 보호체계에서 벗어나는 것이 아니라 복지체계 내에서 다양한 서비스와 지원을 제공받을 수 있는 계기가 된다는 점이다. 즉, 보호정책과 복지정책의 대상이 분리된 것이 아니라 아동·청소년·가족을 위한 보호체계가

복지체계와의 연장선상에서 구축되어 있어 보호체계에 한 번 진입할 경우 아동의 안전에 문제가 없다고 해서 바로 누락되는 것이 아니라 단계별로 복지지원과 서비스를 이용할 수 있도록 한다. 미국의 경우 아동보호전문기관에 신고 된 전체 사례의 약 50% 정도가 아동학대 판정 여부와 관계없이 아동 및 가족지원을 받은 것으로 추정되고 있다.

둘째, 아동·청소년 보호는 개인이 아닌 사회의 책임이라는 인식이 강하다는 점이다. 가출청소년 가운데 아동학대가 의심될 경우 어떤 행정적 조치가 이루어져야 하는지 분명한 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 특히 가출, 홈리스 청소년의 경우 학대상황을 피해 탈출한 경우가 많다는 사실을 기반으로 CPS와 청소년쉼터 간의 긴밀한 공조체계가 구축되어 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 또한 가출청소년의 가정복귀에 있어 해당 청소년의 욕구를 최우선으로 하며 가정복귀가 최선이 아니라고 판단될 경우 독립적인 생활이 가능하도록 학업, 주거, 상담, 의료 등 포괄적인 복지지원이 이루어지고 있다. 한국의 경우 경찰에 ‘실종아동’으로 신고·접수된 사안의 경우 청소년쉼터에서 해당 아동·청소년을 경찰, 보호자에게 인계해야 하는데, 사실상 실종이 아닌 자발적인 가출일 경우 부모나 보호자에 앞서 해당 청소년의 안전과 욕구를 우선으로 고려할 수 있도록 관련 지침을 보완할 필요가 있다. 또한 미성년 자녀가 가출, 노숙을 하도록 내버려 둔다는 상황 자체가 학대(방임)라 볼 수 있는 만큼 청소년 당사자 뿐 아니라 가족단위의 지원과 개입을 강화해야 하며 자치구 단위 게이트웨이를 중심으로 청소년쉼터와 아동보호전문기관의 협업을 제도적으로 강화할 필요가 있다.

셋째, 영국의 경우 아동보호 대상은 학대피해아동 뿐 아니라 적절하지 못한(ill-treatment) 양육과 이로 인해 건강과 발달에 지장을 초래하는 상당한 해(significant harm)가 되는 상황에 있는 아동까지 포함하고 있다(Parton & Berridge, p.67). 즉, 정서적 학대의 범위가 ‘놀리는, 조롱하는, 아동의 정서적 욕구를 부모가 채워주지 못하는 것’까지 포함하며, 미국과 달리 중앙정부(HM Government)에서 정한 아동학대의 정의가 영국 전역에 동일하게 적용되고 있다(HM Government, 2013, p.85). 호주의 아동보호 역시 가족보호라는 틀 내에서 아동의 안전과 복지차원에서 접근하고 있음을 분명히 하고 있다(Council of Australian Government, 2009, p.6). 특히 아동학대(child abuse)나 방임(neglect) 보다 행동(behaviours)이라는 용어를 사용하고 가정폭력 상황에 간접적으로 노출되는 아동 역시 보호대상으로 정의하는 등 정책대상인 보호가 필요한 아동(a child in need of protection)의 범위를 포괄적으로 정의하고 있다(Council of Australian Government, 2009, p.21)

넷째, 보호체계에 진입한 아동은 정도에 따라 보편적인 보호대상(universal prevention

services), 이차적인 지원서비스 대상(secondary support services), 집중적 가족보호서비스 대상(intensive family support services)으로 구분하여 누수를 최소화하고 있다는 점이다.

다섯째, 학대상황의 판단과 조치는 24시간 이내 최대한 신속하게 진행하고, 아동을 원 가정에서 분리한 경우에도 가족에 대한 지속적인 서비스를 통해 아동의 원 가정 복귀를 최대한 지원하고 있다.

여섯째, 아동·청소년·가족 보호와 관련한 모든 사무의 재량권은 지방정부에서 주도하고 총괄한다. 지방정부 소속의 사례관리자(a lead professional)가 지정되어 개별아동과 가정의 문제와 욕구에 신속하게 대응하고 통합적인 서비스 전달이 이루어지도록 하고 있다.

2) 법제 현황과 서비스 전달체계

먼저, 주요국의 경우 정부의 개입범위를 최소화하면서도 아동·청소년의 보호에 있어 정부가 주도적인 역할을 담당하고 있다. 즉, 연방 및 주정부는 아동·청소년·가족 보호를 위한 법률과 정책적 기반과 방향을 제시하면서 지역사회 내 민간기관의 서비스를 구매하고 이에 대한 적격성 심사와 평가를 통해 공공을 중심으로 민간의 다양한 서비스들이 연결되는 사업체계를 구축하고 있다. 미국 아동부(Children's Bureau)에서는 민간기관의 프로그램 모니터링 결과를 주정부, 지방정부에 하달하고 국회에도 연례보고서로 제출하는데 단지 조사결과를 보고하는 것이 아니라 아동학대, 방임 등의 발생을 감소시키기 위한 노력과 성과 뿐 아니라 주정부, 지방정부, 민간기관이 지역 내 아동학대 예방 및 대응능력을 향상시키는데 도움이 되는 훈련과 교육 프로그램을 포함한다.

둘째, 보호업무에 있어 아동·청소년·가족을 하나의 정책대상으로 간주하여 관련 정책과 제도, 서비스가 입법화되어 있다는 점이다. 아동·청소년을 부모로부터 분리하기 전에 부모가 아동을 스스로 보호할 수 있도록 지원과 서비스, 관리와 모니터링을 체계적으로 우선 제공하는 반면 아동학대 가해자에 대한 처벌은 엄중하다는 점은 주목할 부분이다.

셋째, 아동·청소년의 보호(protection) 뿐 아니라 안전(safeguarding)에 초점을 두기 때문에 보호·복지체계 간의 연계 뿐 아니라 공공, 민간 간의 협력 및 조정체계를 지속적으로 보완해 나가고 있다. 또한 이러한 관민 간 협력은 관의 주도라기보다 아동보호는 모두의 책임이라는 자발성(grassroots initiative)을 기반으로 하고 있다.

넷째, 영국의 경우 전체 아동을 대상으로 보편적, 통합적 아동보호체계를 지향하면서도 아동학

대에 대한 대응을 위하여 관련기관 종사자를 위한 지침(Working Together)에서 행정 및 서비스 전달 시 공공과 민간 간 상호협력을 강조하고 있다.

다섯째, 보호업무는 위험으로부터 아동·청소년을 구출(rescue)하는 것이 아니라 원 가정을 보호하는데 목표를 둔다는 점이다. 이로 인해 가정 내 빈곤과 부모, 아동이 겪는 어려움에 선제적으로 개입하기 위하여 보호·복지 관련 행정체계가 통합되어 있다는 점이다. 특히 미국 캘리포니아 주정부의 경우 사회서비스부 하에 아동·청소년·가족 보호·복지 관련 부서가 설치되어 있는데, 대상이 아니라 기능을 중심으로 직제가 편성되어 있고 주 정부가 아동·청소년에 대한 DB를 구축·관리하고 사례번호(case number)를 부여하여 민간기관과 공식적으로 정보를 공유하고 있다. 특히 대상자의 개인정보에 접근할 수 있는 민간기관 담당자는 주정부에서 실시하는 교육과정을 이수하여야 하고 철저한 보안을 거쳐 접근할 수 있으며 윤리강령 준수에 대한 의무 뿐 아니라 파면조치 등 위법행위에 대한 법적책임을 명확하게 하고 있다.

여섯째, 자치구에 해당하는 카운티에서 가정폭력, 아동학대의 원인이 되는 알코올, 각종 질환, 빈곤 등 가정 내 문제에 개입하는 각각의 사업팀이 유기적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 경찰, 법원, 민간 서비스 제공기관 간의 공조를 총괄한다. 이는 아동학대, 방임의 원인이 부모의 약물중독, 정신건강 등의 문제와 관련되어 있다는 인식과 불필요한 원 가정 분리보다 포괄적인 서비스를 통해 아동·청소년을 가능한 원 가정 내에서 보호해야 한다는 원칙에 입각한 조치이다.

일곱째, 아동·청소년·가족 문제에 대한 조기개입은 범죄, 실업 등 사회문제를 억제하는 비용효과(cost-effective)가 크다는 인식하에 전체 아동·청소년의 문제에 대한 조기개입과 보호대상 아동·청소년에 대한 특별한 서비스를 위해 행정절차 개선을 동시 추진하고 있다. 특히 영국은 2011년 아동·학교·가족부가 교육부로 개편되면서 19세 미만 아동·청소년의 교육, 보호, 복지를 통합적으로 담당하고 아동·가족국에서 입양, 위탁보호, 아동보호, 가족관련법 등을 총괄하고 있다. 이와 같은 대대적인 조직개편은 아동과 가족의 욕구와 문제를 교육정책의 관점에서 접근할 수 있을 뿐 아니라 아동·청소년의 학업관련 문제가 비단 교육문제가 아닌 사회문제라는 인식 하에 가족을 기반으로 한 통합서비스 제공이 필요하다는 정책적 판단에 따른 것이다.

여덟째, 호주의 경우 국가기반 시설투자, 환경보호 등을 제외한 사업분야의 경우 포괄보조금(block grants)을 통해 지자체에 해당하는 주정부의 정책집행 자율성을 최대한 허용하고 있다. 이와 함께 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 이미 ‘아동·청소년·가족법’, ‘아동과 지역사회 서비스법’ 등 아동·청소년 복지 최우선 원칙과 권리보호에 초점을 둔 서비스 제공을 위한 법적기반을 마련하고, 아동·청소년 보호 시 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 하며 보호조치 시

문화적 특성을 고려해야 함을 분명하게 적시하고 있다.

3) 사업 및 프로그램 운영 사례

먼저 아동보호와 관련하여 다기관 협력체계를 구축하기 위해서는 정보공유체계의 구축이 선행될 필요가 있다. 영국의 경우 공통의 사정도구(common assessment framework, CAF)를 활용하거나 ‘TW AWARE system’ 과 같이 지방정부가 정보허브를 구축하여 아동보호와 관련된 공공, 민간기관이 아동의 안전과 관련한 주요 정보를 입력하고 공유하는 정보공유체계를 가동하고 있다. 이러한 방식은 CPS 위커에게 모든 정보가 집약되는 미국의 방식과는 다른 것으로, 아동보호에 있어 공공과 민간이 공동으로 참여하고 협력하는 방식을 취하고 있는 한국의 아동보호 행정, 서비스 전달체계에 시사하는 바가 크다.

둘째, 아동보호 업무를 담당하는 주무부처는 국가별로 차이가 있지만 보호, 복지, 교육 등 다양한 사회서비스가 연장선상에서 제공되고 있다. 영국은 교육부에서 아동보호 업무를 추진하여 십대 미혼모, 가출청소년 등에 대한 보호·복지를 교육을 기반으로 접근하고 있고, 미국은 사회서비스부에서 가족복지를 기반으로 아동·청소년 보호가 이루어지고 있다.

셋째, 학대피해아동, 가출청소년, 청소년 한부모의 연관성에 주목하고 보호체계 내 사업 간 연계와 포괄적인 서비스 제공이 이루어지고 있다. 즉, 어떤 통합창구(gate-way)로 진입했는지가 아니라 어떤 문제와 욕구를 가지고 있는지를 기준으로 보호·복지서비스가 연장선상에서 제공된다.

넷째, 아동·청소년을 원 가정에서 분리하여 대안양육 할 경우 각 단계마다 모니터링이 이루어지고 있다. 자치구(카운티) 마다 차이가 있지만 일반적으로 학대, 방임 신고 이후 첫 단계로 ‘detention hearing’, CPS의 임시분리조치에 대한 ‘dispositional hearing’, 가족재결합 여부 등 아동의 안전상황을 파악하기 위한 ‘review hearing’ 단계를 두고 있고 ‘review hearing’ 은 6개월마다 개최하여 진척상황에 따라 종결, 재검토를 결정한다.

다섯째, 편차가 있으나 미국의 경우 카운티별로 약 26명에 달하는 CPS위커가 배치되어 있고 슈퍼바이저 1인당 약 7명의 CPS위커를 지도감독하며, CPS위커 1인당 매달 약 60건 정도의 신고를 받고, 약 40건 정도의 조사를 진행하며, 약 30가구 정도에 대한 사례관리를 담당한다. CPS위커는 대학원 석사과정에서 ‘아동보호전문인력교육(Title IV-E CPS 프로그램)’ 을 이수하여야 하며 최소 1천 시간 이상의 실습을 포함하는데 아동보호, 위탁 및 입양서비스, 사정

(assessment), 면접기술, 개입기술 등 아동보호 관련 내용이 포함된다. Title IV-E 프로그램은 아동복지 및 입양지원법(PL 96-272)을 기반으로 1980년에 신설되었으며 정부, 대학, 아동보호기관 간 협력을 기반으로 운영되고 있는데, 연방정부(총 예산의 약 75% 지원)와 지방정부가 매칭펀드 방식으로 예산을 마련하며 프로그램에 참여한 대학생에게는 장학금을 지원하고 이들은 졸업 후 아동보호기관에서 2년 간 의무적으로 근무하여야 한다. 이 과정에서 대학은 교육과정 개발, 교수진 양성, 프로그램 평가 등을 담당하며 전문인력 양성 단계부터 정부예산이 투입되고 있다.

여섯째, CPS워커 1인당 약 30건의 사례를 담당하지만 일련의 절차를 혼자 모두 처리하는 것이 아니라 신고접수, 문제사정·진단, 원 가정 분리(임시조치), 대안돌봄, 부모의 재활, 법률 지원, 가족재결합지원 등 기능을 중심으로 역할 구분이 이루어지고 있다. 이는 법적 제재조치가 요구되는 사안에 대한 처리업무와 가족상담, 지원업무의 성격이 확연하게 구분됨으로 인해 발생하는 문제를 최소화하는데 도움이 된다.

일곱째, 위와 같이 CPS워커는 아동을 보호하면서 가족을 지원해야 하는 다소 대립적인 상황에 처할 수 있는데 ‘아동·청소년 보호’라는 틀에서 벗어나 가족의 다양한 욕구에 대응할 수 있도록 ‘조사(investigation)’ 대신 ‘맞춤대응(Differential Response)’을 채택하고 있다. 미국의 경우 38개 주가 맞춤대응을 전체적, 부분적으로 실시하고 있는데, 이는 장기보호시설을 통한 아동·청소년 보호 대신 원 가정에서의 보호, 입양, 후견인(guardianship) 지정 확대라는 목표 하에 추진되는 프로그램이다. 즉, 학대, 방임으로 신고접수되었으나 학대사례가 아니라고 판정된 경우 지역 내 민간기관이 상담, 부모교육 등 서비스를 이용할 수 있도록 안내하고(경로 1), 학대사례로 판정되었으나 정도가 심하지 않고 가족지원을 통해 아동의 안전이 담보될 수 있다고 판단되면 CPS와 민간기관이 해당가구에 집중지원을 제공한다(경로 2). 학대 및 방임정도가 심각하여 아동·청소년이 가정 내에서 생활하는 것이 안전하지 않다고 판단될 경우 가정 외 보호와 법원, 경찰이 공동 개입하고(경로 3), 가정복귀 및 재발방지를 위한 가족지원이 연속선상에서 제공되는 일련의 절차를 의미한다(경로 4).

여덟째, 개인정보 보호와 대상자에 대한 낙인문제와 관련하여 유관기관 간 정보공유 범위가 모호하고 소극적인 상황이므로 관련 지침을 분명하게 마련할 필요가 있다. 일례로 호주 빅토리아 지역의 경우 2005년에 이미 ‘Children, Youth, and Family Act’에서 아동보호, 가족복지 제공과 관련한 정보는 CPS워커, 등록된 민간단체, 의료인, 학교 관계자, 서비스 제공자, 경찰 등과 공유하여야 한다고 명시하고 있다.

제 5 장

지역사회 보호체계 운영실태 분석

1. 시·군·구 실태조사
2. FGI조사
3. 전문가 의견조사
4. 소결

제 5 장 지역사회 보호체계 운영실태 분석*

1. 시·군·구 실태조사

1) 조사개요

(1) 표본의 특성 및 분석방법

① 시·군·구 희망복지지원단 실태조사

먼저 시·군·구 아동·청소년·가족 보호업무 추진여건과 개선과제 파악을 목적으로 취약계층 발굴 및 통합사례관리 업무를 전담하고 있는 시·군·구 희망복지지원단 전수를 대상으로 조사를 실시하였으며 조사개요는 표 5-1과 같다. 자료수집은 전문조사업체에 위탁하여 CAWI 방식으로 2015년 7월부터 8월까지 약 2개월 간 이루어졌으며, 총 211개 지역의 자료가 수집되어 회수율은 92.1% 수준이었다. 조사에 참여한 지역은 광역시의 구지역이 60개, 광역시의 군이 5개, 도의 시가 72개, 도의 군이 74개 지역이었다(표 5-2).³⁹⁾

* 이 장의 1절은 김지연 연구위원, 좌동훈 부연구위원(한국청소년정책연구원)이, 2절, 3절, 4절은 김지연 연구위원이 집필함.
39) 조사에 참여하지 않은 지역은 서울 6개구, 대구 1개구, 광주 2개구, 경기 3개시, 강원 1개시, 충북 1개시, 1개군, 충남 1개군, 세종, 전남 1개군 등 총 18개 지역이며, 조사 미참여 주요사유는 전산 상 자료화되어 있지 않아 실적 파악이 어렵다는 이유가 대표적이고 이 외 조사참여가 의무사항이 아니므로 단순거절이 포함됨.

표 5-1 시·군·구 희망복지지원단 실태조사 개요

구분	주요 내용
모집단	• 시·군·구 희망복지지원단(n=229)
표집틀	• 행정자치부 안전행정통계연보
표본수	• 17개 광역시·도, 기초자치단체 희망복지지원단 전수(대표실무자(주무) 1인)
표집 및 조사방법	• 표집방법: 전수조사, • 조사방법: CAWI(Computer Aided Web Interview), 이메일조사 병행
조사 시기	• 2015년 7~8월
주요 내용	• 아동·청소년·가족복지 관련 조직 및 인력 현황, 복지업무 수행현황, 보호대상 규모, 보호사업 내용, 보호 절차, 보호체계 개선 필요성에 대한 인식, 개선과제 및 의견, 기타 행정통계 현황 등

표 5-2 시·군·구 희망복지지원단 조사참여 지역

권역		개	비율(%)	총사자(명)
광역시	구	60	28.4	673
	군	5	2.4	52
도	시	72	34.1	761
	군	74	35.1	560
합계		211	100.0	2,046

② 시·군·구 아동보호담당자 행정조사 2차 분석

시·군·구 아동·청소년·가족 보호업무와 관련한 조직 및 인력현황과 업무수행 실태를 보다 다각적으로 파악하기 위하여 행정조사 데이터를 2차 분석하였다. 2014년 11월 보건복지부, 한국보건사회연구원에서 전국 시·군·구 아동보호담당자를 대상으로 조사를 실시하였으며 총 173개 기초자치단체의 자료가 회수되어 응답률은 75.2% 수준이었다(보건복지부 외, 2014, p.141).

③ 자료수집 및 분석방법

이 연구에서는 광역시·도의 특성을 고려한 시·군·구 보호체계 실태를 파악하기 위하여 실태조사 데이터와 2차 자료 데이터를 통합하여 하나의 데이터셋으로 구축한 후 광역시의 구·군, 도의 시·군으로 구분하여 현황을 분석하였다. 4개 권역별 일반현황 분석과 드림스타트와 희망복지지원단 간 연계(사례이관)에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위하여 빈도분석, 교차분석, 상관분석, 회귀분석을 실시하였으며 SPSS 20.0 프로그램을 사용하였다. 다만 시·군·구 아동보호담당자 행정조사는 2014년 11월 결과이므로 희망복지지원단 조사결과와 약 9개월의 시차가 발생한다는 점을 감안하여야 한다.

(2) 조사지 개발절차 및 주요변수

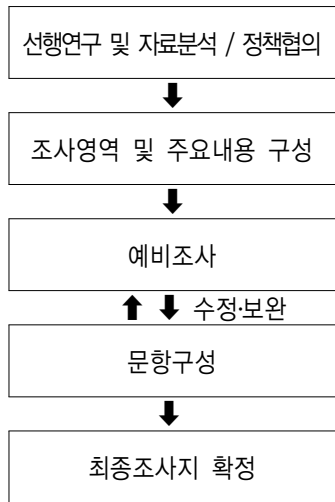
시·군·구 희망복지지원단 대상 실태파악을 위한 조사지를 개발하기 위하여 2015년 희망복지지원단 업무안내를 포함한 관련 자료를 참고하였고(강혜규 외, 2013; 보건복지부, 2015c), 연구진이 개발한 조사표에 대한 실무자 및 정책담당자와의 정책연구실무협의회를 거쳐 조사영역과 내용을 구성하였다. 이후 희망복지지원단 대표실무자(주무) 5인을 대상으로 예비조사를 거쳐 수정·보완 후 조사지를 최종확정하였다.

조사영역은 일반현황, 업무현황, 보호체계 및 민관협력 개선과제 등 크게 3개 영역으로 구성하였다. 먼저 일반현황은 희망복지지원단의 인력구성, 사례관리 대상가구 및 가구원 현황, 해당 가구원 중 아동·청소년 현황, 사례관리 대상가구의 상담 접수경로, 드림스타트에서 의뢰받은 사례(13세 이상 아동·청소년)와 드림스타트로 이관한 사례(12세 이하 아동·청소년) 현황 등을 포함하였다.

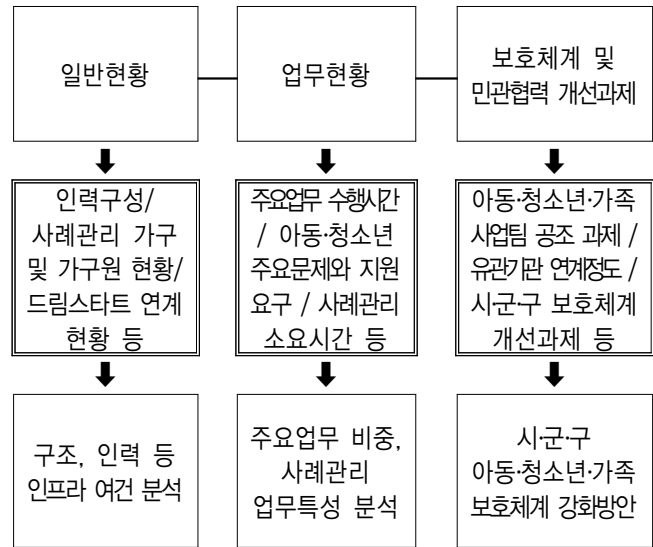
업무현황에서는 희망복지지원단의 주요업무(①통합사례관리, ②자원관리, ③지역보호체계 운영, ④읍면동 복지업무 지원관리, ⑤기타 행정)의 업무 수행시간, 사례관리 가구 내 요보호아동 위기청소년 현황과 주된 문제유형, 아동·청소년 지원과정에서 어려운 점, 아동·청소년 보호지원 제공절차 관련 업무매뉴얼 유무 및 필요성, 사례(가구) 당 소요시간과 실제 필요 소요시간 등을 파악하였다.

마지막으로 보호체계 및 민관협력 개선과제에서는 아동·청소년·가족 보호를 위한 개선과제, 사례관리 조정·기획 컨트롤타워에 대한 의견, 사례관리 관련 연계·협력 강화를 위한 개선과제,

유관기관 연계정도, 아동·청소년 특별지원 요구도, 아동복지심의위원회 구성 여부 및 참여 여부, 본청 아동·청소년·가족 사업팀(업무담당) 공조를 위한 개선과제 등을 포함하였다. 조사지 개발과정과 조사내용을 도식화한 것이 그림 5-1, 그림 5-2이다.



【그림 5-1】 조사지 개발절차



【그림 5-2】 조사영역 및 주요내용

2) 분석결과

(1) 일반현황

① 시·군·구 아동·청소년·가족 업무담당자 현황

시·군·구 아동·청소년·가족 보호업무 담당자 수는 아동업무(8.2명), 보육업무(5.0명), 여성 업무(3.2명), 청소년업무(3.1명), 가족업무(2.8명) 순으로, 희망복지지원단의 경우 평균 약 9.7명(편차 4.6명)이 배치되어 있는 것으로 나타났다. 시·군·구별 업무 담당자는 지방행정조직별로 다양한 사업팀에 분산 배치되어 있었는데, 도의 시 지역(중소도시)은 아동, 청소년, 가족, 여성업무

담당자가, 광역시의 구·군 지역은 보육, 가족, 희망복지업무 담당자 배치가 타 지역에 비해 상대적으로 많았다. 지역 내 인구규모가 적은 도의 군(농산어촌)의 경우 모든 업무에 있어 사업담당자 배치가 가장 적었다(표 5-3).

표 5-3 시·군·구 아동·청소년·가족 업무 담당자 현황

(단위 : 명)

구분	아동업무 ¹⁾	청소년업무 ¹⁾	보육업무 ¹⁾	가족업무 ¹⁾	여성업무 ¹⁾	희망복지 ²⁾	계
평균	8.2(3.9)	3.1(2.3)	5.0(3.7)	2.8(2.9)	3.2(2.0)	9.7(4.6)	32.0
광역시의 구·군	8.9(4.0)	2.9(1.8)	7.3(3.8)	3.4(3.6)	3.5(1.9)	11.2(4.6)	40.7
도의 시 (중소도시)	9.1(3.9)	3.8(2.5)	5.6(3.4)	3.4(2.5)	3.8(2.2)	10.6(5.3)	36.3
도의 군 (농산어촌)	6.8(3.4)	2.5(2.2)	2.3(1.8)	1.5(2.4)	2.3(1.5)	7.6(2.5)	23.0

* 주 : 1) 시·군·구 아동보호체계 현황: 아동, 청소년, 보육, 가족, 여성 업무 관련 인원현황은 2014.10.29.~11.07 조사

당시 기준 집계 현황임.

2) 희망복지업무 관련 인원 현황은 2015.05.31.기준이며, 광역시 군지역의 경우 평균 10.4명(6.7)임.

3) 괄호 안은 표준편차임.

② 시·군·구 희망복지지원단 인력현황

시·군·구 희망복지지원단의 인력은 팀장(약 1명), 일반행정직 공무원(약 1명), 사회복지직 공무원과 통합사례관리사(약 6명), 자원관리 전담직원(약 0.5명) 순으로, 평균 약 9.7명 정도가 배치되어 있었다. 희망복지지원단 역시 광역시의 구지역의 경우 약 11.2명으로 상대적으로 많은 인력이 배치되어 있고, 도의 군지역은 약 7.6명으로 가장 적은 인원이 배치되어 있었다(표 5-4).

표 5-4

시·군·구 희망복지지원단 인력현황

(단위 : 명)

구분	단장 (과장)	팀장 (담당)	일반 행정직 공무원	사회 복지직 공무원	통합사례 관리사	자원관리 전담직원	계 ¹⁾	기타 ²⁾
평균	0.6 (0.5)	1.1 (0.6)	0.8 (1.2)	2.9 (1.8)	3.8 (2.3)	0.5 (1.7)	9.7 (4.6)	2.4 (16.8)
광역시의 구 (대도시)	0.5 (0.5)	1.3 (0.8)	1.4 (1.8)	3.7 (2.2)	4.0 (1.6)	0.3 (0.5)	11.2 (4.6)	0.4 (1.0)
광역시의 군	0.4 (0.5)	1.4 (0.9)	0.8 (0.8)	3.8 (2.5)	3.4 (3.0)	0.6 (1.3)	10.4 (6.7)	0.4 (0.9)
도의 시 (중소도시)	0.6 (0.5)	1.1 (0.7)	0.7 (0.9)	2.7 (1.8)	4.8 (3.1)	0.5 (1.9)	10.6 (5.3)	1.7 (5.4)
도의 군 (농산어촌)	0.8 (0.4)	0.9 (0.3)	0.5 (0.8)	2.3 (1.1)	2.6 (1.0)	0.6 (2.0)	7.6 (2.5)	4.9 (27.7)

* 주 : 1) 희망복지업무 관련 인원 현황은 2015년 5월 31일 기준 집계 현황임.

2) 기타 인력: 전체 희망복지지원단 인력 소계에서는 제외함. 민간인까지 포함한 수치이기에 경기도 군 1개 지역(220명), 경북 군 1개 지역(97명), 경기도 시 2개 지역(39명/20명)인 경우 타 지역에 비해 월등히 많은 인원을 포함하고 있어 편차가 큼.

3) 괄호 안은 표준편차임.

③ 시·군·구 아동·청소년 보호현황

행정조사를 통해 자치구에서 집계된 보호대상 및 지원대상 아동·청소년의 규모는 약 40만 명이었다. 기초생활수급자 가정(155,450명)이 가장 많았고, 그 다음으로 한부모 가정(110,369명), 차상위 가정(61,190명) 순이었다. 전체 아동·청소년 대비 비율은 도의 군지역(9.5%)이 가장 높고, 도의 시(4.0%), 광역시의 구·군(3.8%) 순이었다(표 5-5, 그림 5-3).

표 5-5 시·군·구 보호대상 아동·청소년 현황

(단위 : 명)

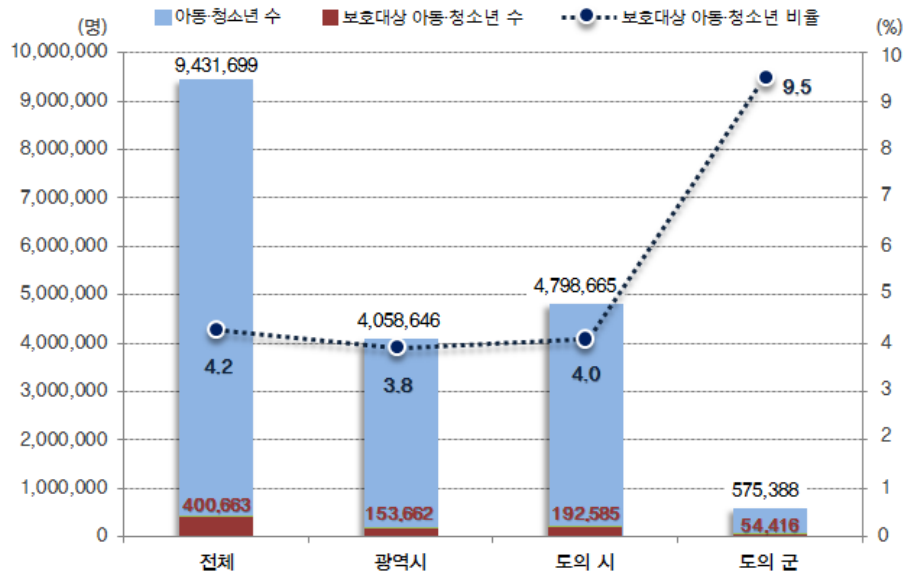
구분	계	광역시의 구·군 (대도시)	도의 시 (중소도시)	도의 군 (농산어촌)
아동·청소년 ¹⁾	9,431,699	4,058,646	4,798,665	575,388
보호대상 아동·청소년 ³⁾	소계	400,663	192,585	54,416
	기초생활수급	155,450	71,013	18,922
	차상위 ²⁾	61,190	28,718	11,118
	장애	49,066	24,991	7,856
	한부모 아동	110,369	56,051	11,076
	조손 아동	2,371	656	1,430
	피학대	1,492	1,063	171
	소년소녀가정	582	439	49
	양육시설	9,954	4,409	1,289
	가정위탁	8,653	4,376	2,303
	그룹홈	1,536	869	202

* 주 : 1) 2013년 18세 미만(만17세) 아동임.

(행정자치부 주민등록 인구통계, http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp, 인출일 : 2015. 09. 07)

2) 자활과 의료차상위를 합한 수치임.

3) 2013년 12월 31일 기준 집계임.



【그림 5-3】 아동·청소년 전체 인구 대비 보호대상 아동·청소년 비율

④ 시·군·구 희망복지지원단 사례관리 현황

희망복지지원단의 사례관리 및 서비스연계 현황을 살펴본 결과 총 99,670가구, 가구원은 총 218,604명을 지원하고 있었다. 단, 조사에 참여하지 않은 18개 지역이 제외된 현황임을 감안할 필요가 있다. 사례관리 가구는 1개월 이상의 중장기적인 지원과 개입이 필요한 가구로서 다양한 서비스가 집중 제공될 수 있도록 사례회의의 등 일반적 절차에 따라 지원하는 가구이다. 서비스연계 가구는 “욕구가 단편적이어서 1개월 미만의 단기적 개입 또는 단순서비스 연계를 통해 문제 해결이 가능한 가구로, 사례회의의 일반적인 절차를 축소하는 가구”를 의미한다(보건복지부, 2015c, p.23). 사례관리 가구는 전체 지원가구 수 대비 약 25% 수준이며, 도의 시 지역의 경우 사례관리 및 서비스연계 가구 수가 상대적으로 많았다(표 5-6).

표 5-6 시·군·구 희망복지지원단 사례관리 현황

(단위 : 가구, 명)

구분	사례관리			서비스연계 ¹⁾			계 ³⁾		
	가구수 (A)	해당 가구원 수 ²⁾ (B)	가구당 가구원 수 (B/A)	가구수 (A)	해당 가구원 수 ²⁾ (B)	가구당 가구원 수 (B/A)	가구수 (A)	해당 가구원 수 ²⁾ (B)	가구당 가구원 수 (B/A)
계	24,902	54,150	2.2	74,774	164,395	2.2	99,670	218,604	2.2
광역시의 구 (대도시)	6,647	14,685	2.2	10,569	25,771	2.4	17,210	40,506	2.4
광역시의 군	271	525	1.9	825	995	1.2	1,096	1,520	1.4
도의 시 (중소도시)	11,576	25,534	2.2	43,598	100,749	2.3	55,174	126,292	2.3
도의 군 (농산어촌)	6,408	13,406	2.1	19,782	36,880	1.9	26,190	50,286	1.9

- * 주 : 1) 서비스연계 대상은 읍·면·동에서 연계한 사례 일부를 포함함.
 2) 해당 가구원 수는 17세 이하 아동을 포함한 총 가구원 수임.
 3) 2014년 1년 기준 현황 집계임.

⑤ 시·군·구 희망복지지원단 아동·청소년 사례관리 현황

희망복지지원단 사례관리 가구 내 아동·청소년 현황을 살펴보면 전체 가구 원 가운데 17세 이하 아동·청소년의 비율은 약 15.5%에 해당하는 43,352명이었다. 사례관리 가구 내 아동·청소년의 비율은 광역시의 구가 가장 많고, 광역시의 군, 도의 군, 도의 시 순이었다. 특히 응답내용을 기반으로 사례관리 가구 내 요보호아동(위기청소년 포함)의 비율(22.2%)을 적용하여 사례관리 대상 중 보호대상 규모를 추정한 결과 총 9,624명, 약 1만 명의 보호대상 아동이 포함되어 있는 것으로 추정되었다(표 5-7, 그림 5-4).

표 5-7 희망복지지원단 아동·청소년 사례관리 현황(1)

(단위 : 명, %)

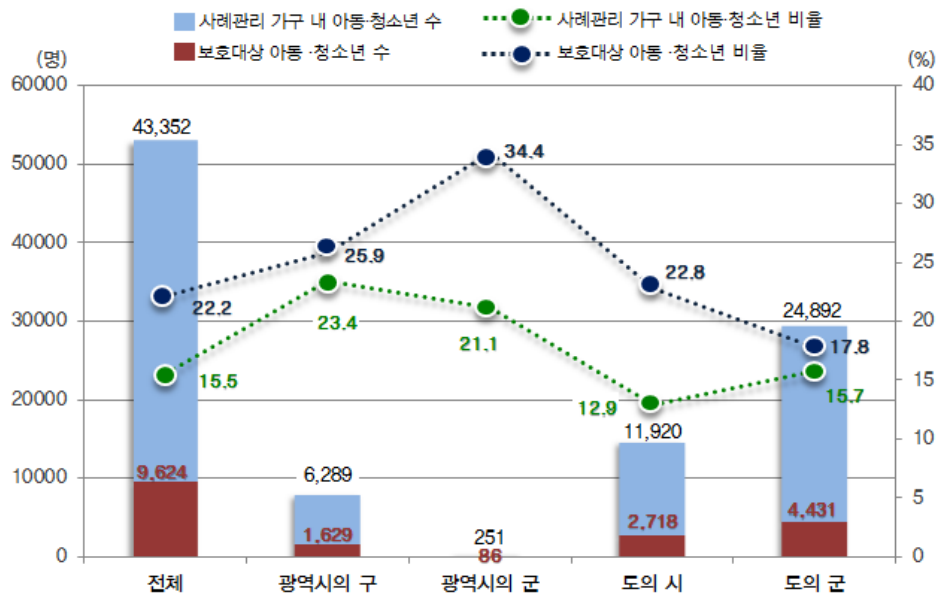
구분	가구수	해당 가구원수 (A)	아동·청소년 ¹⁾ (B)	사례관리 가구 내 아동·청소년 비율 ²⁾ (B/A*100)	요보호 아동·청소년	
					비율(SD) ³⁾	인원 ⁴⁾
계	151,362	279,030	43,352	15.5	22.2(21.2)	9,624
광역시의 구 (대도시)	14,843	26,928	6,289	23.4	25.9(23.0)	1,629
광역시의 군	614	1,187	251	21.1	34.4(38.7)	86
도의 시 (중소도시)	55,167	92,438	11,920	12.9	22.8(20.7)	2,718
도의 군 (농산어촌)	80,738	158,477	24,892	15.7	17.8(18.1)	4,431

* 주 : 1) 해당 가구원 중 17세 이하 아동 수

2) 2014년도 사례관리 대상 가구원 수 중 아동·청소년의 비율

3) 사례관리 가구 내 아동, 청소년 중 요보호아동(위기청소년)의 비율

4) 요보호아동(위기청소년) 비율을 적용한 규모추정



【그림 5-4】 사례관리 가구원 수 대비 보호대상 아동·청소년 규모

⑥ 시·군·구 요보호아동·청소년 현황

시·군·구별 요보호아동·청소년 현황을 보면 전체 아동·청소년 인구 수 대비 보호대상 아동·청소년의 비율은 앞서 언급한 바와 같이 약 4.2% 수준이다. 같은 기간 시·군·구에 신고·접수된 보호대상 아동·청소년 현황은 총 1,843명이며, 이 가운데 약 97%의 아동·청소년에 대한 보호조치가 이루어진 것으로 나타났다(표 5-8).

자치구·군으로 신고·접수된 아동·청소년 가운데 적절한(충분한) 보호조치가 이루어지지 않은 경우는 약 3%로 여기에는 학대사례와 빈곤사례가 포함되어 있었다. 특히 보호미조치 사례 가운데 약 76%가 도의 군지역에서 집중되어 있어 보호조치를 위한 인프라 설치 여부와 원인에 대한 파악이 선행되어야 함을 시사한다.

표 5-8 시·군·구 요보호 아동·청소년 현황

(단위 : 명, %)

구분	아동·청소년 ¹⁾ (A)	보호대상 아동·청소년 ²⁾ 수(B)	보호대상 접수·처리현황 ³⁾		
			신고·접수	보호조치	보호미조치 ⁴⁾
계	9,431,699	400,663(4.2)	1,843	1,784	21
광역시의 구·군 (대도시)	4,058,646	153,662(3.8)	577	571	1
도의 시 (중소도시)	4,798,665	192,585(4.0)	1,015	980	4
도의 군 (농산어촌)	575,388	54,416(9.5)	251	233	16

- * 주 : 1) 2013년 18세 미만(만17세) 아동(행정자치부 주민등록 인구통계,
http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_ii.jsp, 인출일 : 2015. 09. 07)
 2) 시·군·구에서 집계하여 보고한 현황임(2013. 12. 31 기준)
 3) 학대피해아동, 실종아동, 기아, 미혼모 아동, 비행·가출·부랑아, 빈곤·실직 요보호아동 포함. 시·군·구에서 집계하
 여 보고한 현황임(요보호아동 수는 2014년 1월 1일~6월 30일 기준).
 4) 학대 17사례, 빈곤 4사례를 포함함.
 5) 괄호 안은 전체 아동·청소년(A) 가운데 보호대상 아동·청소년(B)의 비율임($B/A \times 100$).

이와 함께 희망복지지원단의 사례관리 대상가구 가운데 아동·청소년은 약 4만 3천 여 명으로, 가구유형별 분포는 부부중심가구(부모+자녀)가 가장 많고, 그 다음으로 한부모 아동·청소년, 장애아동·청소년, 다문화, 조손, 소년소녀가정, 미혼모부가구, 새터민 가구 순이었다. 광역시의 구·군과 도의 시지역은 사례관리 대상 아동·청소년 가운데 한부모 아동·청소년, 미혼모부가구 비율이 상대적으로 높았고, 도의 군은 부부중심가구의 비율이 높았다. 지역별 사례관리 대상 아동·청소년의 유형을 보면 부부중심·장애·다문화는 도의 군, 소년소녀가정·조손·한부모·새터민 아동·청소년과 미혼모부가구는 도의 시지역에서 비중이 높은 특징을 보였다(표 5-9, 그림 5-5).

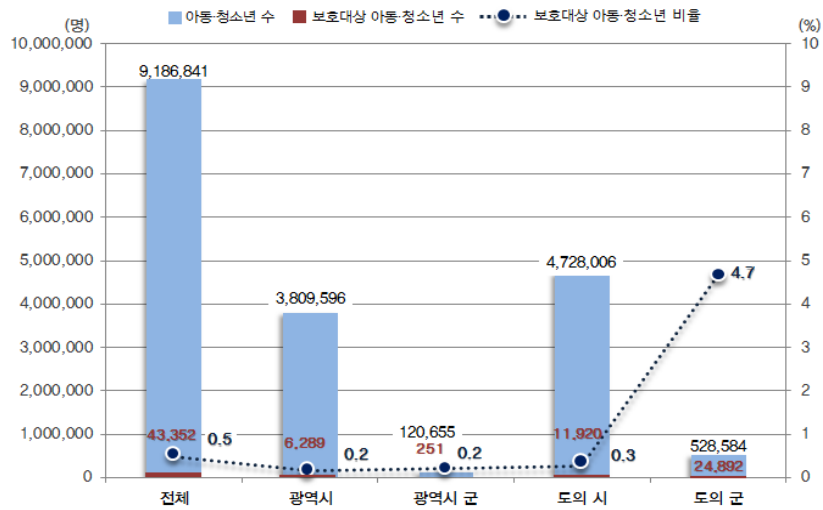
표 5-9 희망복지지원단 아동·청소년 사례관리 현황(2)

(단위 : 명, %)

구분	계	광역시의 구 (대도시)	광역시의 군	도의 시 (중소도시)	도의 군 (농산어촌)
아동·청소년 ¹⁾ (A)	9,186,841	3,809,596	120,655	4,728,006	528,584
사례관리 대상가구 내 아동·청소년					
소계 (B)	43,352	6,289	251	11,920	24,892
소년소녀가정	584	139	10	316	119
조손 아동	1,531	376	29	714	412
한부모 아동	10,044	2,938	106	5,396	1,604
새터민	80	11	3	44	22
부부중심	20,054	1,984	66	2,987	15,017
미혼모부	506	127	2	265	112
장애	7,564	502	28	1,201	5,833
다문화	2,989	212	7	997	1,773
(A/B)*100 ²⁾	0.5	0.2	0.2	0.3	4.7
보호대상 아동·청소년	9,624	1,629	86	2,718	4,431

* 주 : 1) 2014년 18세 미만(만17세) 아동(행정자치부 주민등록 인구통계, http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_sta_ji.jsp, 인출일 : 2015. 09. 07)

2) 전체 아동·청소년 수 대비 희망복지지원단 사례관리 아동·청소년 비율



【그림 5-5】 전체 아동·청소년 대비 사례관리 아동·청소년 규모

⑦ 보호대상 아동·청소년 상담·접수경로

현행 요보호아동 분류 유형에 따라 ‘가장 먼저 발견되는 경로 즉, 요보호아동의 보호를 최초로 의뢰하는 주체’를 살펴본 결과 학대피해아동은 민간복지기관을 통해 의뢰되는 경우(36.2%)가 가장 많았다(표 5-10). 실종과 비행·가출·부랑아 등은 경찰, 기아와 미혼모아동은 읍·면·동이 가장 많은 것으로 나타나 각 유형별로 최초 의뢰 주체가 다소 제한적인 상황임을 알 수 있다.

표 5-10 아동·청소년 상담·접수경로

(단위 : %)

구분	읍·면·동	시·군·구	민간복지기관	지역주요 인사 ¹⁾	일반주민	경찰서	학교
학대피해	19.0	5.5	36.2	3.1	17.2	16.0	3.1
실종	12.0	6.0	5.3	2.0	10.0	63.3	1.3
기아	31.0	4.8	11.0	9.0	20.7	22.8	0.7
미혼모 아동	47.1	7.8	26.1	3.3	13.7	2.0	—
비행, 가출, 부랑아 등	19.7	7.9	15.1	3.9	7.2	39.5	6.6

* 주 : 1) 통반장, 복지위원 등을 포함

반면 희망복지지원단 사례관리 대상의 상담·접수 경로를 보면, ‘대상자 스스로 요청’한 경우(45.9%)가 가장 많고, 그 다음으로 ‘사례관리자(동 복지담당)의 발굴’ (33.7%) 순이었다(표 5-11). 이는 희망복지지원단의 역할에 대한 홍보 강화와 취약계층 발굴 기능 강화를 위한 노력이 어느 정도 효과를 보이고 있음을 시사하는 결과로 해석된다. 주목할 점은 광역시의 군, 도의 군지역의 경우 대상자의 신청보다 발굴에 의한 비율이 상대적으로 높고, 통장 및 이웃주민의 신고 비율 역시 높다는 점이다. 이는 보호대상 아동·청소년의 발굴과 지원에 있어서도 지원제도 및 서비스에 대한 홍보 뿐 아니라 복지통장 등 이웃주민을 통한 지원대상의 발굴을 대폭 강화할 필요가 있음을 의미한다.

표 5-11 희망복지지원단 사례관리 대상 상담·접수경로

(단위 : 명, %)

구분	A	B	C	D	E	F	G	H	계
계	51,619 (45.9)	37,884 (33.7)	7,846 (7.0)	7,748 (6.9)	1,879 (1.7)	1,626 (1.4)	129 (0.1)	3,713 (3.3)	112,444
광역시의 구 (대도시)	7,186 (47.0)	5,040 (33.0)	1,435 (9.4)	704 (4.6)	662 (4.3)	131 (0.9)	13 (0.1)	103 (0.7)	15,274
광역시의 군	83 (14.2)	259 (44.2)	115 (19.6)	81 (13.8)	14 (2.4)	2 (0.3)	2 (0.3)	30 (5.1)	586
도의 시 (중소도시)	41,840 (51.1)	25,520 (31.2)	4,157 (5.1)	4,960 (6.1)	1,055 (1.3)	1,125 (1.4)	99 (0.1)	3,167 (3.9)	81,923
도의 군 (농산어촌)	2,510 (17.1)	7,065 (48.2)	2,139 (14.6)	2,003 (13.7)	148 (1.0)	368 (2.5)	15 (0.1)	413 (2.8)	14,661

* 주 : 1) (A) 대상자 스스로 요청 / (B) 사례관리자(동 복지담당)의 발굴 / (C) 지역사회 내 유관기관(공공/민간)의 의뢰 / (D) 통장 및 이웃주민의 신고 등 / (E) 129콜센터를 통한 사례 이관 / (F) 좋은이웃들 / (G) 범정부의뢰

⑧ 희망복지지원단-드림스타트 사례연계 현황

드림스타트는 12세 이하 아동과 가족을 지원대상으로 하기 때문에 13세 이상 아동·청소년은 희망복지지원단으로 의뢰하여 지원하도록 하고 있다. 이에 두 기관 간 의뢰 현황을 살펴본 결과 희망복지지원단에서 드림스타트로 이관한 사례는 775가구(1,009명)로 전체 사례관리 대상 중 약 2.3% 수준이었다. 반대로 드림스타트에서 희망복지지원단으로 이관한 사례는 575가구(544명)로 전체 사례관리 대상 중 약 1.3%였다(표 5-12). 즉, 희망에서 대상자 발굴 시 초등학교 이하 아동에 대한 드림스타트로의 이관이 상대적으로 원활하게 이루어지고 있는 반면, 드림스타트에서 사례관리하던 아동이 13세 달할 경우 사례관리와 지원이 중단됨과 동시에 희망복지지원단으로의 이관은 더욱 제한적임을 알 수 있다. 특히 광역시의 군지역의 경우 드림스타트와 희망복지지원단 간 사례 이관이 두드러지게 높은 것으로 파악되고 있는 반면 도의 군지역은 사례 이관이 가장 원활하지 않은 것으로 나타났다.

표 5-12 희망복지지원단-드림스타트 사례연계 현황

(단위 : 명)

구분	사례관리 아동 ¹⁾ (A)	희망→드림			드림→희망		
		가구수	아동· 청소년 (B)	이관비율(%) (B/A*100)	가구수	아동· 청소년 (C)	이관비율(%) (B/C*100)
계	43,352	775	1,009	2.3	575	544	1.3
광역시의 구 (대도시)	6,289	197	288	4.6	76	88	1.4
광역시의 군	251	19	31	12.4	27	28	11.2
도의 시 (중소도시)	11,920	258	306	2.6	255	226	1.9
도의 군 (농산어촌)	24,892	301	384	1.5	217	202	0.8

* 주 : 1) 희망복지지원단의 사례관리 아동·청소년 현황

(2) 업무현황

① 아동복지업무 담당자 주요업무 비중

시·군·구 아동복지업무 담당자의 업무수행 현황은 크게 ‘사업운영·지원, 시설 점검·관리, 아동 개별서비스·지원(대면서비스), 기타 행정’ 4개 영역으로 구분하였고, 각 영역의 업무 수행시간이 전체 근무시간에서 차지하는 비율(%)을 기입하는 방식으로 조사가 이루어졌다.

전체 근무시간 중 사업운영·지원에 소요하는 시간 비중이 약 50.2%로 가장 높았고, 시설점검·관리업무(25.6%), 아동 개별서비스·지원업무(14.4%), 기타 행정업무(9.8%) 순으로 나타났다(표 5-13). 즉, 자치구 아동복지업무 담당자의 본연의 업무에 해당하는 아동에 대한 개별서비스 비중이 전체 업무에서 차지하는 비중이 낮은 상황에서 「아동복지법」의 개정으로 보호조치에 대한 지자체(담당)의 책무가 강화되어 담당자의 전문성, 업무과중 등에 대한 전반적인 점검이 필요함을 시사한다.

표 5-13 아동업무담당자 주요업무 비중

(단위 : %)

구분	사업 운영·지원 ¹⁾	시설 점검·관리 ²⁾	아동 개별 서비스·지원 ³⁾	기타 행정 ⁴⁾
계	50.2(16.0)	25.6(12.7)	14.4(7.6)	9.8(4.2)
광역시의 구·군 (대도시)	50.1(14.7)	27.8(12.9)	13.4(8.3)	8.7(3.0)
도의 시 (중소도시)	46.7(16.4)	26.5(13.7)	16.3(7.6)	10.5(4.8)
도의 군 (농산어촌)	53.7(16.1)	23.1(11.3)	13.2(6.7)	10.0(4.3)

- * 주 : 1) 사업 운영·지원: 가정위탁, 결식아동, 요보호아동 후원·결연사업, 아동학대 보호 전문기관 운영 관리, 입양 관련 지원, 방과후 돌봄서비스, 지역아동센터, 아동복지교사, 아동발달지원계좌, 소년소녀가정, 아동 바우처서비스, 아동 서비스 기획개발·운영, 드림스타트 운영 지원 등
 2) 시설 점검·관리: 돌봄시설(지역아동센터, 방과후교실 등 이용시설), 아동복지 시설(그룹홈 포함 거주시설) 신고, 점검, 지도감독
 3) 아동 개별 서비스·지원: 요보호아동 상담/보호계획 수립, 요보호아동 보호 조치(서비스연계), 요보호아동 사후관리, 아동학대 피해아동 보호 지원, 아동(가족) 사례관리
 4) 기타행정: 아동복지심의위원회, 아동복지관련 운영위원회, 협의체 운영, 아동관련 행사, 아동사업관련 DB 구축 등
 5) 괄호 안은 표준편차임.

이와 함께 희망복지지원단의 업무수행 현황을 살펴보았다. 업무지침에 따라 통합사례관리, 자원관리, 지역보호체계 운영, 읍·면·동 복지업무 지원·관리, 기타 행정 등 5개 영역으로 구분하여 동일한 방식으로 조사를 실시하였다. 그 결과 통합사례관리에 투입하는 시간이 41.4%로 가장 높았고, 자원관리(16.0%), 기타 행정(15.9%), 지역보호체계 운영(13.9%), 읍·면·동 복지업무 지원·관리(12.8%) 순이었다(표 5-14).

도의 시지역은 통합사례관리에 투입하는 시간 비중이 전체 지역 평균을 상회하였고, 광역시의 군지역은 지역보호체계 운영, 읍·면·동 복지업무 지원·관리에 상대적으로 많은 시간을 할애하는 것으로 나타났다. 도의 군지역은 자원관리와 기타 행정업무에 투입하는 시간이 전체 지역 평균보다 높은 특징을 보였다.

표 5-14 희망복지지원단 주요업무 비중

(단위 : %)

구분	통합사례관리 ¹⁾	자원관리 ²⁾	지역보호체계 운영 ³⁾	읍·면·동 복지업무 지원·관리 ⁴⁾	기타 행정
계	41.4(16.1)	16.0(8.2)	13.9(8.0)	12.8(8.2)	15.9(13.4)
광역시의 구 (대도시)	41.0(18.2)	15.5(8.9)	14.0(8.1)	13.3(10.2)	16.2(11.9)
광역시의 군	39.0(8.9)	14.0(5.5)	20.0(6.1)	16.0(8.2)	11.0(5.5)
도의 시 (중소도시)	44.0(15.7)	15.7(8.3)	13.4(7.8)	12.4(7.6)	14.5(12.7)
도의 군 (농산어촌)	39.5(14.9)	16.6(7.7)	13.8(8.2)	12.5(6.8)	17.5(15.4)

- * 주 : 1) 통합사례관리: 공공·민간의 급여·서비스·자원 등을 맞춤형으로 연계·제공
 2) 자원관리: 지역사회 공식비공식 자원 현황에 대한 총괄 관리, 자원조사 및 자원개발, 공공 및 민간 복지자원통합 DB 운영, 자원현황 업데이트, 나눔 문화 활성화 등
 3) 지역보호체계 운영: 지역 단위 방문형서비스 사업간 현황 공유 및 연계·협력 체계, 복지통(이)장제, 읍면동 민관 협의체 역할 강화, 지역복지 컨트롤 타워로서의 역할 강화, 복지소외계층 상시 발굴체계 구축 및 운영
 4) 읍·면·동 복지업무 지원·관리: 읍·면·동 종합상담, 정보제공, 방문상담, 사례관리 의뢰 및 사후관리 등
 5) 괄호 안은 표준편차임

② 희망복지지원단 아동·청소년 주요문제

희망복지지원단의 사례관리 대상 아동·청소년의 주된 문제유형을 살펴본 결과 심리·정서·정신 건강 문제(28.4%)가 가장 많았고, 그 다음으로 빈곤 등 경제적 문제(28.0%), 가족해체 및 가족갈등 문제(26.1%), 아동학대(가정폭력, 방임 포함)문제(15.2%), 기타(1.4%), 장애·신체 건강 문제(0.9%) 순이었다. 특히 광역시의 군지역은 심리·정서·정신건강 문제라는 응답률이 가장 높은 반면, 도의 시, 도의 군지역은 경제적 문제에 대한 지원요구가 가장 높은 특징을 보였다(표 5-15).

표 5-15 희망복지지원단 아동·청소년 주요문제

(단위 : %)

구분	아동학대문제	빈곤 등 경제적 문제	심리·정서·정신 건강 문제	가족해체 및 가족갈등 문제	장애·신체 건강 문제	기타
평균	15.2	28.0	28.4	26.1	0.9	1.4
광역시의 구 (대도시)	18.3	20.0	33.3	28.3	—	—
광역시의 군	20.0	20.0	40.0	20.0	—	—
도의 시 (중소도시)	19.4	31.9	23.6	22.2	1.4	1.4
도의 군 (농산어촌)	8.1	31.1	28.4	28.4	1.4	2.7

③ 희망복지지원단 아동·청소년 지원 시 어려움

희망복지지원단에서 ‘보호대상 아동·청소년이 포함된 가구에 대한 지원과정에서 어려움’이 있는지 질문한 결과 양육자(보호자)의 비협조가 42.2%로 가장 많았고, 지역 내 연계(이관) 가능한 전문기관 부족(36.5%)이 그 뒤를 이었다. 이 외 사례관리자의 아동·청소년 보호 및 복지서비스 제공 시 전문성 제약(10%), 사례관리 책임소재 문제 및 해당없음(각 3.3%), 기타(2.8%), 시·군·구 아동(청소년)업무부서와의 협업·업무조정 문제(1.9%) 순이었다(표 5-16).

특히 광역시의 군지역의 경우 사례관리 책임 소재가 문제라는 응답률이 상대적으로 높았는데, 이는 드림스타트를 포함하여 사례관리 기능을 담당하는 유사기관이 좁은 지역 내에 밀집해 있기 때문일 가능성이 큰 것으로 예측된다. 이와 함께 광역시의 구지역은 양육자의 비협조 문제, 도의 군 지역은 지역사회 내 인프라 부족에 따른 전문기관의 부족을 가장 큰 문제로 지적하였다.

표 5-16 희망복지지원단 아동·청소년 지원 시 어려움

(단위 : %)

구분	양육자 비협조	지역 내 연계(이관) 가능한 전문기관 부족	사례관리자의 아동·청소년 보호 및 복지서비스 제공 시 전문성 제약	시·군·구 아동(청소년) 업무부서와의 협업·업무 조정의 문제	사례관리 책임소재 문제	기타	해당 없음
계	42.2	36.5	10.0	1.9	3.3	2.8	3.3
광역시의 구 (대도시)	56.7	25.0	11.7	1.7	-	3.3	1.7
광역시의 군	40.0	40.0	-	-	20.0	-	-
도의 시 (중소도시)	48.6	25.0	11.1	2.8	5.6	2.8	4.2
도의 군 (농산어촌)	24.3	56.8	8.1	1.4	2.7	2.7	4.1

* 주 : 1) 기타에는 대상자의 변화의지 미약, 위기청소년이 지원 거절 등 비협조 문제를 포함함.

④ 아동·청소년 보호조치 업무매뉴얼 유무

‘시·군·구청에 요보호아동 유형별 보호지원 제공 절차에 관한 업무매뉴얼이 있는지’ 확인한 결과 학대피해, 실종, 기아, 미혼모, 비행·가출·부랑아, 빈곤·실직 등 요보호 아동의 경우 문서화된 업무지침이 있다는 응답이 모두 70%를 상회하였다. 다만 광역시의 구·군지역의 경우 긍정응답률이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다(표 5-17).

표 5-17 아동·청소년 보호지원 업무매뉴얼(있음)

(단위 : 지역 수, %)

구분	구분			
	계	광역시의 구·군 (대도시)	도의 시 (중소도시)	도의 군 (농산어촌)
학대피해	31(78.7)	7(71.4)	9(82.3)	12(81.0)
실종	31(78.2)	10(71.4)	9(82.3)	12(79.4)
기아	23(82.2)	10(71.4)	6(85.5)	7(87.3)
미혼모	20(83.9)	7(75.5)	5(88.7)	8(85.7)
비행, 가출, 부랑아	21(83.9)	9(73.5)	5(88.7)	7(87.3)
빈곤, 실직 등	25(81.6)	9(73.5)	6(87.1)	10(82.5)

이와 함께 희망복지지원단의 ‘요보호아동(위기청소년) 발굴, 지원, 의뢰 등 보호지원 절차에 관한 문서화된 업무매뉴얼이 있는지’ 확인한 결과 조사대상의 87.2%가 없다고 응답하여 중앙지원단 차원에서 업무지침에 관련 내용을 포함할 필요가 있다. 특히 문서화된 업무매뉴얼이 필요한지 확인한 결과 긍정응답률이 약 78%에 달하였는데, 앞서 시·군·구청에서 아동·청소년 보호지원 업무매뉴얼 비치 정도가 상대적으로 저조하였던 광역시 구·군지역의 요구도가 높은 것을 알 수 있다(표 5-18).

표 5-18 아동·청소년 보호지원 업무매뉴얼(희망복지지원단)

(단위 : 지역, %)

구분	있음	없음	필요 정도(%) ¹⁾		
			필요	불필요	모름
계	27(12.8)	184(87.2)	78.2	4.3	17.5
광역시의 구 (대도시)	3(5.0)	57(95.0)	90.0	3.3	6.7
광역시의 군	1(20.0)	4(80.0)	80.0	—	20.0
도의 시 (중소도시)	13(18.1)	59(81.9)	72.2	5.6	22.2
도의 군 (농산어촌)	10(13.5)	64(86.5)	74.3	4.1	21.6

* 주 : 1) 필요는 매우필요 포함, 불필요는 전혀 불필요를 포함함.

⑤ 아동·청소년 보호업무 소요시간

시·군·구에서 발생한 요보호아동에 대하여 적절한 서비스와 보호를 제공하기 위해서는 초기접수, 상담진단, 서비스 보호계획 수립, 서비스 제공, 사후관리 등 일련의 절차가 요구된다. 이에 ‘시·군·구 아동복지업무 담당자가 요보호아동 사례 1건 당 각 서비스 제공 절차별로 현행 소요시간과 실제 각 필요한 시간이 어느 정도인지’를 살펴보았다. 현행 소요시간과 필요시간 간의 차이가 적을수록 개입이 충분히 이루어질 수 있는 여건이 갖추어져 있다고 볼 수 있는데, 전반적으로 각 단계마다 차이가 발생하였다. 현행 총 소요시간과 필요시간 간의 차이는 대략 17시간 정도로, 도의 시(22.7시간)와 도의 군(22.4시간)지역의 경우 광역시 구·군 지역에 비해 시간차가 크게 나타나 각 단계별로 적절한 개입이 이루어질 수 있도록 인력충원이 우선 고려될 필요가 있음을 시사한다(표 5-19).

표 5-19 아동·청소년 보호업무 소요시간(아동담당)

(단위 : 시간)

구분		계	광역시의 구·군 (대도시)	도의 시 (중소도시)	도의 군 (농산어촌)
초기접수	현행	1.1(0.9)	1.0(0.8)	1.1(0.7)	1.2(1.1)
	필요	2.4(6.7)	1.2(0.9)	3.3(10.1)	2.4(3.7)
상담·진단	현행	3.1(5.9)	1.5(1.1)	2.8(4.0)	4.7(8.9)
	필요	5.6(11.0)	2.0(1.2)	7.0(13.5)	6.8(11.8)
서비스 보호계획 수립	현행	4.7(8.1)	2.5(3.8)	4.4(6.6)	6.8(11.1)
	필요	8.0(12.7)	3.1(3.9)	10.0(15.2)	9.6(13.5)
서비스 제공	현행	9.8(19.5)	3.4(4.9)	14.1(25.5)	9.8(17.5)
	필요	12.3(22.5)	3.4(3.4)	19.4(30.8)	11.7(17.8)
사후관리	현행	8.3(21.7)	4.9(16.5)	8.7(18.9)	10.4(27.6)
	필요	16.2(65.2)	4.3(5.5)	15.6(24.5)	25.7(105.3)
전체	현행	25.6(38.4)	12.7(16.9)	29.0(36.8)	31.6(49.2)
	필요	42.3(84.6)	13.6(10.4)	51.7(67.7)	54.0(121.1)

* 주 : 괄호 안은 표준편차임.

다음으로 희망복지지원단의 통합사례관리 업무와 관련하여 ‘한 사례(가구) 당 각 단계 진행 시 소요되는 대략적인 시간과 실제로 필요한 소요시간’을 파악하였다. 각 사례에서 1회 당 소요시간을 기준으로 할 때 각 단계별 평균 초기접수(54.7분), 욕구조사(81.5분), 서비스계획 수립(108.0분), 서비스 제공(200.3분), 사후관리(77.4분) 순으로 소요하여 총 521.8분(8.7시간)을 투입하고 있었다. 한 사례(가구) 당 투입하는 시간은 광역시의 군지역이 약 396분(6.6시간)으로 가장 적은 반면 광역시의 구지역이 약 639분(10.7시간)으로 가장 많은 시간을 소요하였다. 특히 광역시의 군지역은 현행 소요시간과 실제 필요시간의 차가 가장 컸다(표 5-20).

표 5-20 통합사례관리업무 소요시간(희망복지지원단)

(단위 : 분)

구분		계	광역시의 구	광역시의 군	도의 시	도의 군
접수	현행	54.7(44.5)	60.8(49.0)	40.0(18.7)	54.1(45.1)	51.2(41.1)
	필요	73.5(84.5)	88.5(131.0)	78.0(58.5)	70.6(65.8)	63.8(44.4)
욕구 조사	현행	81.5(74.6)	106.8(100.6)	58.0(17.9)	74.0(58.9)	69.9(60.8)
	필요	103.0(88.2)	124.5(101.4)	120.0(103.9)	99.5(92.8)	87.9(66.7)
서비스계획 수립	현행	108.0(130.0)	136.8(174.4)	78.0(26.8)	88.8(80.1)	105.3(128.9)
	필요	132.8(154.4)	153.1(180.5)	168.0(177.0)	121.0(136.7)	125.4(147.4)
서비스제공	현행	200.3(255.5)	250.6(295.2)	138.0(128.5)	155.1(202.4)	207.6(268.5)
	필요	230.8(274.6)	278.3(305.0)	192.0(230.0)	188.1(235.3)	236.3(285.0)
사후 관리	현행	77.4(119.2)	84.5(139.3)	82.0(52.2)	63.7(83.6)	84.8(134.0)
	필요	94.9(134.6)	94.6(139.9)	100.0(44.7)	86.0(125.2)	103.5(144.3)
전체	현행	521.8(459.9)	639.6(523.1)	396.0(145.2)	435.5(347.8)	518.9(498.8)
	필요	635.0(541.6)	739.0(558.6)	658.0(582.3)	565.2(511.4)	616.9(552.0)

* 주 : 1) 각 단계에서 1회 당 소요(필요)시간을 기준으로 함.
2) 괄호 안은 표준편차임.

(3) 보호체계 및 민관협력 개선과제

① 타 기관 연계정도(희망복지지원단)

희망복지지원단의 사례관리 대상 아동·청소년의 발견(발굴), 지원(사례관리), 사후관리 각 단계별 타 기관과의 연계정도를 살펴본 결과 드림스타트와의 연계정도가 가장 활발하였다. 발견(발굴)단계에서는 드림스타트, 읍·면·동 주민센터, 학교·교육청과 아동보호전문기관, 지역아동센터, 지원 및 사후관리단계에서는 드림스타트, 아동보호전문기관, 주민센터, 지역사회복지관 순으로 연계가 이루어지고 있었다(표 5-21).

희망복지지원단과 드림스타트 간 연계가 원만한 것은 매우 고무적인 반면 발견, 지원, 사후관리 등 각 단계 마다 연계하는 기관이 제한적이고, 시·군·구 각 사업팀과 청소년 및 가족 관련기관과의 연계가 다소 미흡한 것은 한계로 나타났다.

표 5-21 타 기관 연계정도(희망복지지원단)

(단위 : 점)

관계기관	발견(발굴)단계		지원(사례관리)단계		사후관리단계	
	M(SD)	순위	M(SD)	순위	M(SD)	순위
읍·면·동 주민센터	2.2(0.6)	②	2.1(0.6)	③	2.0(0.6)	②
사·군·구 사업팀 (아동·청소년·가족)	1.9(0.6)	④	2.0(0.6)	④	1.8(0.7)	④
청소년상담복지센터(CYS-Net)	1.9(0.7)	④	2.0(0.7)	④	1.9(0.7)	③
학교, 교육청(Wee센터 포함)	2.0(0.7)	③	2.0(0.6)	④	1.9(0.6)	③
아동보호전문기관	2.0(0.7)	③	2.2(0.6)	②	2.0(0.7)	②
드림스타트센터	2.3(0.7)	①	2.4(0.6)	①	2.2(0.6)	①
지역아동센터	2.0(0.7)	③	1.9(0.6)	④	1.9(0.6)	③
아동·청소년보호시설 (그룹홈, 대안양육시설, 쉼터 등)	1.6(0.7)	⑥	1.7(0.7)	⑤	1.7(0.6)	⑤
지역사회복지관	1.9(0.7)	④	2.1(0.7)	③	2.0(0.7)	②
건강가정지원센터 (다문화가족지원센터 포함)	1.9(0.7)	④	1.9(0.7)	④	1.9(0.6)	③
가정위탁지원센터	1.6(0.6)	⑥	1.6(0.6)	⑥	1.6(0.6)	⑥
보건소	1.8(0.7)	⑤	1.9(0.7)	④	1.8(0.7)	④
법원, 법무부 산하기관(보호관찰소 등)	1.5(0.6)	⑦	1.5(0.6)	⑦	1.5(0.6)	⑦
기타 ¹⁾ (N=15)	1.9(0.7)	④	1.9(0.8)	④	1.9(0.7)	③

* 주 : 1) 경찰서, 의료기관(병원), 종교기관, 지역사회활센터, 자원봉사센터, 정신건강증진센터, 어린이집 포함

2) 3점 척도(미흡, 보통, 충분)임 .

3) 평균값이 높을수록 기관 간 연계 정도가 충분하다는 것을 의미함.

② 아동·청소년 지원 요구도(희망복지지원단)

희망복지지원단의 사례관리 대상 가운데 요보호아동(위기청소년)이 포함되어 있는 경우 ‘위기청소년 특별지원’의 지원내용을 중심으로 요구를 파악해 보았다. 1순위는 본인 및 가족상담비, 심리검사비, 상담프로그램비 등 상담지원이었고, 2순위는 기타로 주거지원, 통신비, 학원비, 명절지원, 지지체계 마련 등이 포함되어 있다. 3순위는 학대, 가정폭력 등 긴급보호 및 격리를 포함한 위기개입이, 4순위는 의식주를 포함한 기초생계비 지원 등 생활지원 순이었다. 이 외 자립·건강·학업지원이 ‘필요’, 법률·활동지원이 ‘보통’ 정도의 요구도를 보였다(표 5-22).

시설보호를 포함한 취약계층 아동·청소년의 경우 자립, 건강, 학업에 대한 요구도가 일반적으로 높은 것을 감안하면, 희망복지지원단의 사례관리 대상 보호아동·청소년은 학업과 자립에 앞서 본인과 가족의 정신건강, 기초생계 문제가 우선 해결되어야 할 사항임을 시사한다. 특히 ‘활동지원’에 대한 요구가 가장 낮게 나타나 이와 같은 상황을 방증한다.

표 5-22 아동·청소년 지원 요구도

(단위 : 점)

구분	M(SD)	순위
위기개입(학대, 가정폭력 등으로부터의 긴급보호 및 격리)	5.9(1.3)	③
생활지원(의복·음식물 등 일상생활에 필요한 기초생계비)	5.8(1.2)	④
건강지원(건강검진, 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송 등)	5.4(1.2)	⑥
학업지원(입학금 및 수업료, 교과서대, 검정고시 교육비)	5.4(1.2)	⑥
자립지원(지식·기술·기능습득비, 진로상담, 직업체험, 취업알선 및 사후지도 비용)	5.7(1.2)	⑤
상담지원(본인 및 가족 상담비, 심리검사비, 상담프로그램비)	6.1(1.0)	①
법률지원(소송비용, 법률상담비용)	4.9(1.4)	⑧
활동지원(수련·문화특기·교류활동비)	4.9(1.4)	⑧
기타지원(외모 및 훈터 교정, 교육 지원, 수학여행비 지원 등)	5.0(1.3)	⑦
기타 ¹⁾ (N=5)	6.0(1.2)	②

* 주 : 1) 안정적 주거지원, 통신비, 학원비, 명절지원, 지역사회 지지체계 포함
 2) 7점 척도(전혀 필요하지 않음~매우 필요)임.
 3) 평균값이 높을수록 필요정도가 높은 것을 의미함.

③ 아동·청소년·가족 보호지원 개선과제

‘시·군·구의 요보호아동(위기청소년) 보호지원을 강화하기 위하여 개선이 필요한 부분’을 시급성과 정도를 고려하여 가장 중요한 부분 1개를 질문한 결과 ‘아동·청소년 사례관리 전담 인력의 확충’이라는 응답(19.0%)이 가장 많았다. ‘발굴·신고접수·사례관리 통합창구의 일원화’, ‘아동·청소년·가족 사례판정 및 사례관리 조정·기획기능의 강화’가 각각 16.6%로 그 뒤를 이었다. 그 다음으로 ‘시·군·구 사업팀 간 연계·협업강화(16.1%)’, ‘보호계획수립 및 사례판정의 전문성 강화(15.2%)’, ‘민·관 자원관리시스템의 연계성 강화(14.7%)’, 기타 순이었다(표 5-23).

시급성, 정도를 고려할 때 전반적으로 개선과제별 응답률에 큰 편차를 보이지 않았으나 광역시의 구, 도의 시지역은 아동·청소년 사례관리 전담 인력의 확충, 도의 군지역은 민관 자원관리시스템의 연계성 강화라는 응답률이 상대적으로 높았다. 반면 광역시의 군지역은 시·군·구 사업팀 간 연계·협업 강화, 민·관 자원관리시스템의 연계성 강화라는 응답이 부재하였는데, 이를 제외한 모든 문항의 응답률이 동일하여 도시규모별 개선과제에 대한 요구가 차이를 보였다.

표 5-23 아동·청소년·가족 보호·지원 개선과제

(단위 : %)

구분	A	B	C	D	E	F	G ¹⁾
계	16.6	19.0	16.1	16.6	15.2	14.7	1.9
광역시의 구(대도시)	13.3	26.7	18.3	15.0	11.7	10.0	5.0
광역시의 군	20.0	20.0	—	20.0	20.0	—	20.0
도의 시(중소도시)	19.4	20.8	18.1	15.3	16.7	9.7	—
도의 군(농산어촌)	16.2	10.8	13.5	18.9	16.2	24.3	—

* 주 : 1) 기타: 가정폭력에 대한 임시보호 및 제도적인 정비 필요, 시 아동보호종합센터 기능강화, 요보호시설 확충, 지역 사회전문기관 확충

2) (A) 발굴·신고접수·사례관리 통합창구의 일원화 / (B) 아동·청소년 사례관리 전담인력의 확충 / (C) 시·군·구 사업팀 간 연계·협업 강화 / (D) 아동·청소년·가족 사례판정 조정·기획 기능강화 / (E) 보호계획 수립 및 사례판정의 전문성 강화 / (F) 민·관 자원관리 시스템의 연계성 강화 / (G) 기타

④ 시·군·구 사례관리업무 조정·기획 전담기관

희망복지지원단을 대상으로 해당 시·군·구의 전반적인 여건 등을 종합적으로 고려할 때 ‘시·군·구의 취약계층 아동·청소년·가족을 보호·지원하기 위한 사례관리업무의 조정·기획을 담당하기에 가장 적절한 곳’을 질문하였다. 그 결과 ‘시·군·구 각 사업팀, 희망복지지원단, 드림스타트 연계 통합창구 신설(31.3%)’ 응답률이 가장 높았다. 그 다음으로 ‘희망복지지원단(28.0%)’, ‘드림스타트(15.2%)’ 순이었다. 특히 광역시의 구지역은 기존 사업팀과 희망, 드림을 연계한 통합창구 신설 요구도(36.7%)가 가장 높았고, 광역시의 군지역은 ‘드림스타트(40%)’, 도의 시지역은 ‘희망복지지원단’과 ‘통합창구 신설’이 각각 30.6%로 응답률이 동일하였다. 도의 군지역은 ‘희망복지지원단(29.7%)’ 응답률이 높았다(표 5-24).

이러한 결과는 드림스타트, 희망복지지원단 모두 사례관리를 기본업무로 하고 있지만 운영기간(설치 연도)과 역량에 다소 편차가 있어 희망복지지원단이나 드림스타트에 사례관리업무의 조정·기획을 일임하는 방식보다 지역상황을 고려할 필요가 있음을 시사한다. 또한 시·군·구 각 사업팀에서는 대상자의 사례관리업무를 담당하지 않음에도 불구하고 사업팀을 포함한 통합창구 신설에 대한 요구가 높은 것은 사례관리 절차를 진행함에 있어 보호조치 등 절차 상 공조가 필요할 수밖에 없기 때문이라고 해석된다.

표 5-24 사례관리업무 조정·기획 전담기관

(단위 : %)

구분	A	B	C	D	E	F	G ¹⁾
계	19.0	28.0	15.2	31.3	2.4	2.8	1.4
광역시의 구(대도시)	13.3	25.0	18.3	36.7	1.7	3.3	1.7
광역시의 군	—	—	40.0	20.0	20.0	20.0	—
도의 시(중소도시)	20.8	30.6	12.5	30.6	1.4	1.4	2.8
도의 군(농산어촌)	23.0	29.7	13.5	28.4	2.7	2.7	—

* 주 : 1) 기타: 시 아동보호종합센터 기능강화, 청소년상담복지센터, 특정기관에서 조정, 기획을 담당하는 형태가 아닌 사례를 접수하고 진행한 기관에서 조정·기획을 하는 것이 적절

2) (A) 시·군·구 아동, 청소년, 가족담당 사업팀 중 담당 / (B) 희망복지지원단 / (C) 드림스타트 /

(D) 시·군·구 각 사업팀, 희망복지지원단, 드림스타트 연계 통합창구 신설 / (E) 읍·면·동 / (F) 민·관 협의체(지역사회 보장협의체, 아동복지심의위원회 등) / (G) 기타

⑤ 사례관리업무 관련 사업팀과의 공조 개선과제

희망복지지원단의 사례관리 업무와 관련하여 ‘시·군·구 본청 아동·청소년·가족 사업팀(업무담당)과의 공조를 위한 개선사항’을 시급성 기준으로 질문 하였다. 먼저 1순위 응답으로는 ‘시·군·구 단위 사례관리(희망, 드림, 자활, 의료, 노인 등) 컨트롤체계 일원화(49.8%)’가 과반에 달하였다. 그 다음으로 ‘시·군·구 단위 사회보장·서비스 조직개편(민관협력, 사례관리, 안전망 구축 포함)’ 18.5%, ‘시·군·구 단위 민관협력 기반강화(예산확보, 인센티브 포함)’, ‘공공분야 민간 전문인력(통합사례관리사) 지속적 확충’ 각각 11.8% 순이었다.

2순위 응답으로는 ‘시·군·구 단위 자원연계 및 공동활동 기반강화(민-관, 관-관, 민-민 포함)’ 26.1%로 가장 많았고, ‘시·군·구 단위 사회보장·서비스 조직개편(민관협력, 사례관리, 안전망 구축 포함)’ 23.7%로 그 뒤를 이었다. 한편 광역시의 구지역은 ‘사례관리 컨트롤체계 일원화’에 대한 요구가 1순위, 2순위 응답에서 가장 높았고, 광역시의 군지역과 도의 시지역은 1순위 응답은 ‘사례관리 컨트롤체계 일원화’, 2순위는 ‘자원연계 및 공동활동 기반강화’가 가장 높았다. 마지막으로 도의 군지역은 1순위 응답은 ‘사례관리 컨트롤체계 일원화’, 2순위 응답은 ‘사회보장·서비스 조직개편’ 요구가 가장 많았다(표 5-25).

표 5-25 본청 아동·청소년·가족 사업팀 공조 개선과제

(단위 : %)

구분	1순위						2순위						무응답
	A	B	C	D	E	F ¹⁾	A	B	C	D	E	F ¹⁾	
계	49.8	18.5	11.8	7.1	11.8	0.9	15.6	23.7	20.9	26.1	12.8	0.5	0.5
광역시의 구 (대도시)	45.0	20.0	8.3	8.3	18.3	-	26.7	21.7	18.3	21.7	11.7	-	-
광역시의 군	40.0	20.0	20.0	-	-	20.0	20.0	20.0	-	60.0	-	-	-
도의 시 (중소도시)	54.2	18.1	11.1	6.9	9.7	-	11.1	22.2	22.2	30.6	11.1	1.4	1.4
도의 군 (농산어촌)	50.0	17.6	14.9	6.8	9.5	1.4	10.8	27.0	23.0	23.0	16.2	-	-

* 주 : (A) 시군구 단위 사례관리(희망, 드림, 자활, 의료, 노인 등) 컨트롤체계 일원화

(B) 시군구 단위 사회보장·서비스 조직개편(민관협력, 사례관리, 안전망 구축 포함)

(C) 시군구 단위 민관협력 기반강화(예산확보, 인센티브 포함)

(D) 시군구 단위 자원연계 및 공동 활동 기반강화(민-관, 관-관, 민-민 포함)

(E) 공공분야 민간전문인력(통합사례관리사 등) 지속적 확충

(F) 기타

1) 기타는 사례관리 업무는 민간주도, 사회복지전담공무원 배치(인력부족), 희망복지지원단과 사업팀과의 긴밀한 업무 협조 등의 응답을 포함함.

⑥ 보호체계 강화를 위한 민·관 협력과제

‘시·군·구 취약계층 아동·청소년·가족 사례관리와 관련하여 민·관의 연계·협력을 강화하기 위하여 우선적으로 개선해야 할 부분’을 시급성을 기준으로 질문하였다. 그 결과 ‘사례관리, 자원관리시스템 공유 및 연계 강화(55.9%)’가 과반을 넘었고, ‘지역사회 민관협력(자원관리) 전담직원 배치(23.2%)’가 뒤를 이었다.

주목할 부분은 지역규모에 관계없이 ‘사례관리, 자원관리시스템 공유 및 연계 강화’가 가장 높다는 점이다. 다만 광역시의 군지역은 위의 두 과제의 응답률(40.0%)이 동일하였다. 반면 ‘각종 (초기)사정 조사도구 및 양식 통일(위기도 조사지, 서비스 의뢰서 등)’, ‘사례회의 확대’, ‘사례관리 관련예산의 보조방식 개선’의 경우 광역시 군 지역은 응답률이 0%인데 반해, 도의 군지역은 타 지역과 비교할 때 상대적으로 높은 응답률을 보였다(표 5-26). 조사도구와 양식은 각 기관에서 초점을 두는 개입영역이 다르기 때문에 양식을 통일했을 경우 세세한 부분에 대한 파악이 쉽지 않을 것이라는 우려에 따른 것이라 판단된다. 또한 사례관리 관련예산의

보조방식을 개선하는 것 역시 다 부처 사업으로 추진하고 있는 상황에서 예산항목 등의 변경에 대한 거부감이 작용한 것으로 일부 해석된다.

표 5-26 **민·관 연계협력강화를 위한 개선과제**

(단위 : %)

구분	A	B	C	D	E	F ¹⁾
계	8.1	23.2	55.9	6.2	4.3	2.4
광역시의 구 (대도시)	5.0	20.0	68.3	1.7	3.3	1.7
광역시의 군	—	40.0	40.0	—	—	20.0
도의 시 (중소도시)	8.3	20.8	62.5	2.8	2.8	2.8
도의 군 (농산어촌)	10.8	27.0	40.5	13.5	6.8	1.4

* 주 : 1) 기타: 드림스타트와 희망복지지원단의 통합운영, 민간기관 전문가 확보, 민관역할 규정 후 공동사례관리 개념과 방법 결정하여 실천, 취약계층의 위기 아동에 대한 정확한 진단을 위한 지원체계 마련

2) (A) 각종 (초기)사정 조사도구 및 양식 통일 / (B) 지역사회 민관협력(자원관리) 전담직원 배치 /

(C) 사례관리, 자원관리시스템 공유 및 연계 강화 / (D) 사례회의 확대 / (E) 사례관리 관련예산의 보조방식 개선 /

(F) 기타

⑥ 아동복지심의위원회 구성 및 운영현황

개정 「아동복지법」 제12조를 근거로 자치단체장은 아동의 보호·퇴소조치에 관한 사항, 친권 행사의 제한이나 친권상실 신고청구에 관한 사항, 후견인 선임과 변경 청구 등을 심의하기 위한 목적으로 아동복지심의위원회(이하 위원회)를 두어야 한다. 이에 시·군·구 단위의 위원회 구성 및 운영현황을 점검하였다. 그 결과 위원회가 구성되어 있는 곳은 98개(46.4%) 시·군·구로 조사대상 시·군·구의 과반을 넘지 않았고, 구성 응답률은 도의 군지역(55.4%), 도의 시지역(50.0%), 광역시의 군지역(40.0%), 광역시의 구지역(31.7%) 순이었다.

한편 위원회가 구성되어 있는 경우에 한하여 희망복지지원단 직원(공무원, 민간인력 포함) 중 위원회 위원으로 참여하고 있는지 확인한 결과, 32개 지역(32.7%)에서 참여하고 있었고 도의 군지역의 경우 참여정도가 상대적으로 높았다. 특히 ‘희망복지지원단의 취약계층 사례관리 업무와 관련하여 아동복지심의위원회(소위원회 포함)에 구성원으로 참여하는 것이 필요한지’ 질문한 결과 ‘필요(매우 포함)하다’는 응답률이 60.7%로 절반을 넘었다(표 5-27).

표 5-27 아동복지심의위원회 구성 및 운영현황

(단위 : 개, %)

구분	위원회 구성 여부		위원회 위원참여 여부		
	구성	미구성	참여	미참여	필요(매우포함)
계	98(46.4)	113(53.6)	32(32.7)	66(67.3)	128(60.7)
광역시의 구 (대도시)	19(31.7)	41(68.3)	4(21.1)	15(78.9)	29(48.3)
광역시의 군	2(40.0)	3(60.0)	1(50.0)	1(50.0)	2(40.0)
도의 시 (중소도시)	36(50.0)	36(50.0)	10(27.8)	26(72.2)	49(68.1)
도의 군 (농산어촌)	41(55.4)	33(44.6)	17(41.5)	24(58.5)	48(64.9)

* 주 : 1) 위원회 구성여부는 2015년 5월 31일 기준임.

⑦ 아동복지전담공무원 배치 현황

아동복지 업무, 청소년육성 업무를 담당하기 위해서 시·군·구에 각각 아동복지전담공무원, 청소년육성전담공무원을 둘 수 있다(「아동복지법」 제13조, 「청소년 기본법」 제25조). 실태조사에 참여한 희망복지지원단 211개 지역을 대상으로 질문한 결과 아동복지전담공무원이 배치되어 있다고 응답한 지역은 71개, 청소년육성전담공무원이 배치되어 있다고 응답한 지역은 66개 지역에 불과하였다.⁴⁰⁾ 또한 전담공무원이 배치되어 있다고 응답한 경우에 한하여 희망복지지원단과의 연계 정도가 충분한지 확인한 결과 ‘충분하다(매우 포함)’는 응답률은 20% 정도로 저조한 수준이었다. 다만 전담공무원의 배치 필요성(매우 포함)에 대해서는 70% 이상의 응답률을 보였다(표 5-28).

40) 본 연구의 일환으로 17개 시도 아동복지업무 담당(담당자)을 통해 아동복지전담공무원 현황을 파악한 결과와 차이를 보였는데, 이는 일선 현장에서 아동복지전담공무원이 아동복지업무를 담당하는 사회복지전담공무원을 지칭하는 것인지, 아동복지전담공무원으로 별도 지정된 경우를 의미하는지에 대한 개념조차 불분명하기 때문인 것으로 파악된다. 이러한 맥락에서 아동복지전담공무원, 청소년육성전담공무원 현황 파악에 있어 오류의 가능성을 배제하기 어렵다. 다만 개별 법률에서 각각 전담공무원을 배치하도록 명시하고 있지만 자치구 단위에서 배치 정도가 매우 미흡한 것을 알 수 있는 결과라 하겠다.

표 5-28 전담공무원 배치 현황

(단위 : 개, %)

구분	아동복지전담공무원					청소년육성전담공무원				
	유	연계 정도 ¹⁾	무	모름	배치 필요 ¹⁾	유	연계 정도 ¹⁾	무	모름	배치 필요 ¹⁾
계	71 (33.6)	15 (21.1)	120 (56.9)	20 (9.5)	159 (75.4)	66 (31.3)	13 (19.7)	124 (58.8)	21 (10.0)	156 (73.9)
광역시의 구 (대도시)	9 (15.0)	1 (11.1)	45 (75.0)	6 (10.0)	41 (68.3)	7 (11.7)	-	47 (78.3)	6 (10.0)	39 (65.0)
광역시의 군	2 (40.0)	-	3 (60.0)	-	4 (80.0)	1 (20.0)	-	4 (80.0)	-	4 (80.0)
도의 시 (중소도시)	25 (34.7)	6 (24.0)	39 (54.2)	8 (11.1)	59 (81.9)	26 (36.1)	5 (19.2)	38 (52.8)	8 (11.1)	58 (80.6)
도의 군 (농산어촌)	35 (47.3)	8 (22.9)	33 (44.6)	6 (8.1)	55 (74.3)	32 (43.2)	8 (25.0)	35 (47.3)	7 (9.5)	55 (74.3)

* 주 : 1) 긍정응답률(매우 포함)

⑧ 희망복지지원단→드림스타트 사례이관에 영향을 미치는 요인

앞서 희망복지지원단과 드림스타트의 경우 취약계층 아동·청소년의 발견(발굴), 지원, 사후관리 단계에서 지역 내 유관기관 가운데 가장 연계정도가 활발한 것으로 나타났다. 이에 희망복지지원단에서 드림스타트로 12세 이하 아동을 의뢰함에 있어 영향을 미치는 요인을 추가분석하였다. 선행연구와 자치구·군 담당자 대상 FGI 결과 등을 참고하여 지역규모, 인력, 사례관리, 보호업무 실행기반, (업무)투입시간, 연계, 사례이관 등 크게 7개 영역에 따른 11개 변수를 선정하여, 희망복지지원단에서 드림스타트로 이관한 사례 수(종속)에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 살펴보았다. 분석에 투입한 주요변인의 특성을 요약한 것이 표 5-29이다.

표 5-29 주요 변수 및 측정방법

구분	변인	변인설명	N	M(S.D)
종속변인	희망→드림 이관 사례 수	희망복지지원단에서 드림스타트로 이관한 12세 이하 아동 수	211	4.8(8.2)
독립변인				
지역	광역시 구	더미변수 : 광역시 구=1 ※참조집단(reference group): 광역시 구	60	-
전담인력	통합사례관리사 수	민간인력 포함 사례관리사 수	211	3.8(2.3)
	자원관리 전담인력	지역사회 자원관리 전담인력 수	211	0.5(1.7)
사례관리	사례관리대상 가구원 수	사례관리대상 가구의 가구원 총수	211	256.6(244.3)
	서비스연계대상 가구원 수	서비스연계 대상 가구의 가구원 총수	211	779.1(3443.0)
	17세 이하 아동 수	서비스관리대상 가구의 17세 이하 아동 수	211	205.5(907.0)
보호업무 실행기반	업무매뉴얼	더미변수: 업무매뉴얼 있음=1 ※참조집단(reference group): 업무매뉴얼 있음	27	-
	아동복지심의위원회	더미변수: 아동복지심의위원회 구성=1 ※참조집단(reference group): 위원회 구성	98	-
투입시간	현행 사례 소요시간	1사례 당 현행 사례관리에 소요되는 시간(분)	211	521.8(459.9)
기관연계	타 기관 연계정도	드림스타트 제외 타 기관 연계정도 (3점 척도로 측정한 평균값 투입)	211	1.9(0.4)
사례이관	드림→희망 이관 사례 수	드림스타트에서 희망복지지원단으로 이관한 13세 이상 아동·청소년 수	211	2.6(5.8)

먼저 투입변인 간의 방향과 다중공선성 여부를 확인하기 위하여 상관관계를 살펴본 결과 사례관리 대상 가구원 수(④), 사례관리 대상 가구원 중 17세 이하 아동 수(⑥), 사례관리 가구 당 현행 소요시간(⑨), 타 기관과의 연계정도(⑩), 드림→희망 이관 사례 수(⑪)의 경우 ‘희망에서 드림으로 이관 사례 수(종속)’와 정적 상관관계를 보였다(표 5-30). 또한 모든 변인 간 상관계수의 값이 다중공선성을 우려할 수준이 아닌 것으로 판단하고 회귀분석에 모두 투입하였다.

표 5-30 변인 간 상관관계

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫
①	1											
②	0.062	1										
③	-0.073	0.022	1									
④	-0.031	0.493***	0.096	1								
⑤	-0.064	0.216***	-0.018	0.092	1							
⑥	-0.070	-0.044	-0.042	0.010	0.062	1						
⑦	-0.147**	-0.018	0.096	-0.010	-0.061	-0.058	1					
⑧	-0.187***	0.018	0.095	-0.040	0.032	0.095	0.098	1				
⑨	0.162**	0.028	0.039	-0.013	-0.006	-0.065	-0.036	0.052	1			
⑩	-0.004	-0.031	-0.022	0.044	0.071	0.020	0.259***	0.034	-0.015	1		
⑪	-0.121*	0.038	0.002	0.415***	0.177*	0.287***	0.038	0.079	-0.136**	0.041	1	
⑫	0.001	0.063	-0.011	0.172**	0.075	0.275***	0.061	0.071	-0.100	0.116*	0.501***	1

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

* 주 : ① 광역시 구, ② 통합사례관리사(민간) 수, ③ 지역사회 자원관리 전담직원(민간 포함) 수, ④ 사례관리 대상 가구원 수, ⑤ 서비스연계 대상 가구원 수, ⑥ 사례관리 대상 가구원 중 17세 이하 아동 수, ⑦ 업무매뉴얼 있음, ⑧ 아동복지심의위원회 구성, ⑨ 사례관리 가구 당 현행 소요시간(h), ⑩ 타 기관과의 연계정도, ⑪ 드림에서 이관된 사례 수, ⑫ 드림으로 이관한 사례(종속) ※ 독립변수(①~⑪)는 준거집단 기준임.

지역, 전담인력, 사례관리, 보호업무 실행기반, 투입시간, 기관연계, 사례이관 등 7개 영역에 대한 다중회귀분석을 실시하였다. 먼저 모델 1~7까지는 7개의 영역에 대한 변인을 투입하여 영역별 변인의 영향력을, 모델 8에서 모든 변인을 투입하여 전체의 관계 속에서 개별 변인의 영향력을 살펴보았다. 각각의 모델에서 Durbin-Watson 값과 분산팽창지수(VIF)는 각각 2, 3을 넘지 않아 자기상관과 다중공선성의 문제는 없는 것으로 판단하였다.

먼저 지역(광역시의 구), 전담인력(통합사례관리사 수, 자원관리 전담직원 수) 관련 변인을 포함한 모델 1, 2의 경우 각각 종속변수인 드림스타트로의 사례 이관에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 변인이 없는 것으로 나타났다. 모델 3에서는 사례관리와 관련하여 사례관리대상 가구원 수, 서비스연계대상 가구원 수, 사례관리대상 가구원 가운데 17세 이하 아동 수 등 3개 변인이 포함되었는데, 사례관리대상 가구원 수($\beta=0.165$, $p<0.01$), 17세 이하 아동 수($\beta=0.271$, $p<0.001$)가 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었고 이들 변수가 종속변수의 변량을 설명하는 정도는 10.6% 정도였다. 즉, 사례관리대상 가구원 수가 많고, 사례관리 대상자 가운데 17세 이하 아동 수가 많을 경우 드림스타트로 사례를 이관하는 정도가 활발한 것을 의미한다. 모델 4에서는 보호업무 실행기반과 관련하여 업무매뉴얼(유), 아동복지심의위원회 구성(유) 변인을 투입한 결과 종속변수에 미치는 영향력은 통계적으로 유의하지 않았다(표 5-31).

표 5-31 연계에 영향을 미치는 요인(1)

종속: 희망→드림 이관 사례 수		모델 1		모델 2		모델 3		모델 4	
		B	β	B	β	B	β	B	β
상수		4.775***		3.966***		2.785***		4.119***	
지역규모	광역시 구	0.025	0.001						
전담인력	통합사례관리사 수			0.224	0.064				
	자원관리 전담직원			-0.061	-0.012				
사례관리	사례관리대상 가구원 수					0.006**	0.165		
	서비스연계대상 가구원 수					0.000	0.043		
	17세 이하 아동 수					0.002***	0.271		
보호업무 실행기반	업무매뉴얼 있음							1.326	0.054
	위원회 구성							1.063	0.065
투입시간	현행 사례 소요시간								
기관연계	타 기관 연계정도								
사례이관	드림→희망 이관 사례 수								
F		0.000		0.434		8.199***		0.829	
R^2		0.000		0.004		0.106		0.008	
Durbin-Watson		1.941		1.930		1.947		1.928	
VIF		1.000		1.000		1.009~1.012		1.010	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

모델 5에서는 사례관리에 투입하는 소요기간이 종속변인에 미치는 영향력을 살펴보았는데 통계적으로 유의하지 않았다. 모델 6의 경우 타 기관과의 연계정도가 종속변수에 미치는 영향력이 유의하여($\beta=0.116$, $p<0.05$), 다른 기관과 연계가 활발할수록 드림스타트에 사례 이관도 빈번하게 이루어지는 것을 알 수 있었다. 다만 종속변수의 변량을 설명하는 정도는 1.3% 수준이었다. 모델 7에서 드림스타트에서 희망복지지원단으로 이관한 사례수를 투입한 결과 드림스타트에서 희망복지지원단으로 이관한 사례가 많을수록 희망복지지원단에서 드림스타트로 이관하는 사례도 많은 것으로($\beta=0.501$, $p<0.001$) 나타났고, 종속변수의 변량은 25.1%로 설명되었다. 마지막으로 11개 변인을 모두 투입한 모델 8에서는 사례관리 대상자 가운데 17세 이하 아동 수($\beta=0.142$, $p<0.001$), 드림스타트에서 희망복지지원단으로 이관한 사례 수($\beta=0.492$, $p<0.001$)가 희망복지지원단에서 드림스타트로 이관하는 사례 수에 영향을 미치는 것으로 확인되었으며 이들 변수가

종속변수의 변량을 설명하는 정도는 29.3%로 개별모델보다 높은 수준을 보였다(표 5-32). 즉, 희망의 사례관리 대상자 중 17세 이하 아동수가 많고, 드림스타트에서 희망복지지원단으로 이관하는 사례가 많을수록 희망복지지원단에서 드림스타트로 12세 이하 아동사례를 연계하는 정도가 활발하였다.

표 5-32 연계에 영향을 미치는 요인(2)

종속: 희망→드림 이관 사례 수		모델 5		모델 6		모델 7		모델 8	
		B	β	B	β	B	β	B	β
상수		5.710***		0.059		2.976***		-1.775	
지역규모	광역시 구							1.376	0.076
전담인력	통합사례관리사 수							0.341	0.097
	자원관리 전담직원							0.013	0.003
사례관리	사례관리대상 가구원 수							-0.003	-0.079
	서비스연계대상 가구원 수							-0.000	-0.035
	17세 이하 아동 수							0.001**	0.142
보호업무 실행기반	업무매뉴얼 있음							0.806	0.033
	위원회 구성							0.395	0.024
투입시간	현행 사례 소요시간	-0.002	-0.100					-0.001	-0.040
기관연계	타 기관 연계정도			2.538*	0.116			1.966	0.090
사례이관	드림→희망 이관 사례 수					0.701***	0.501	0.688***	0.492
F		2.125		2.854*		69.926***		7.509***	
R^2		0.010		0.013		0.251		0.293	
Durbin-Watson		1.922		1.988		1.875		1.910	
VIF		1.000		1.000		1.000		1.041~1.499	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

⑨ 희망복지지원단 사례관리 소요인력 추계

앞서 언급한 바와 같이 희망복지지원단에서 현행 사례관리에 투입하는 시간은 평균 8.7시간이었고, 실제 필요로 하는 시간은 평균 10.6시간으로, 한 사례 당 약 2시간이 더 필요한 것으로 나타났다. 접수, 욕구조사, 서비스계획 수립, 서비스 제공, 사후관리 각 단계마다 약 0.3시간에서 약 0.5시간 정도가 더 필요한 상황이었는데, 광역시의 군지역은 이보다 2배 높은 약 4.4시간이

더 필요하다고 응답하였다(표 5-33).

표 5-33 사례관리 소요 및 필요시간

(단위 : 시간)

구분		계	접수	욕구조사	서비스계획 수립	서비스제공	사후관리
계	현행(A)	8.7	0.9	1.4	1.8	3.3	1.3
	필요(B)	10.6	1.2	1.7	2.2	3.8	1.6
	B-A	1.9	0.3	0.3	0.4	0.5	0.3
광역시의 구	현행(A)	10.7	1.0	1.8	2.3	4.2	1.4
	필요(B)	12.3	1.5	2.1	2.6	4.6	1.6
	B-A	1.6	0.5	0.3	0.3	0.4	0.2
광역시의 군	현행(A)	6.6	0.7	1.0	1.3	2.3	1.4
	필요(B)	11.0	1.3	2.0	2.8	3.2	1.7
	B-A	4.4	0.6	1.0	1.5	0.9	0.3
도의 시	현행(A)	7.3	0.9	1.2	1.5	2.6	1.1
	필요(B)	9.4	1.2	1.7	2.0	3.1	1.4
	B-A	2.1	0.3	0.5	0.5	0.5	0.3
도의 군	현행(A)	8.6	0.9	1.2	1.8	3.5	1.4
	필요(B)	10.3	1.1	1.5	2.1	3.9	1.7
	B-A	1.7	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3

위의 결과를 토대로 먼저 현행 사례관리 소요시간, 필요시간과 2014년도 희망복지지원단의 사례관리 대상자 수를 곱하여 총 사례에 대한 투입시간과 필요시간의 차이를 파악하였다. 여기에 희망복지지원단의 업무 가운데 통합사례관리업무가 전체 업무시간에서 차지하는 시간을 적용한 결과 최소 223명의 추가 인력이 필요할 것으로 추산된다. 광역시의 구는 약 35명, 광역시 군은 약 100명, 도의 시는 약 42명, 도의 군은 약 38명의 인력을 필요로 하여 광역시의 군지역의 경우 인력충원 요구가 일관성 있게 높은 상황임을 알 수 있다. 또한 전체 약 1명의 인력을 추가배치 할 경우 현행 사례관리업무에 필요한 최소 적정시간을 확보할 수 있을 것으로 예측된다.

다만 이는 한 사례(1회 기준)에 대한 사례관리의 각 단계별 소요시간 및 필요시간을 기준으로 가구당 평균 가구원 수(약 2.2명)를 적용한 최소 인력이다. 따라서 사례관리 이외의 주요업무와 서비스 연계대상에 대한 업무시간을 종합적으로 고려하지 못했다는 한계가 있음을 감안하여야 할 것이다. 이에 각각 다른 기준을 적용한 추가 인력소요 추산(안)을 함께 제시하였다(표 5-34).

표 5-34 희망복지지원단 사례관리 추가인력 추산

(단위 : 시간, 명)

구분 (통합사례관리 가구)	소요시간 (1회기준) (A)	필요시간 (1회기준) (B)	총 사례관리 투입시간 (C)	총 사례관리 필요시간 (D)	필요-소요 시간 차 (E=D-C)	통합사례 관리업무 시간 (F)	추가인력 추산(명) (G)
전체 (99,670 가구)	8.7	10.6	867,129.0	1,046,535.0	179,406.0	804.8	222.9
광역시의 구 (17,210 가구)	10.7	12.3	184,147.0	211,683.0	27,536.0	797.0	34.5
광역시의 군 (1,096 가구)	6.6	11.0	113,586.0	189,310.0	75,724.0	758.2	99.9
도의 시 (55,174 가구)	7.3	9.4	125,633.0	161,774.0	36,141.0	855.4	42.3
도의 군 (26,190 가구)	8.6	10.3	148,006.0	177,263.0	29,257.0	767.9	38.1

- * 주 : 1) C=통합사례관리 총 사례수×현행 소요시간(A)(1회 기준)
 2) D=통합사례관리 총 사례수×추가 필요시간(B)(1회 기준)
 3) E=사례 총 추가 필요 시간(D)-사례 총 현행 소요 시간(C)
 4) F=통합사례관리, 자원관리, 지역보호체계 운영, 읍·면·동 복지업무지원·관리, 기타행정에 대한 업무비중에 표준근무가능시간(1,944시간)을 적용하여 산출함.

(단위 : 시간)

구분	통합사례관리	자원관리	지역보호체계 운영	읍·면·동 복지업무 지원·관리	기타 행정
계	804.8	311.0	270.2	248.8	309.1
광역시의 구	797.0	301.3	272.2	258.6	314.9
광역시의 군	758.2	272.2	388.8	311.0	213.8
도의 시	855.4	305.2	260.5	241.1	281.9
도의 군	767.9	322.7	268.3	243.0	340.2

- 5) G=사례 총 소요 시간 차(E)/표준근무시간 중 통합사례관리 비중에 따른 시간(F)
 6) 표준근무가능시간 추산(1,944h, 산출식: [365일-{2015.법정공휴일:114일-연간평균 연가사용일 및 교육시간 등: 8일}]×8h)-찾아가는 동주민센터 표준직무설계(안), p.26, 2015 서울특별시 행정국 내부자료 활용
 7) 표준근무가능시간은 1일 근무시간인 8시간동안 작업자의 생리적 욕구 등에 의해 지연되는 시간, 초과 근무로 발생하는 시간 등을 고려하지 않은 상태임.

[1안] 추산기준 : 가구 수

(단위 : 시간, 명)

지역별 (통합사례관리 가구)	소요시간 (1회기준) (A)	필요시간 (1회기준) (B)	총 사례관리 투입시간 (C)	총 사례관리 필요시간 (D)	필요-소요시 간 차 (E=D-C)	통합사례 관리업무 시간 (F)	추가인력 추산(명) (G)
전체 (151,362 가구)	8.7	10.6	1,316,849.4	1,589,301.0	272,451.6	804.8	338.5
광역시의 구 (14,843 가구)	10.7	12.3	158,820.1	182,568.9	23,748.8	797.0	29.8
광역시의 군 (614 가구)	6.6	11.0	97,963.8	163,273.0	65,309.2	758.2	86.1
도의 시 (55,167 가구)	7.3	9.4	108,353.9	139,524.2	31,170.3	855.4	36.4
도의 군 (80,738 가구)	8.6	10.3	127,649.8	152,882.9	25,233.1	767.9	32.9

- * 주 : 1) 통합사례관리 가구 수는 사례관리현황을 기준으로 함.
 2) C=통합사례관리 총 사례수×현행 소요시간(A)(1회 기준)
 3) D=통합사례관리 총 사례수×추가 필요시간(B)(1회 기준)
 4) E=사례 총 추가 필요 시간(D)-사례 총 현행 소요 시간(C)
 5) F=통합사례관리, 자원관리, 지역보호체계 운영, 읍·면·동 복지업무 지원·관리, 기타행정에 대한 업무 비중을 파악한 자료를 기초로 하여 표준근무가능시간(1,944시간)을 곱한 수치임.

(단위 : 시간)

지역별	통합사례관리	자원관리	지역보호체계 운영	읍·면·동 복지업무 지원·관리	기타 행정
계	804.8	311.0	270.2	248.8	309.1
광역시의 구	797.0	301.3	272.2	258.6	314.9
광역시의 군	758.2	272.2	388.8	311.0	213.8
도의 시	855.4	305.2	260.5	241.1	281.9
도의 군	767.9	322.7	268.3	243.0	340.2

- 6) G=사례 총 소요 시간 차(E)/표준근무시간 중 통합사례관리 비중에 따른 시간(F)
 7) 표준근무가능시간(1일 근무시간인 8시간동안 작업자의 생리적 욕구 등에 의해 지연되는 시간, 초과 근무로 발생하는 시간 등을 고려하지 않은 상태임을 가정함) 추산(1,944h. 산출식: [365일-{2015. 법정공휴일:114일-연간평균 연가사용일 및 교육시간 등:8일}]×8h)-찾아가는 동주민센터 표준직무 설계(안). p.26. 2015 서울특별시 행정국 내부자료 활용함.

[2안] 추산기준 : 가구원 수

(단위 : 시간, 명)

지역별 (통합사례관리 가구원)	소요시간 (1회기준) (A)	필요시간 (1회기준) (B)	총 사례관리 투입시간 (C)	총 사례관리 필요시간 (D)	필요-소요시 간 차 (E=D-C)	통합사례 관리업무 시간 (F)	추가인력 추산(명) (G)
전체 (218,604명)	8.7	10.6	1,901,854.8	2,295,342.0	393,488	804.8	488.9
광역시의 구 (40,506명)	10.7	12.3	433,414.2	498,223.8	64,809.6	797.0	81.3
광역시의 군 (1,520명)	6.6	11.0	267,339.6	445,566.0	178,226.4	758.2	235.1
도의 시 (126,292명)	7.3	9.4	295,693.8	380,756.4	85,062.6	855.4	99.4
도의 군 (50,286명)	8.6	10.3	348,351.6	417,211.8	68,860.2	767.9	89.7

- * 주 : 1) 통합사례관리 가구원 수는 사례관리현황을 기준으로 함.
 2) C=통합사례관리 총 사례수×현행 소요시간(A)(1회 기준)
 3) D=통합사례관리 총 사례수×추가 필요시간(B)(1회 기준)
 4) E=사례 총 추가 필요 시간(D)-사례 총 현행 소요 시간(C)
 5) F=통합사례관리, 자원관리, 지역보호체계 운영, 읍·면·동 복지업무 지원·관리, 기타행정에 대한 업무 비중을 파악한 자료를 기초로 하여 표준근무가능시간(1,944시간)을 곱한 수치임.

(단위 : 시간)

지역별	통합사례관리	자원관리	지역보호체계 운영	읍·면·동 복지업무 지원·관리	기타 행정
계	804.8	311.0	270.2	248.8	309.1
광역시의 구	797.0	301.3	272.2	258.6	314.9
광역시의 군	758.2	272.2	388.8	311.0	213.8
도의 시	855.4	305.2	260.5	241.1	281.9
도의 군	767.9	322.7	268.3	243.0	340.2

- 6) G=사례 총 소요 시간 차(E)/표준근무시간 중 통합사례관리 비중에 따른 시간(F)
 7) 표준근무가능시간(1일 근무시간인 8시간동안 작업자의 생리적 욕구 등에 의해 지연되는 시간, 초과 근무로 발생하는 시간 등을 고려하지 않은 상태임을 가정함) 추산(1,944h, 산출식: [365일-(2015. 법정공휴일:114일-연간평균 연가사용일 및 교육시간 등:8일)]×8h)-찾아가는 동주민센터 표준직무 설계(안), p.26. 2015 서울특별시 행정국 내부자료 활용함.

[3안] 추산기준 : 가구원 수

(단위 : 시간, 명)

지역별 (통합사례관리 가구원)	소요시간 (1회기준) (A)	필요시간 (1회기준) (B)	총 사례관리 투입시간 (C)	총 사례관리 필요시간 (D)	필요-소요시 간 차 (E=D-C)	통합사례 관리업무 시간 (F)	추가인력 추산(명) (G)
전체 (279,030명)	8.7	10.6	2,427,561.0	2,929,815.0	502,254	804.8	624.1
광역시의 구 (26,928명)	10.7	12.3	288,129.6	331,214.4	43,084.8	797.0	54.1
광역시의 군 (1,187명)	6.6	11.0	177,724.8	296,208.0	118,483.2	758.2	156.3
도의 시 (92,438명)	7.3	9.4	196,574.4	253,123.2	56,548.8	855.4	66.1
도의 군 (158,477명)	8.6	10.3	231,580.8	277,358.4	45,777.6	767.9	59.6

- * 주 : 1) 통합사례관리 가구원 수는 사례관리현황을 기준으로 함.
 2) C=통합사례관리 총 사례수×현행 소요시간(A)(1회 기준)
 3) D=통합사례관리 총 사례수×추가 필요시간(B)(1회 기준)
 4) E=사례 총 추가 필요 시간(D)-사례 총 현행 소요 시간(C)
 5) F=통합사례관리, 자원관리, 지역보호체계 운영, 읍·면·동 복지업무 지원·관리, 기타행정에 대한 업무 비중을 파악한 자료를 기초로 하여 표준근무가능시간(1,944시간)을 곱한 수치임.

(단위 : 시간)

지역별	통합사례관리	자원관리	지역보호체계 운영	읍·면·동 복지업무 지원·관리	기타 행정
계	804.8	311.0	270.2	248.8	309.1
광역시의 구	797.0	301.3	272.2	258.6	314.9
광역시의 군	758.2	272.2	388.8	311.0	213.8
도의 시	855.4	305.2	260.5	241.1	281.9
도의 군	767.9	322.7	268.3	243.0	340.2

- 6) G=사례 총 소요 시간 차(E)/표준근무시간 중 통합사례관리 비중에 따른 시간(F)
 7) 표준근무가능시간(1일 근무시간인 8시간동안 작업자의 생리적 욕구 등에 의해 지연되는 시간, 초과 근무로 발생하는 시간 등을 고려하지 않은 상태임을 가정함) 추산(1,944h, 산출식: [365일-(2015. 법정공휴일:114일-연간평균 연가사용일 및 교육시간 등:8일)]×8h)-찾아가는 동주민센터 표준직무 설계(안), p.26, 2015 서울특별시 행정국 내부자료 활용함.

2. FGI 조사

1) 조사개요

자치구 단위의 아동·청소년·가족 보호체계의 현황과 개선 요구사항을 파악하기 위하여 초점집단인터뷰(이하 FGI)를 실시하였다. 광역시·도 및 시·군·구의 특성을 고려하기 위하여 특별시의 구, 광역시의 구·군, 도의 시 등 총 4개 지역을 모두 포함하였고, 각 지역별 아동·청소년·가족 업무 담당 및 담당자, 희망복지지원단(통합사례관리사 포함) 및 드림스타트 담당(자), 그리고 아동보호전문기관, 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터의 소장 등 공공과 민간기관의 실무자가 참석하였다.

조사지역의 선정기준은 연구목적에 따라 특별시의 구, 광역시의 구·군, 도의 시 지역 가운데 ① 희망복지지원단 대상 실태조사에 참여한 자치구이고, ② 자치구에 아동복지전담공무원이 배치되어 있으며, ③ 자치구 내에 아동·청소년·가족 보호업무와 관련한 민간 서비스 제공기관이 설치되어 있고, ④ 자치구(본청)에서 본 FGI조사의 취지와 목적을 이해하고 조사참여에 동의한 지역을 각각 1개씩 임의 선정하였다. FGI는 2015년 8월부터 섭외하여 9~10월 중 해당 지역 시·군·구 본청에서 개최하였으며 각 회당 2시간 내외로 진행되었다.

자치구별 FGI는 지역별 상황에 대한 이해와 중앙의 정책, 제도가 지방정부와 시·군·구 단위에서 어떤 방식으로 안착되어 목적대로 작동하고 있는지, 아동·청소년·가족 보호체계와 관련하여 자치구 단위에서 개선이 필요하다고 인식하는 부분은 무엇인지, 중·장기적으로 법제 개선이 검토되어야 할 부분은 무엇인지를 파악하는데 초점을 두고 진행하였다. 특히 연구자의 주요 연구문제를 포함한 회의자료를 제공한 후 연구문제 가운데 참석자들이 지역현안을 고려하여 안건을 제기하고 사안을 자유토의 할 수 있도록 진행하였다. 이는 자치구별 FGI를 통하여 지역 내 아동·청소년·가족 보호업무와 관련한 소속기관의 상황과 입장을 점검함과 동시에 타 기관의 여건을 이해하여 기관 간 공조가 더욱 긴밀하게 이루어지는 기회로 활용할 필요가 있다고 판단하였기 때문이다.

자치구별 FGI 대상지역과 참석자 현황을 요약한 것이 표 5-35이다.

표 5-35 FGI 대상기관 및 참여자 현황

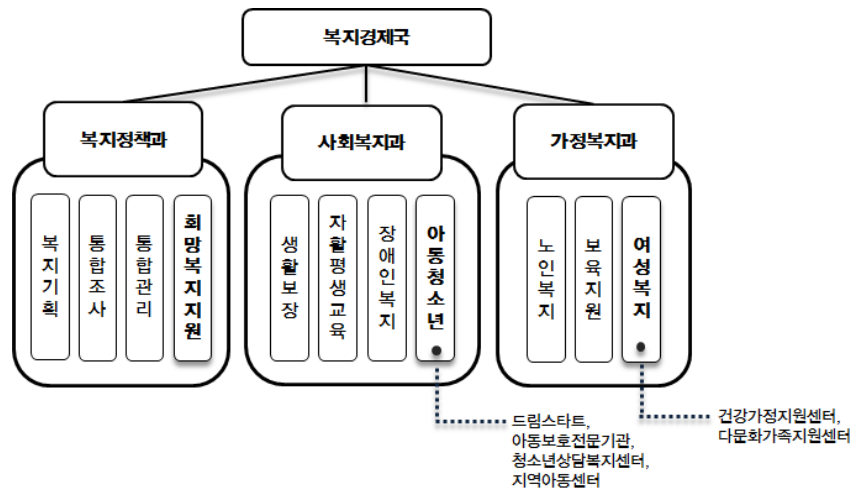
지역	연번	구분(직렬)	소속기관	직위(직급)	경력(현기관)	성별
A지역 (광역시 자치구)	01	공공(사회복지직)	복지경제국 사회복지과 아동청소년계	6급	25년(2년)	여
	02	공공(사회복지직)	주민센터	7급	21년(4개월)	남
	03	공공(사회복지직)	복지경제국 복지정책과 희망복지지원계	7급	10년(3년9개월)	여
	04	민간	아동보호전문기관	기관장	15년(9개월)	여
	05	민간	건강가정지원센터	센터장	24년8개월(6년8개월)	여
B지역 (특별시 자치구)	01	공공(일반행정직)	주민생활국 노인청소년과 청년청소년팀	6급	27년2개월(1년3개월)	남
	02	공공(사회복지직)	주민생활국 노인청소년과 드림스타트팀	6급	24년(9개월)	여
	03	공공(사회복지직)	주민생활국 복지정책과 희망복지팀	6급	24년 3개월(10개월)	여
	04	공공(사회복지직)	아동복지센터	6급/팀장	28년(4년)	남
	05	민간	지역아동센터중앙지원단 소속기관	센터장	22년(4년)	남
	06	민간	아동보호전문기관	팀장	7년3개월	남
	07	민간	교육복지센터	센터장	5년4개월(4개월)	여
	08	민간	Wee 센터	센터장	10년1개월	여
C지역 (도의시)	01	공공(사회복지직)	시민복지국 복지정책과 희망복지계	7급	18년10개월(7개월)	여
	02	공공(사회복지직)	시민복지국 여성가족과 드림스타트계	8급	9년3개월(8개월)	여
	03	공공(일반행정직)	시민복지국 여성가족과 청소년계	6급	35년3개월(1년3개월)	여
	04	공공(일반행정직)	시민복지국 여성가족과 아동계	7급	10년 2개월(3개월)	여
	05	민간	청소년상담복지센터	센터장	16년(14년)	여
	06	민간	건강가정지원센터	팀장	5년4개월(2년7개월)	여
D지역 (광역시 자치군)	01	공공(사회복지직)	생활복지국 여성가족과 여성청소년팀	6급	28년(10개월)	여
	02	공공(사회복지직)	생활복지국 여성가족과 여성청소년팀	7급	10년(30개월)	여
	03	공공(행정)	생활복지국 여성가족과 외국인정책팀	8급	5년1개월(3년)	남
	04	공공(사회복지직)	생활복지국 여성가족과 드림스타트팀	6급	23년(3개월)	남
	05	공공(사회복지직)	생활복지국 여성가족과 드림스타트팀	7급	15년(3개월)	여
	06	공공(사회복지직)	생활복지국 생활지원과 희망복지팀	6급	27년(2년)	여
	07	공공(사회복지직)	생활복지국 생활지원과 희망복지팀	9급	1년2개월(3개월)	여
	08	민간	아동보호전문기관	팀장	7년11개월	남
	09	민간	청소년상담복지센터	센터장	14년(3년)	여
	10	민간	건강가정지원센터	과장	11년11개월(3개월)	여
	11	민간	건강가정지원센터	팀장	8년(1년1개월)	여

※ 지자체(자치구) 담당 및 담당자, 실무자 FGI 분석초점

1. 현행 보호대상 아동·청소년·가족의 발굴, 신고·접수, 자원연계 및 의뢰 컨트롤타워 기능강화 및 통합창구(gate-way) 구축 필요성과 과제는?
2. 보호체계 내 보호대상의 DB관리와 정보공유체계 운영방안은?
3. 현행 보호대상 범위와 관련한 문제점과 통합지원 강화를 위한 우선과제는?
4. 지자체의 보호업무 기능강화 및 민·관의 협력, 연계 강화방안은?
5. ‘아동복지심의위원회’를 포함한 아동·청소년 보호조치 관련 문제점과 개선과제는?

2) 분석결과

(1) A지역 : 광역시 구지역



【그림 5-6】 A지역 구청 아동·청소년·가족업무 조직도

표 5-36 A지역 주요 현황

17세 이하 아동수	희망복지지원단 → 드림스타트		드림스타트 → 희망복지지원단		아동위원		아동복지심의위원회	
	가구수	가구원수	가구수	가구원수	조례제정	위원수	조례제정	구성여부
132	0	0	0	0	X	0	0	0

* 출처 : 1) 아동·청소년·가족 지역보호체계 강화를 위한 희망복지지원단 의견조사(15.7.~8. 응답기준연도: 14년)
2) 2015 아동복지전담인력 및 위원회 행정조사 현황

① 컨트롤타워 기능강화 및 게이트웨이 구축

가. 위험정도에 따른 사례 및 업무조정 기능 필요

현행 자치구 내 상황을 감안할 때 아동보호업무에 있어 컨트롤타워 기능이 미흡하고, 보호체계 개선을 위해서는 담당인력 충원이 전제되어야 한다는 의견이 많았다. 이와 함께 위험정도에 따라 개입기관을 정한 후 서비스기관을 조정하는 기능이 필요하다는 지적이 있었다.

- 완전히 틀이 바뀌어야 되고, 인력이 충원되어야 할 것이고, 지금 입·퇴소 결정하는 것조차도 벅차요. (A-01)
- (컨트롤타워의)위가 관이 되어야 하고 관에서 현장조사나 이런 역할들을 해줘야 민에서 사례관리를 할 수 있는데, 지금은 반대로 민이 현장조사 하고 민끼리 서로 협력하는 그런 구조거든요.... 사례에 대한 위험도를 정확히 구분하는 작업을 해야 될 것 같아요... 중위험이나 고위험 정도 되었을 때 아동보호전문기관이나 가정폭력(상담소)과 같이 법적으로 사건화 할 수 있는 기관들이 개입해서 사건처리 한 다음 그걸 다시 밀(중·저위험 개입 기관)으로 내리는 그런 작업을 계속 해야 하는데 그게 잘 안 되는 거 같아요. (A-04)

나. 행정조직과 운영체계 개편 필요

올해 7월부터 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」이 시행됨에 따라 일선 행정조직 시·군·구 운영체계의 변화가 필요하다는 지적이 있었다. 이와 함께 보호대상 아동의 발굴이 원활하게 이루어지기 위해서는 전문기관 및 인력충원이 필요하고, 네트워크를 위해서도 전반적으로 관(구청)의 역할과 기능이 강화되어야 한다는 의견이 많았다.

- 컨트롤타워 기능은 수급권자 발굴에 관한 법률이 7월 1일부터 시행됐잖아요. 거기 보면 지자체 중심의 사회보장전담기구를 두게 되어 있고, 그 역할을 이제 희망복지지원단에서... (반면에)행정조직은 옛날 시스템... 구심점 역할을 위해 시스템이 변화해야 될 것 같아요. 우리 시·군·구 시스템 체계도 변화되어야 하고, 관리자와

구성원의 인식도 변화되어야 하고... 아직도 구시대적인 시스템을 해가지고 정보 연계가 안 된다던지, 막히고, 따로따로 놓고... 모래알처럼... 그런 경우가 많거든요. (A-02)

- 요보호아동은 발굴의 문제이기 때문에 학대피해의 범위에 다 속하거든요. 법 정의도 굉장히 개괄적이고, 일단은 아동보호전문기관들이 많아져야 하고 그래서 아동들을 발굴해서 전달체계로 넘겨야 되는데... 네트워크이 나 각 기관의 역할이나 이런 것들을 활발하게 공유하는 것들이 굉장히 필요할 것 같아요. 그래서 이것을 조정하고, 네 케이스, 네 케이스 이런 개념이 아니라 클라이언트를 중심으로 차등적인 서비스를 줄 수 있는 방안들이 원지를 관에서 그런 장을 만들어 주셔야 할 것 같아요. (A-04)

② 보호대상 DB관리 및 정보공유체계 운영방안

가. 기관 간 개인정보 공유범위 설정과 보호대상의 관점에서 공동개입 필요
개인정보 보호가 민감한 사안으로 다루어지면서 기관 간 정보공유와 연계에 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 학대의심 사례의 경우, 아동보호전문기관에 신고를 해야 하지만 신고에 대한 부담이 여전히 큰 것으로 나타났다. 따라서 공동개입과 서비스 연계지원이 반드시 필요한 경우는 기관 간 정보공유가 가능한 범위를 정하고 해당 기관에 접근권한을 부여하는 등 공식적인 절차 마련이 필요하다는 의견이 많았다. 아울러 대상자(클라이언트)가 자신의 정보를 다른 기관에 제공하는 것을 원하지 않는 경우도 있어 이에 대한 고려도 필요하다는 의견이 있었다.

- 한 사람의 클라이언트가 복합적인 문제를 다 가지고 있는데... 자기 신분이 여기에도 노출되고, 저기에도 노출되고... 안 그래도 신뢰 형성이 안 되어 있는, 굉장히 불신이 큰 사람들이거든요. 근데 온갖 사람이 와서 자기 문제를 알고, 할 때마다 처음부터 끝까지 다 말해야 하는 거예요. (A-05)
- 근데 위기사례도 문제가 뭐냐면, 우리가 고위험이라고 해서 넘기기가 엄청 어려워요. 이게 개인정보가 있기 때문에 정말 고민스러운 때가 많아요. 아동보호전문기관에 우리가 신고한 사람이 되버리는 거잖아요. (A-01)
- 법에 만들어주셨으면 좋겠어요. 저희는 희망복지지원단에 가서 사례 회의는 할 수 있지만 저희가 가지고 있는 개인정보를 함부로 누설하기가 어려운 거예요. (A-04)
- 올해 30억을 들여서 만들어요 국가아동학대정보시스템 안에. 내년에는... 아동 이름을 치면 드림하고, 희망복지지원단 하다못해 신분조회까지 할 수 있도록... 어떻게든 이 아이의 모든 정보가 같이 공유될 수 있도록 하겠다... 권한을 차등적으로 부여해서... 희망 담당자가 로그인해서 들어오면 권한 내 정보를 굳이 저희에게 의뢰하지 않아도 볼 수 있는거죠. (A-04)

나. 드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호전문기관 간 통합 필요성

아동보호전문기관은 현행 법률에서 학대업무를 담당하도록 되어 있고 드림스타트, 희망복지지원단의 실무자는 신고의무자 직군에 해당하나 사례에 개입할 수 있는 법적권한이 없는 상황이었다. 특히 자신이 담당하는 사례를 신고한다는 것에 대한 심적인 부담과 아동보호전문기관의 현재 제반 여력을 고려할 때 신고에 소극적일 수밖에 없다는 의견이 있었다.

- (학대업무)교류가 있긴 한데 서로가 부담스러운 느낌? 왜냐하면 저희도 (사례전문 또는 통합사례관리)위원회 가면 '신고하세요' 이러면서도 마음으로는 '신고 안 해도 되요' 라는 그런 마음. 드림(스타트)도 그럴 거예요. (A-04)
- 정확한 증거 없이는 우리가 개입하지 말자고 선생님들한테도 이야기 하거든요. 부담스럽죠... 저희가 세밀하게 들어가다 보니까 거의 연결 다 되어 있더라고요. (A-01)

자치구 내에서 드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호전문기관이 중복적으로 개입하는 사례가 많기 때문에 기관을 통해 정보공유를 직접 의뢰하지 않아도 일부 개인정보와 서비스 내역에 대한 확인이 가능하도록 DB시스템 마련이 필요하다는 지적이 많았다. 복지서비스 전달 시 효율성 측면에서 현재의 행복e음과 같은 복지정보체계를 단계적으로 민간기관에 개방하는 것이 필요하다는 의견도 있었다.

- 우리 관에서 가지고 있는 정보가 월등히 많다고 생각하거든요. 근데 민에서는 기본적인 정보를 취득하는 과정이라든지 그런 쪽의 에너지 너무 많이 소비가 되는 거죠. 그래서 정보 공유 같은 그런 부분이 되어야 할 것 같고, 행복e음도 공공하고 민간이 정보공유가 직접적으로 안 되고 있잖아요... 어느 부분까지 민간에 개방할 것이냐 자원부터 개방하자. 개인정보도 어느 정도 교류가 되어야 할 것 같고. (A-02)
- 그래서 상담할 때 이 기관, 저 기관 물어봐서 다 발설하지 않아도, 이미 시스템을 보고 상담을 들어갈 수 있는 시스템. (A-01)

드림스타트의 경우 12세 이하 아동 뿐 아니라 가족을 대상으로 개입하기 때문에 희망복지지원단과 대상이 중복되므로 통합운영이 필요하다는 지적이 많았다. 특히 학대업무에 있어 신고체계와 보호체계를 분리하고 드림스타트와 희망복지지원단이 보호업무를 보다 주도적으로 수행할 수 있도록 해야 한다는 의견도 있었다.

- 저도 합쳐야 된다고 생각해요. 사례회의를 하려고 하면 드림스타트가 오잖아요... 똑같은 대상을 가지고...

좋은 게 아닌 것 같아요. (A-03)

- 저희가 아동만 상대하진 않거든요. 가족을 대상으로 하거든요. 이게 딜레마에 빠지는 거죠. 12세 이하 요보호아동을 대상으로 하지만 그 가족 전체를 봐야된다는 거죠. (A-01)
- 보호체계 자체를 신고와 관리체계로 나눠야 하고요. 신고를 통해 들어온 아이들에 대해서 위험도를 저희가 내부적으로 분류하고, 고위험군을 제외한 중·저위험군은 지역사회 내 유관기관들한테 사례관리를 넘기는 체계로... 고위험군은 민간에서 들어갈 수 없는 법적인 관계나 이런 것들이 굉장히 많아서... 중·저위험군 사례는 희망이나 드림에서 관리하고 모니터링하고 사례회의하고... (A-04)

③ 보호대상의 범위와 통합지원 강화방안

가. 보호대상의 개념과 범위 혼란

아동보호전문기관의 사례는 형사사건이 포함되어 있다는 점에서 각 기관별 보호대상의 개념과 범위에 차이가 있고, 희망복지지원단의 경우 사실상 경제적 기준과 관계없이 모든 가구를 개입대상으로 하지만 인력여건 상 한계가 있다는 지적이 많았다.

- 저희(아동보호전문기관)는 ‘사건’ 인거죠. 형사사건으로 처리하다가 사례관리로 넘어가는 과정이기 때문에 중간에 잘하지 않으면 관이나 민이 민원을 많이 당할 수밖에 없는 거죠. 아동보호체계에서 이 개념정리가 안 되서 계속 문제가 되는 거예요. (A-04)
- 희망복지지원단의 통합사례관리는 저소득층이라든지 취약계층에만 한정을 두고 있지 않거든요. 기본 베이스는 기초수급자나 차상위이지만 그 이상도 복합적인 문제가 있으면 그 문이 개방되어 있고 개입이 가능하게 되어 있습니다. (A-02)
- 희망복지지원단에서 요보호·취약계층 뺀 나머지까지 수용할 수 있는 능력이 되느냐. 직원은 한 두 명인데 어떻게 그게 다 가능할까... 희망에서 끝나면 우리한테 넘겨오거든요. 그런 사례도 지금 북한데 일반가정은 민간에서 할 수 있게끔 우리가(공공에서) 터치하지 말았으면 좋겠어요. (A-01)

드림스타트와 개입대상이 중복되는 문제 역시 우선 해결되어야 할 문제로 거론되었다. 드림스타트와 희망복지지원단이 ‘가구’를 개입단위로 하여 일부 중복이 발생하는데, 드림스타트는 아동에 대한 전문성이 있고 희망복지지원단은 자치구 내 자원연계에 있어 전문성이 있기 때문에 통합 운영 시 시너지가 기대된다는 지적이 많았다.

- 드림에서 위기사례는 아동의 위기가 고위험군. 그러니까 ADHD라든가, 아이한테 문제가 있는 가정일 때만... 근데 드림이 가족까지 봐야되니까 희망하고 중복이 되버린단 말이에요. 이러지도 저러지도 못하는 상황인거예요. (A-01)
- (희망은)빈곤도 될 수 있고, 정신적인 문제, 알코올, 자살, 다 포괄적이죠... 희망복지지원단은 가족체계의

전체를 본다고 했잖아요... 아동이 있을 경우에 아동에서도 전문영역 발휘할 수 있는 거고... 희망복지지원단은 연계하고 협력하고 조정하는 그런 역할이... (A-02)

나. 분절적 예산구조로 인한 비효율 개선 필요

보호업무와 관련하여 동일한 사업이라 하더라도 각 기관별 예산이 분리되어 있고, 지자체 내에서 자체적으로 조율, 조정할 수 있는 여지가 없어 비효율의 문제가 발생하고 있다는 지적이 많았다.

- 우리는 다른 돈이 부족한데 딱딱 내려와서 못 넘기게 되어 있어요. 우리는 돈 없어 죽겠는데 저기는 남아돌고 (예산이)건너가면 안 되고, 해석도 다 다르고, 용어도 다 다르고. (A-05)

④ 민·관 협력 및 연계강화

가. 각 기관별로 통합서비스를 제공하여 연계에 소극적

지자체 내에 기관별, 실무자별 네트워크가 구축되어 있지만 대상자가 다른 기관의 서비스를 원하지 않아서 의뢰 자체가 쉽지 않은 경우도 있고, 각 기관별로도 원스톱 서비스를 지향하고 있었다. 해당 기관의 기본적인 기능, 특성과 관계없이 모든 기관이 통합서비스를 포함하고 있어 대상자 의뢰나 서비스 연계에 다소 소극적인 모습을 보였다.

- 실무적으로 네트워크는 다 되어 있어요... 현실적으로 어떤 문제냐면 건강가정지원센터 같은 경우도 위기개입이 있어요. 그런데 가까이 가정폭력센터, 성폭력(해바라기), 청소년(상담복지센터), 굿네이버스(아보전) 등 다 독자적으로 케이스를 받아요. 이 사례는 교육이니까 저 기관으로 보내고, 여기는 이 기관으로 보내고... (그러나)케이스(클라이언트)가 그걸 원하지 않아요. 오면 통합적으로 그 센터 안에서 다 이루어지길 원해요. (A-05)
- 저희(건강가정지원센터)도 통합사례관리 시스템이 있어요. 여섯 명의 사례관리자들이... 취약가정, 조손가정 다 합쳐서... (A-05)

나. 타 기관 사례의뢰에 따른 책임 소재의 문제

사례 의뢰 이후 책임소재가 불분명해지는 경우가 많아 의뢰를 꺼리게 되는 상황이 발생하고 있었다. 각 기관에서 사례관리를 기본업무로 포함하고 있어 제공가능한 서비스가 제한적이라든가 타 기관에 의뢰하기보다 개별기관에서 관리하게 되는 경우가 많다는 지적이 있었다.

- (다른 기관이)기존에 가지고 있는 사례들이 너무 많아요... 보호체계가 다 겹쳐져 있잖아요. 그러니까 이게

너도 해도 되고, 나도 해야 되고 그러니까... 솔직히 책임성 부분도 모호해요. 의뢰했다고 거기에 '우리가 의뢰 했는데 왜 이걸 이렇게 했습니까?' 할 수도 없고... 그러니까 우리가 어떻게 해보자라고 생각이 드는 것 같아요. (A-04)

다. 민간기관의 전문성 제고 및 특화운영 필요

건강가정지원센터의 경우 지역주민을 대상으로 하는 일반적, 예방적 서비스 이외에 최근 위기관리 업무까지 해야 하는 상황이라 다른 기관과 업무중복이 발생하고 있었다. 보호업무와 관련된 각 기관별 고유업무에 대한 상호이해와 민간기관의 전문성 제고 노력을 통한 특화운영에 대한 지원이 필요하다는 지적이 많았다.

- '너희는 왜 예방만 하나' 이거예요. 위기에 해당되는 가정폭력은 뭐고, 그럼 쉼터는 뭐고, 위기를 위해서 다 따로 만들어 놓고, 예방으로 고유 특성을 가지고 있는 우리 기관의 특성은 내버려 두고 여기에 그것(위기관리)까 지 넣으라는 거예요. 우리는 바로 연계를 해주면 되거든요. (A-05)
- 서비스의 용어 자체가 달라져야 될 것 같아요. 용어화 되지 않아서 그렇지 저희는 강제서비스예요. 근데 (다른 민간기관 서비스는) 아니잖아요. 자발적 서비스인 거잖아요. (A-04)

⑤ 아동·청소년 보호조치 관련 문제점과 개선과제

가. 즉시 보호조치가 불가능한 업무절차의 문제

아동보호전문기관에서 보호조치 의뢰 시 지자체에서 다시 입소심의를 거쳐야 하는 절차에 대한 개선 요구가 많았다. 아동보호전문기관에서 심의 후 지자체에 보호조치가 의뢰된 경우에도 '심의위원회 심의대상에서 제외' 한다는 등의 별도의 규정이 없어 지자체에서 다시 심의를 하거나, 선 보호 후 심의할 경우 감사 시 지적사항이 될까 염려스럽다는 의견이 많았다. 특히 타 자치구에서 시설입소가 의뢰된 경우 시설이 위치한 자치구에서 별도 심의를 다시 거쳐야 하고 이 과정에서 보호공백이 발생하기 때문에 이 문제를 우선 해결해야 한다는 지적이 많았다.

- 과정, 단계를 축소시켜야 돼요. 아동보호전문기관에서 심의를 거쳐서 입·퇴소 의뢰를 해요. 법상으로 우리가 또 심의를 해서 (입·퇴소 결정을)해야 돼요... 구청장이 매일 그걸 하고 있을 수 있는 상황이 안 되죠. 그런 부분도 개정이 되어야 하고... 학대아동이나 폭력아동에 대한 입소 절차는 최고로 빠른 판단에서 할 수 있게끔 해주는 게 가장 필요해요. (A-01)
- 위급아동, 응급아동인데... 여기서 요보호아동 정의도 애매해지는 거예요... 담당공무원한테 권한을 줘서 사안에

따라 위험도를 파악하되, ‘응급조치 할 수 있다, 보호할 수 있다’ 이렇게 단서조항을 주셔야 된다는 거죠. 그게 꼭 사후에 일어난 심의에 대해 허락한다 이런 개념이 아니라. (A-04)

- 아보전에서 심의를 거쳐서 우리에게 보냈어요. 근데 발생한 아동은 O구예요. 그럼 여기서(아보전) 심의를 거쳐서 O구에서 입소 의뢰를 해요. 그럼 다시 O구에서 심의 의뢰를 해서 우리에게 와요. 그럼 우리도 다시 심의를 해서 보내야 되는 상황인거예요. 이런 단계가 왜 필요하냐고요. 우리는 전문가 말을 따라서 승인 통보를 내줄 수 있게 하는 그런 체계로 바뀌어야지 일을 몇 번을 하고 있는 거예요. 그래서 오늘 입소 할 수 있는 아이가 1-2주 버티고 있어야 하는 상황이 되는 거잖아요. (A-01)

나. 공문, 지침, 매뉴얼 등 문서화된 가이드라인 필요

아동보호전문기관에서 해당 지자체에 보호 의뢰 시, 그 내용에 특별한 문제가 없을 경우 지자체가 즉시 이를 승인할 수 있도록 부처(보건복지부)에서 공문을 하달하거나 지침 및 각종 매뉴얼에 반영하는 등 문서화해야 한다는 요구가 많았다.

- 감사받는 사람들은 현장에 있는 실무 워커들이거든요... 말로는 ‘사후심의 해도 된다. 서면 심의해도 된다.’ 말로는 그렇게 해요. 공문을 내리던지 해야지. (A-01)
- 담당자들의 도덕적인 심의에 너무 의존하고 있는 거죠... 지침 있고 매뉴얼이 있으면 훨씬 더 안전하고 신속하게 할 수 있는데, 그런 건 주지도 않고 너희들끼리 잘 협의해서 해라 이러면 이걸 믿고 부담이고 관도 부담이에요. (A-04)
- 시기도 정해져 있지 않은데 사전이나 사후나 이런 부분이 문서화된 게 없어요. 그래서 감사를 받으면 100% 공무원이 당하게 되어 있어요. (A-01)

이와 함께 아동복지심의위원회의 기능과 역할을 현행과 같이 유지한다면 서면심의의 기준을 분명하게 명시할 필요가 있고, 지자체의 조례로 담당자의 권한, 소위원회의 기능과 역할, 예외규정 사항 등을 자체적으로 정할 수 있도록 해야 한다는 의견도 있었다.

- 서면심의를 통한 입·퇴소를 더 원활히 하면 좋는데 서면심의에 대한 인정에 대해서도 구체화 되어 있지 않고, ‘해라 마라’ 이런 규정도 되어 있지를 않으니깐. 그럼 자체 소위원회에서 규칙들을 좀 규정할 수 있게 해주시든가 자율성 주는거죠. 자치니까. (A-04)
- 아동복지심의위원회의 기능에 대해서 보건복지부에서 좀 더 접근을 해주셨으면 좋겠고, 조례제정을 통해 소위원회에 넣어서 서면심의 가능하다 이런 부분에 대해서 좀 지정을 해주시면... 법적으로 담당자 권한이 없잖아요. 아동복지심의위원회 위원장을 굳이 구청장으로 해야 될 이유가 있다. 거기서부터 단계를 낮춰주면 일이 훨씬 더 빨리 되죠. 아동의 입소기간을 단축할 수 있고. (A-01)

다. 담당공무원 업무특화 및 민간의 전문성 제고 필요

통합사례관리사의 경우 지자체마다 운용을 달리하고 있고 대부분 근로계약이 기간제(한시적)이기 때문에 장기적으로 (사회복지직)공무원이 업무를 전담하도록 하고 아동, 노인, 장애인, 가족 등 대상별로 (사회복지직)공무원의 업무를 전문화, 특화할 필요가 있다는 의견이 많았다. 이 경우 지자체에서 취약계층 대상 지원업무는 일반적으로 우선순위가 높지 않은 경우가 많기 때문에 전담공무원에게는 승진 시 가점을 부여하는 등 인센티브가 필요하다는 의견이 있었다. 반면 사례관리 업무를 담당하는 민간인 채용을 확대하고 신분 안정화를 통해 취약계층 지원업무 자체를 강화해야 한다는 의견도 있었다.

- 전문성을 살릴 수 있고, 특화된 업무로 만들어준다면 할 수 있겠지만 지금 현재 한국의 공공전달체계에서는 사실은 어려울 것 같아요... 전담공무원이라는 의미가 이제는 없어졌어요. 지자체시대에서 아동은 관심이 없는 업무예요. 하지만 그렇지만 제가 생각할 때 아동은 가장 소중한 업무예요... 뭔가 인센티브 주고 이런 제도도 만들어 놓고 전담공무원을 만들어야죠. (A-01)
- 사회복지공무원이 전국 16,000명 시대가 도래됐거든요. 전문성은 다들 있어요. 행정 여건 상 어느 한 업무에 집중할 수 없는 시스템이거든요. 우리 공무원들은 어떻게 보면 집중할 수 없는 체계로 되어 있어요. 민간의 전문 인력을... 개방직 임용 해가지고, 그런 전문가가 와서 어느 정도 체계를 잡아주면 공(관)도 섞일 수 있고 공하고 민하고도 교류가 활발하고 그런 체계가 필요하다고 생각하거든요. (A-02)
- 저는 반대예요. 민과 관이 물과 기름이 되어버려요. (A-01)
- 통합사례관리사가 사실 문제가 많아요... 그게 사회복지공무원들이 해야 될 일이에요. 근데 그걸 우리 사회복지공무원들이 안되니까 민을 채용해서... 이 집에 들어가서 가족, 청소년, 아동, 노인, 모든 서비스들을 다 진행해라 그것도 딱 2년 동안만 말이 안 된다는 거예요. (A-03)

취약계층에 대한 사례관리는 현재 공공, 민간의 업무가 중첩되는 대표적인 영역이기 때문에 자치구 단위에서 조율이 가능한 구조가 되어야 한다는 지적이 많았다. 특히 대상자와 서비스 제공기관 실무자와의 관계성을 고려할 때 학대사례의 경우 신고·접수를 담당하는 곳과 서비스 제공 및 관리를 담당하는 곳을 분리 운영하는 것이 필요하다는 의견도 있었다.

- 맞벌이, 모든 가족을 다 대상으로 하죠. 아주 고소득층을 빼고는... 그런데 사례관리는 취약계층으로 못을 박아놔서... 경제적 문제로 인해 아이들에게 정서적 방임이 될 가능성도 있으니 일차적으로 위기로 관리할 수 있도록 하자... 중저위험군으로 내려왔다 싶으면 우리하고 연계하자 그렇게 정의를 내리고 있어요. (A-05)

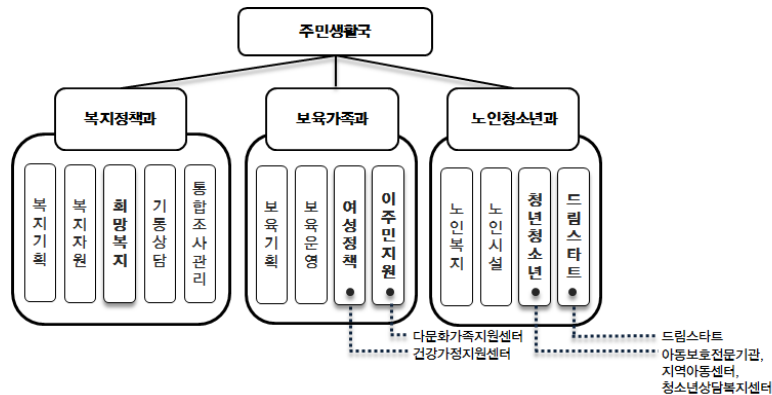
- 내부적으로 현장조사와 사례관리를 나눴다니까요. 처음에 (아보전)직원하고 경찰이 같이 들어갔을 때 마음이 상한 거예요. 그 사람(현장조사 한 직원)에게 서비스 받고 싶어 하지 않는다는 거죠. 근데 이게 유관기관하고 해결이 안 되니까. (A-04)

라. 학교를 포함한 청소년 보호체계 강화 필요

현행 자치구 보호체계의 한계를 개선하기 위해서는 학교, 교육청을 포함한 포괄적인 보호체계를 구축해야 한다는 많았다. 현재 개인정보 보호 등의 이유로 학교에서 기관으로 학생 의뢰를 하지 않거나 학대피해아동이 교내에서 유관기관의 서비스를 받도록 지원하기보다 대안학교로 보내는 등의 문제도 함께 거론되었다.

- 청소년은 교육부에서도 노력하고 있어요. 근데 본인이 동의를 해야지만 저희가 면담을 할 수 있고 명단을 받을 수 있는데 명단이 안와요. 돈은 잡혀 있는데... (A-05)
- 청소년복지는 정말 안 되어 있어요. 프로그램 한다고 해서 청소년복지가 되는 건 아니잖아요. (A-01)
- 복지시스템 자체가 공급자 위주로 되어 있어요. 애들 보고 이 시스템 안으로 들어오라는 건 맞지 않다고 생각해요... 교장선생님들이 아동학대로 문제가 돼서 들어온 청소년들을 대안학교로 먼저 보내버려요. (A-04)

(2) B지역 : 특별시 구지역



【그림 5-7】 B지역 구청 아동·청소년·가족업무 조직도

표 5-37 B지역 주요 현황

17세 이하 아동수	희망복지지원단 → 드림스타트		드림스타트 → 희망복지지원단		아동위원		아동복지심의위원회	
	가구수	가구원수	가구수	가구원수	조례제정	위원수	조례제정	구성여부
44	0	0	0	0	0	28	X	X

* 출처 : 1) 아동·청소년·가족 지역보호체계 강화를 위한 희망복지지원단 의견조사(15.7.~8. 응답기준연도: 14년)

2) 2015 아동복지전담인력 및 위원회 행정조사 현황

① 컨트롤타워 기능강화 및 게이트웨이 구축

가. 각 기관별 보호업무의 산발적 운영 문제

교육복지센터, Wee센터의 경우 자치구 내 드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호전문기관, 건강가정지원센터 등과의 연계 정도가 다소 미흡하고 우선적으로 구청과 교육청 간의 연계가 강화되어야 한다는 지적이 있었다.

- 주민 센터나 교육복지사업 하는 학교가 지전가(지역사회교육전문가)들이 없기 때문에 학교복지 전문가는 저희 쪽으로 의뢰가 들어오는... (B-07)
- 연계할 곳이 마땅치가 않고 단기적이고... 아이한테 도움을 줄 수 있는 기관은 별로 많지 않다는 그런 경험들이 많이 있어서, 청소년이나 요보호아동에 대해서 어떤 컨트롤 타워가 있어서 정보를 공유하는 게 굉장히 필요하다는 걸 많이 느끼거든요. 공공기관이지만 연계가 안 되고, 교육청하고 구청하고도... 컨트롤타워 기능은 굉장히 많이 필요한 것 같아요. (B-08)

시 직영센터는 입소정원이 제한되어 있어 시설입소가 어렵고, 각 기관별로 사례관리가 이루어지고 있어 자치구 내에서 이를 포괄적으로 조정하는 기능이 필요하다는 의견이 많았다.

- 동주민센터나 사회복지시설을 통해서 발생한 요보호아동은 그런 시설을 못 들어가는 아동이 굉장히 많고, 가출하거나 심터를 방황하는 청소년이 굉장히 많아요. 너무 각자 따로 따로 산발적으로 사례를 관리하거든요. (B-03)

반면 현행 보호체계 관련 업무가 다부처 사업으로 추진되고 있기 때문에 컨트롤타워를 일원화하는 것은 자치구 내에서 해결할 수 없는 일이기 때문에 각자의 독자성을 인정해 주되 기관

간 연계와 연대를 강화하는 것이 효율적이라는 지적도 있었다. 다만 B지역의 경우 ‘찾아가는 동 주민센터 사업’ 시범지역으로 동 주민센터에서 통합사례관리 업무를 담당하게 됨에 따라 구청(희망복지지원단)에서 최소한 사례관리 업무의 컨트롤타워 기능을 수행할 수밖에 없다는 의견도 있었다.

- 게이트웨이가 흩어져 있는 어려움은 현장에서는 다 체감하고 있는 부분일 것 같고요... 컨트롤타워를 일원화 하는 것은 어렵고 복지부, 여가부 줄기를 타고 내려오는 그, 위 라인서부터 각각 다 센터이고 컨트롤타워인 거죠... 채널이 독립적인 걸 인정하되, 그 채널 간 연대가 현장에서는 확실하게 되어야 된다는 거예요. 고양이 목에 방울을 누가 달래예요. 누가 컨트롤타워 될래. (B-02)
- 구청에서 컨트롤타워 역할을 해주는 게 필요하다고 생각을 해요. 시에서 ‘찾아가는 동 주민센터 사업’ 을 해서 사례관리를, 컨트롤 타워를 동주민센터에서 하는 걸로 지금 사업을 7월 1일부터 시작을 했거든요. ○○구를 포함해서 4개 구가 시범구로 하고, 나머지 9개 구는 한 개동씩 참여를 하고 있어요. ○○구는 7월 1일부터 지역사회보장협의체로 바뀌어서 사례관리 분과에서 아동·청소년과 관련된 모든 시설에 계신 분들이 모여서 같이 한 달에 한 번 회의를 해요. 모든 정보는 동으로 옮기고 동에서 통합사례회의를 하자. (B-03)

나. 획일화된 컨트롤타워 기능보다 합의가 중요

드림스타트, 희망복지지원단의 사례관리 기능은 통합하는 것이 필요한데, 드림스타트의 영·유아, 초등학생의 욕구 및 양육환경 사정에 대한 노하우를 지속적으로 유지, 강화하면서 대상아동 연령을 상향조정해야 한다는 의견이 많았다. 특히 자치구 내 컨트롤타워 기능 마련이 필요하지만 ‘구청에서 담당하도록 한다’ 등 획일적인 방식보다 실무자들이 사례회의나 실무협의를 할 수 있는 논의의 장(場)을 활성화하여 합의해 나가는 방식이 필요하다는 의견도 있었다.

- 이거는 신고하기가 부담스러워요... 이름, 주소, 전화번호 다 빼시라고.... (회의에)와서 논의하고... 방임 사례 같은 경우에는 거의 뭐 수사도 거의 진행 안 돼요.... 경험했던 것들을 알려드리면서... 너무 분리가 되어 있어요... 하나로 통합된 체계가 필요하고요. 그 컨트롤타워가 공공이면 많이 딱딱하시고 폭이 좁아질 것 같고요. 민간이면 되게 넓어요. (B-06)
- 기관 간에 컨트롤타워... 오래된 숙제의 이야기이고요... 보건복지부 안에도 지역복지과에 희망복지지원단과 아동권리과에 드림스타트가 사실은 합해지지 못하는 이유에도... 지역 내에서... 컨트롤타워를 공공이 한다, 구청이 해야 한다, 동이 해야 한다... 합의되어지지 않은 컨트롤타워는 의미가 없어요. 오히려 ‘지역 안에서 진짜 누가 도울 건데 ‘가 중요한 게 아니라 이 아동을 중심으로 해서 우리가 어떻게 도울 건데... 부처 안에서 조정이 됐으면 좋겠다... (B-02)

② 보호대상 DB관리 및 정보공유체계 운영방안

가. 시스템보다 실무자 간 정보공유가 효과적

현재 드림스타트와 희망복지지원단은 주 사례관리자를 정할 때 행복e음 시스템을 활용하기도 하지만 오프라인 회의를 활용하는 경우가 일반적이었다. 공공, 민간기관 간 정보연계는 다소 미흡한 상황이었는데 보호대상 아동의 DB와 정보공유체계 구축 필요성은 인정하지만 근거법과 관련 법률이 다르기 때문에 회의적이라는 의견도 있었다. 별도의 시스템을 신설하는 것 보다 현재 자치구 내 공공, 민간기관 간 실무자들이 필요 시 자유롭게 사안을 논의할 수 있는 기능을 강화하는 것이 현실적이라는 지적도 있었다.

- 시스템으로 주고받기는 힘들고 회의를 할 때 이견 희망에서 했으면 좋겠다고 하면 희망이 시작을 하죠. 드림에서 하겠다고 하면 드림이 주 사례관리자를 그 때 정해버리는 거죠. 정한다음에 옮기기는 굉장히 힘들거든요. (B-03)
- 복지부에서 사통망(사회복지통합관리망)을 하면서 이게 이쪽에서 완전히 저쪽으로 넘긴다 이런 식으로 시스템을 구축해놨어요. 근데 사실 희망하고 드림은... 완전히 이관이라는 것이 현실적으로 현장에서는 없어요. 올해는... (이관해도 양쪽에서 관리하는 것으로)약간 보완은 됐더라고요. (B-02)
- 행복e음 시스템을 쓰고 있는데, 민간에선 다 다른 시스템을 쓰고 있어요. 그걸 통일하기는 굉장히 힘들어요. 그래서 통합사례회의라는 회의를 통해서 정보를 같이 공유하는 게 중요하거든요. 사례가 하나 발생하면... 그 사례에 대해서는 정보를 공유할 수 있거든요. 그렇게 공유를 해야지 시스템적으로 주고받기는 굉장히 힘들어요. 원래 시스템이 따로 짜여져 있기 때문에. (B-03)
- 시스템을 통합하니 마니 하는데 결과적으로 모든 법률과 이런 것들이 통합할 수 없는 상황이기 때문에 법을 완전히 바꿔서 개정을 하지 않는 이상 그건 불가능한 것 같고요. (B-06)

현재 드림스타트 내에 지역사회복지사를 배치하는 방식에는 이견이 존재하였으나, 드림스타트에서 보호대상 아동의 DB를 관리하고 해당 아동을 지역아동센터와 연계하는 방식으로 정보공유가 이루어지고 있었다.

- (예전에는)센터가 아이들을 모집을 하죠... 구에다 신청을 해서... 예산을 받고 운영을 하는 건데... 드림스타트 역할이 강화가 되면서 드림스타트에서 아이들을 배치하죠... 지역사회복지사를 드림스타트센터에 두도록... 드림이랑 연계를 좀 공식화시킨... (B-05)

③ 보호대상의 범위와 통합지원 강화방안

가. 통합사례회의의 활성화 필요

올해 7월 1일부터 통합사례회의에서 각 기관별 개입 사례를 공유하고(개인정보 삭제 후) 서비스 연계와 주 사례관리자를 지정하는 방식으로 운영이 이루어지고 있었다. 특히 동 주민센터에서 통합사례관리를 담당하지만 주 사례관리기관은 회의를 통해 지정하기 때문에 통합사례회의를 활성화해야 한다는 의견이 많았다.

- 시설에서 따로 관리하는 사례가 굉장히 많았거든요... 통합사례회의 할 때 공유하고 저희는 동에서 해결 못하는 사례는 권역별 사례회의나 솔루션회의에서 체계적으로 사례관리를 하자고 7월 1일부터 시작(했어)... 회의하면서 주 사례관리자를 결정하죠. (B-03)
- 통합사례회의를 내실화하고 활성화하는 게 사례관리에서 제일 중요한 것 같기는 해요. 주 사례관리 기관이 정해지면 (여기에)알려줘야 해요... 지역아동센터에서 우리가 이런 서비스를 제공할 건데 나가도 되는지... 주 사례관리기관이 꼬끼리 전체를 파악할 수 있도록... 쉽지는 않은데요, 동이 제대로 하려고 하면 그렇게 가야 하는 거고요... 컨트롤타워 보다... 우리끼리는 서로 소통돼 라고 하는 것에 대한 체계화... 사례관리도 그렇고, 발굴이나 전반적인 것에 연결되어 있다는 생각이 현장에서 가장 중요합니다. (B-02)

다만 통합사례회의를 활성화하기 위해서는 자치구 내에 단일 기관인 경우에는 인력부족 등 내부적 상황으로 인해 동 단위별 대응이 어려운 현실을 고려해야 한다는 지적도 있었다. 이를 위해 사안별로 특화된 솔루션회의 방식의 운영이 필요하다는 의견이 많았다.

- 저희는 직원이 저까지 하면 네 명인데... 학교로 들어가기 때문에 구 전체 00개 동 사례관리에 참석하는 게... 도움이 되기도 하지만, 한편으로는 부담스럽다는 생각이... (B-07)
- 구에 종합복지관 3개에, 건강가정지원센터, 교육복지센터 하나 있고, 이런 기관들은 한 개 동이 아니라 전체를(광역)을 담당해야 하는데... 특화되어 있는 솔루션회의를 강화할 필요가 있다는 생각은 들어요.... 온라인상에서 할 것은 하고 문제해결을 위해서 달려야 되는 분들을 핵심으로 모아서... 민간기관에서 피로도가 전보다 훨씬 많아졌더라고요. (B-02)

나. 드림스타트, 희망복지지원단 연계 및 통합운영 필요

드림스타트와 희망복지지원단 간 개입가구가 명확하게 구분되지 않고 가족지원을 기반으로 한 아동보호가 필요한 경우가 많기 때문에 드림스타트, 희망복지지원단의 연계와 통합운영이 필요하다는 의견이 많았다.

- 지침 상으로는 아동이 좀 더 초점이... 드림스타트가 하고, 아동이 있기는 한 가구원이지만 그 안에 뭔가 아동의 문제라기보다 주 양육자인 성인의 문제해결이나 변화가 더 초점인 경우는 희망복지지원단을 하라고 하는데... 이건 아동이 중심이 되어야 하는 건지, 아니면 가족이 되어야 되는 건지가 모호한 경우가 되게 많아요. (B-02)

특히 보호아동의 경우 보호자에 대한 개입과 가족지원이 병행되어야 하는 경우가 많고 학대를 포함한 위기상황의 재발이 많기 때문에 보호지원의 효율과 효과를 제고하기 위해서도 현행 체계의 개편이 필요하다는 의견이 많았다.

- 아동복지법 상 학대피해아동이라든가 원 가정에서 보호할 수 없는 거라고 명시화가 되어 있는데 행정체계로 들어가면 가서 ‘직접 보호자가 의뢰해라.’ 예요. (B-06)
- 위기사례인 경우에는 중간에 재사정을 두고 있죠. 중점 관리는 3개월, 6개월 이렇게 재사정하는 중간에... 종결사례가 거의 없다고 봐야 되기 때문에... (B-02)
- 종결되고 다시 또 들어오는 경우가 되게 많아요. 또다시 위기상황이 발생하는 가구가 굉장히 많고. (B-03)

다. 위기사정도구의 공통지표 사용검토 필요

각 기관별로 사용하고 있는 위기사정도구 가운데 공통지표 일부를 표준화하여 공유한다면, 대상자 연계와 정보공유에 도움이 될 수 있다는 의견이 많았다.

- 욕구사정이나 위기조사는 통일될 필요성을 많이 느끼고요... 공통된 것들을 기준화해서... 공유가 수월할 수 있거든요... 저희가 지역아동센터에... 개가 그간에 받았던 서비스를 공문으로... 드렸거든요... 개인정보 보호... 제약이 있기는 해도... 서비스를 주는데 있어서 목표를 잡기 위해서는 그런 정보 공유가 필요하다... (B-02)

④ 민·관 협력 및 연계강화

가. 대상자 발굴업무 연계 필요

일부 기관은 지역 내에서 대상자를 연계할 만한 인프라가 부족한 상황이고, 반면에 학교 밖 청소년 지원센터는 대상자 발굴이 어려워 정원을 채우지 못하는 실정이었다. 이와 함께 대상자 발굴업무부터 기관 간 연계를 강화해야 하고, 지역 내 각종 위원회와 협의체의 경우 행정 상 필요한 구성기준을 준수하는 것보다, 각 기관 실무자의 업무와 사례에 실질적으로 도움이 되는지가 중요하게 다루어져야 한다고 지적하였다.

- wee센터이기 때문에... 학교에서 직접적으로 많은 아이들이 접수가 되고... 학교폭력과 관련해서... 가정환경적으로 지원을 해야 될 상황도 많이 있죠... 이제 연계를 해주려고 하는데... 실제로 찾아보면 별로 없어요. (B-08)
- 대상자 발굴을 못하는 거죠... 홍보도 하긴 해야 하는데 학교나 경찰서나 이런 데는 연결이 잘 안 되고... 학교 밖 청소년들.. 청소년 문화의 집과 청소년 상담복지센터에서 가출청소년 대안학교를 운영하고 있어요. 근데 자료가, 정보가 없다 보니까 인원을 다 못 채우고 있어요... 가출청소년이 있으면 알려주고 해야 하는데 연계가 잘 안 돼요. (B-01)
- 공공과 민간의 역할을 분리하기보다 서비스 개념으로 지역사회협의체로는 안 되는 거죠... 협의체 구성 기준 따르다가 실제 일을 못하게 되는 상황들이 많으니까... 그걸 조정하는 과정이 반드시 있어야 할 것 같고요. 민간 역할 기능 개선방안이 그런 거고요. (B-06)

나. 각 기관별 독자성을 인정하고 점점 강화 필요

지역 내 협의체, 위원회의 존재와 기능도 중요하지만 사실상 각 기관별 실무자 간의 연대의식과 접점의 여부가 연계에 있어 가장 중요하다는 의견이 있었다. 특히 동 주민센터에서 드림스타트 사례회의의 시 해당 사례에 대한 관련 자료를 준비하여 회의에 참여하는 민간기관과 공유하는 노력을 통해 연계를 강화해 나가고 있었다.

- 연대나 네트워크가 제일 중요하다... 항상 중요하게 생각하는 건 ‘접점’ 이에요... 어떻게 컨택 포인트를 서로가 가질 거냐. 그게 실무자 간이 났든 뭐가 났든. 간담회나 회의하면 30개 기관이 모여서 하고... 취약계층 아동 총괄해서 추출한 자료를 저희가 동 회의 할 때 전체에 공유해요. (B-02)
- 서로의 업무 프로세스 이해가 부족한 거예요... 희망복지지원단에 저희 관리하는 아이를 의뢰하려고 보면... 거기가 좀 느리거나 뭔가 그쪽 전화 받는 게 좀 연결이 잘 안 되는 느낌을 받으면 다른 자원을 찾게 되더라고요... 협의체 타이틀도 다 필요 없고, 사례 중에 회의가 필요하시면 회의를 잡자. 기안도 상관없이, 팀장급 필요 없고, 실무자. 해당 담당 실무자끼리 모여서 하고... (B-06)

이와 함께 협의체와 같은 공식적인 기구 외에, 드림스타트나 공공기관에서 주관하는 각종 수퍼비전이나 교육, 사례회의의 시 민간기관과 지역주민까지 범위를 확대하는 것은 결국 지역의 참여와 협력을 활성화하는데 실질적인 도움이 된다는 의견이 있었다.

- 민간 거버넌스 안에 주민도 많이 포함되잖아요. 아동위원이라든지동에 있는 복지위원이라든지 기타 뭐 동복지협의회라든지 주민들을 활용한 어떤 발굴 체계들이 또 있어요... 주민들까지 포함한 발굴 체계가 필요하고 슈퍼비전이나 교육이나... 무조건 오지게 하고... 구체적인 사례나 교육 내용을 공유하면 합의가 이루어지거든요. (B-02)

⑤ 아동·청소년 보호조치 관련 문제점과 개선과제

가. 예방적 개입 부족

학대가 의심되는 상황에서 예방적 차원에서의 개입이 여전히 이루어지지 않고 있다는 지적이 많았고, 학대사유가 아닌 경제적인 문제 등으로 보호자가 양육을 포기한 기아(棄兒)에 대해서는 아동보호전문기관에서 별도의 개입을 하지 않는다고 하였다. 이와 함께 요보호아동의 범위를 포괄적으로 규정하여 예방적 접근과 이에 대한 모니터링이 필요하다는 지적이 있었다.

- 이혼 가정인데... '굉장히 아이가 학대를 받아야 되는 상황까지 기다리고 있어야 하는 건가.' ... 그런 아이들이 저희 쪽으로 사례관리가 의뢰가 돼서 들어오기도 하고요. (B-07)
- 요보호아동 개념도 우선보호아동과 관심취약아동 부분. 포괄적으로 봤으면 좋겠다... 유기, 결손, 학대아동에 대한 요보호는 시스템되어 있다고 보고... 예방차원에서 접근할 수 있는, 그런 아이들에 대한 기관들이 어떻게 역할을 하고 있는지, 몇 개나 있는지, 몇 명의 아이들을 파악하고 있는지... (B-05)
- 요보호도... 반반이에요. 기아하고. 작년에 5백 4십 몇 명 정도 입소 됐는데, 기아가 218명 됐거든요. 그 나머지는 학대하고 요보호... 보호자들이 직접 오서 가지고 상담을 해요... 자기네들이 어려우니까 클 때까지 시설에서 좀 해달라고. (B-04)
- 요보호아동... 학대피해가 아닌 아이들로 분류해서 써요. 아동학대 피해아동은 응급조치 후에 임시조치가 내려지고, 임시조치 이후에 피해아동 보호명령이라는 체계까지 들어있기 때문에 요보호는 학대는 아니고... 저희가 조치를 안 해요. (B-06)

나. 보호조치를 위한 입양, 가정위탁 활성화 필요

베이비박스 설치 이후, 유기아동이 증가하여 가정위탁과 입양으로 감당할 수 없어 시설로 보호조치 하는 사례가 많다는 지적이 있었다. 최근에는 양육시설마저 정원을 초과하고 있고 (광역)시 차원에서 국내입양 활성화를 위한 민관협의체를 구성하여 운영 중이라고 하였다.

- ○○구에 있는 베이비박스에 애들을 많이 유기하... 우리센터를 통해서 양육시설로 보내지는데... 우리 센터에서... 일시보호가 3개월이기 때문에... 가정위탁이라든지 그룹홈, 입양 다 있는데, 지금 베이비박스 같은 경우에는 가정위탁 보내는 것이 힘듭니다. 후견인이 있어야 가정위탁을 갈 수 있어요. 후견인은 만들려고 하면 구청에서 구인 공문을 해야 하고, 보호자가 없는 경우에는 시설장이 구인을 하기 때문에 일단 양육시설에 보내진 후에 가정위탁을 보내지게 되고요, 입양도 마찬가지로 이번에 아이들이 너무 많이 발생하다 보니까 시에서는 감당을 못해요, 입양 보내는 것을. 그래서 민관협력체계를 구축했습니다. 올 5월 달에, 민관이 같이 입양 보내는데 협력해서 애들에게 더 많은 혜택을 주자, 가정을 만들어주자. 해가지고... 지금 진행중입니다. (B-04)

- 우리센터가 국내 입양을 하게 된 동기는, 정말 시설에 있는 아이를 조금이라도 가정을 만들어주자. 베이비박스 있기 이전에는 1년에 20명 정도밖에 발생을 안 했는데요, 이것이 딱 입양법이 바뀌면서부터 200명, 1년에, 그 정도 우리 센터에 들어옵니다. 감당할 수가 없어요. 양육시설이 팍 차가지고 복지부하고 의견조율해서 85명 정도는 지방으로 분산시키자. 그래서 지금 한 14명 정도 보냈어요. 앞으로 더 많은 아이를 제주도라든지 부산, 이런 데로 보내려고 하고 있습니다. (B-04)
- 요보호아동은... (양육시설)정원이 다 차서 계속 더 받고 그래야 되는데 그게 또 안 되나 봐요. (B-01)

요보호아동의 시설입소 업무를 담당하고 있는 아동복지센터의 경우 센터 내 사례회의를 통해 아동복지심의위원회의 기능을 대체해 오다 최근에는 담당자가 행정망에 메모를 남기고 우선조치 하는 방식으로 추진되고 있었다. 장애아동의 경우 자치구에서 시설입소 관련 업무를 담당하는 등 업무가 이원화되어 있었다.

- 장애인은 전에는 시에서 하다가 92년도인가? 구청으로 다 넘어갔어요 장애인 입소권이. 그때부터 구청에서, 장애인 구청에서 입소권이 있어요. 입소는 시에서 퇴소는 구청에... 아동복지심의위원회는 가동이 안 돼요. 일주일에 두 세 번씩 계속 올라와요. 그걸 어떻게 심의를 합니까. 요보호아동은 정말 급한 애들이잖아요. 빨리 보호를 해줘야 한단 말이에요. 이걸 어떻게 심의를 구성하고... 전에는 자체 사례회의를 했어요. (현재는)너무 잦으니까 행정망에 메모가 있어요. 메모 보고를 해서 의견 있으면 달라고 메모 보고를 올려요 지금. 서면(심의)도 금방 안 되죠. (B-04)

특히 아동복지심의위원회에서 보호조치를 결정하더라도 지역 내에서 이를 수용할 수 있는 여건이 되지 않으면 위원회의 결정이 무용지물이 될 수밖에 없기 때문에 시설의 정원 외 보호를 허용하는 등 권한이 필요하다는 지적도 있었다. 이와 함께 담당자의 판단에 따라 우선 보호조치 할 수 있는 예외규정을 마련하는 것이 필요하다는 의견이 많았다.

- 해당 그 시설에서는 아이 정원이 찼으니까 못 들어가고, 위원회에서 이리로 보내자고 결정하면 그 정원 기준 때문에 못 들어가면 아무 쓸모가 없잖아요. 위원회에 권한을 더 주시던가, 아니면 법을 개정해서 위원회에서 결정한 아동은 정원 외로 받을 수 있도록 한다는 명문화를 시켜 가지고... 행정체계 안에 아이를 보호하게 해야지, 그냥 보낼 때마다 어디 보낼까요? 위원회에서 협의하는 건 정말 쓸모가 없어요. (B-06)
- 학교폭력과 관련해서는 선조치가 있거든요... 일단 보호를 하고, 어떤 피해보상이나 이게 발생했을 때 청구를 하고... 법률적으로도 학교폭력 피해와 관련해서는 선조치조항이 있는데 (보호조치에)없다는게 좀... (B-08)

다. 전담공무원, 아동위원 전문성 강화

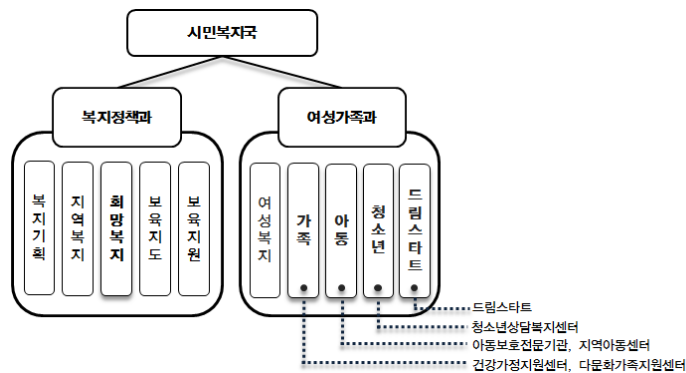
자치구 내에서 전담공무원제도가 유명무실한 상황이며 사회복지직 공무원의 업무 특화와 전담공무원제도의 활성화를 위해서는 해당 자치구의 인사권과 연계하여 논의할 사안이라는 지적이 많았다.

- 노인복지법에는 노인복지전담공무원이 있고요, 아동복지법에는 아동복지전담공무원이 있는데 자치구에는 너는 아동복지전담공무원이다... 자체가 없어요. 행정직이든 복지직이든... 우리는 드림스타트에서 아동업무를 하니까 아동복지전담공무원인지 사회복지직공무원이기 때문에. (B-02)
- 노인, 장애인 같이 맡아서 할 수밖에 없는 시스템이라서 아동만 전문적으로 맡을 수는 없는 상황이에요. (B-03)
- 지자체 내에 인사권하고 맞물려있는 얘기로 정리가 되어야 되고, 영역별 특화가 필요하단 얘기는 사회복지전담공무원 안에서도, 과거에도 한참 얘기가 나왔거든요. (B-02)

이와 함께 자치구 내 각종 위원회와 위원들이 산발적으로 운영·활동하고 있어 당초 취지와 효율성 측면에서 통합운영과 관리가 필요하다는 지적이 많았다.

- 아동위원협의회가 구성되어 있어요. 조사, 지원, 지역 정책 조언 이런 걸 하고 있어요. 근데 실제로 잘 운영이 안 되고 있어요. 원래 회의도 1년에 2번하고 그래서, 위에서 하라니까 하는 건데 운영이 잘 안 되고 있어요. (B-01)
- 요보호아동 발굴하라고 아동위원이 있고, 위기가정 발굴하라고 복지위원이 있어요. 모호한 게 어떻게 보면 똑같이 위기가정을 발굴하는 역할이거든요. 위원님들이 너무 많아서 도에서도 헛갈리는 거예요. 아동복지법, 사회복지장급여법 똑같은 의미예요. 대부분 동 복지협의체 활동하시면서 복지위원 활동하시는 분들도 있고, 복지위원 활동하면서도 아동위원 활동하시는 분들도 있고, 위에서는 직능단체를 또 추천하고... (B-03)

(3) C지역 : 도의 시지역



【그림 5-8】 C지역 시청 아동·청소년·가족업무 조직도

표 5-38 C지역 주요 현황

17세 이하 아동수	희망복지지원단 → 드림스타트		드림스타트 → 희망복지지원단		아동위원		아동복지심의위원회	
	가구수	가구원수	가구수	가구원수	조례제정	위원수	조례제정	구성여부
519	0	0	15	34	0	0	0	X

* 출처 : 1) 아동·청소년·가족 지역보호체계 강화를 위한 희망복지지원단 의견조사(15.7.~8. 응답기준연도: 14년)

2) 2015 아동복지전담인력 및 위원회 행정조사 현황

① 컨트롤타워 기능강화 및 게이트웨이 구축

가. 전산화를 통한 게이트웨이 강화 필요

요보호아동과 위기청소년, 취약가구 등 게이트웨이가 분절적으로 운영되고 있어 보호대상 아동, 청소년 사안 발생 시 즉시 조치에 어려움이 있다는 의견이 많았다. 다만 C지역은 도의 시지역으로 광역시의 구군보다 상대적으로 관할지역이 넓어 게이트웨이를 일원화하거나 컨트롤 타워 기능을 한 곳에 배치할 경우 오히려 어려움이 발생할 수 있다는 지적도 있었다. 특히 현행 각종 정보시스템이 제각각 가동되고 산발적으로 운영되고 있다는 지적이 많았다.

- 드림스타트와 별개로 아동계가 따로 있고, 청소년이 따로 있고 그러다보니 발생이 났을 때 그 부서로 일단은 가서 다시 상담을 해서 하는... (C-02)

- 지금 사통망 따로 희망e빛 따로 있고... 전산화 되지 않으면 통합게이트웨이 구축하는 건 불가능해요. (C-06)

나. 사각지대 발굴을 위한 담당자의 재량권 확대

사각지대에 있는 대상자 발굴을 위해서는 현재 각 사업별로 세세하게 구분된 보호대상의 범위를 다소 넓게 정의할 필요가 있다는 지적이 많았다. 특히 아동, 청소년의 경우 부모의 소득재산 기준에 맞춰 지원을 해야 하는 경우가 있는데 담당자가 현장 확인 후 취약계층 여부를 판단할 수 있도록 재량권을 확대할 필요가 있다는 의견이 있었다. 부양의무자 기준을 포함하여 지원기준을 엄격하게 적용할 경우 대상자 누수로 인해 사각지대 발굴이 쉽지 않기 때문이라는 지적도 있었다.

- (대상자 구분)이세세하면 오히려 더 서비스를 받는 게 제한될 것 같아요. (C-06)
- 취약계층아동인데... 기초생활수급자, 법정 한 부모, 차상위 우선지원. 일반가정은 안 된다고는 안 되어 있어요... 가서 우리가 눈으로 보고, 상담해보고, 확인해보고 그런 거에 따라서 복지대상자가 아니더라도 취약가구는 필요하면 할 수 있는 거거든요. (C-02)
- 여기저기서 혜택 못 받는 사각지대 애들을 발굴하는데 초점이 맞춰줘야 전산에서 다 걸리지 않아요. 애매모호하게 여기도 못 끼고, 저기도 못 끼고. (C-03)

② 보호대상 DB관리 및 정보공유체계 운영방안

가. 개인정보 보호 vs 정보공유의 목적

개인정보 보호가 강화되면서 사례관리와 자원연계에 어려움이 발생하고 있다는 지적이 많았다. 정보공유의 목적을 고려할 때 대상자의 기본적 인적사항과 서비스 이력을 공유하여 불필요한 초기상담(intake) 작업이 반복되지 않도록 해야 한다는 의견이 많았다.

- 그 사람을 위해서 정보를 공유하는 거라면, 그게 되어야 되는 거죠. 정책적으로 해결을 해줘야 하는 문제인 것 같아요. 개인정보라는 것과 사례관리 서비스 정보 공유 이게 자꾸 부딪히잖아요. (C-06)
- 후에 사회적 비용을 줄이기 위해서 어릴 때부터 관리하는 것 아닙니까... 관에서 허브 역할을 하고... 한 사람에 대해서 우리도 조사하고, 저기서도 조사하고, 비효율적이에요. 시간도 낭비이고. (C-03)
- 애는 하난데 각 기관에서 애를 자꾸 불러 대서 상담하고, 여기 저기... 그런 거를 방지하기 위해서 애의 사례관리를 어떻게 할 것이냐. (C-02)

통합사례회의에서 정보와 자원을 공유하고 있지만 지원대상자가 직접 이야기하지 않는 이상 타 기관에서 서비스 제공 이력을 파악할 수 없어 욕구사정에 시간을 낭비하거나 중복지원 문제가 발생하고 있어 전산화를 통한 정보공유가 필요하다는 의견이 많았다. 다만 개인정보 제공을 대상자가 원하지 않는 경우를 대비하여 개인정보 공유목적에 대한 상세한 안내와 고지가 우선될 필요가 있다는 지적도 있었다.

- 드림스타트에서 지침 상 아동복지기관협의체라는 게... 어떤 사례가 발생했을 때 지역자원 서비스연계 때문에... 각 기관하고 통합사례회의 계속 하고 중복되지 않게 하고 있어요. 희망하고도 행복e음 상으로도 서비스 연계 의뢰하고 같이 사례관리를 하는 경우도 있고. (C-02)
- 이 부모님이 드림스타트에는 호의적이예요... 똑같은 일을 하는 기관이라도 여기에는 어떤 사유로 인해서 내 개인정보가 나가는 걸 원치 않고. 이런 기관은 원하고. 이게 또 다 다르기 때문에 되게 애매한 거죠. (C-02)
- CYS-Net 정보 입력망이 있잖아요. 개인정보 동의를 다 받고 있어요... 자녀 문제, 특히 학교에 알리고 싶지 않다고... 외부로 나갈까 굉장히 두려워하거든요....특별지원사업을 하다보면... 중복지원이 안 되다보니까... 통합하면 효율적으로 줄 수 있지 않을까... (C-05)

③ 보호대상의 범위와 통합지원 강화방안

가. 청소년 지원 강화 필요

지역 특성 상 군부대 관심병사나 대학생에 대한 상담 및 지원의뢰가 많은 상황이나 이들에 대한 지원에 한계가 있고, 12세 이상 청소년에 대한 지원이 전반적으로 미흡한 수준이라는 지적이 많았다. 드림스타트의 경우 직접 사업이 많아 실제적인 사례관리 보다 서비스 연계 정도에 머물고 있어 사업내용의 조정을 통해 보호대상 아동에게 집중할 수 있는 여건 마련이 필요하다는 의견이 있었다.

- 아동에서부터 대학생, 군인까지 시에 군부대가 많아서 부대에서 관심병사 의뢰가 대학교에서도 들어오고. (C-05)
- 드림스타트에서 열심히 사례관리해서 애를 잘 해놔도 그 다음에 이어서 받아서 그만큼 할 데가 없는 것 같더라고요. (C-03)
- 만 13세까지 사례관리를 하게 되어 있는데 아동통합서비스 전문요원 한 분당 케이스가 60에서 80케이스를

하게 지침에 명시가 되어 있어요... 직접 사업들이 굉장히 많아요. 프로그램 운영해야 하고, 캠프 해야 하고 자원발굴도 해야 되죠. 80케이스를 혼자 하는 건 불가능하니까 사례관리가 안 돼요 서비스 연계지. (C-02)

나. 드림스타트, 희망복지지원단 간 통합운영 필요

드림스타트와 희망복지지원단 간 가구단위 사례관리 업무에 중복이 발생하고 아동지원 시 가족지원을 분리할 수 없다는 측면에서 두 기관 간 통합운영을 검토할 필요가 있다는 의견이 많았다. 또한 드림스타트와 지역아동센터 간 사업운영에 있어 예산항목과 관리주체가 일원화되어 있지 않아 통합지원에 기본적인 한계가 있다는 지적이 있었다.

- 한 가구라면 아동만 대상이 아니라, 아동의 문제는 가족의 문제잖아요. 그럼 여기서 따로 들어가고, 이쪽은 또 어른하고, 저희도 공유가 안 되는 거예요. (C-01)
- 저는 통합하는 게 맞다고 봐요. 늘 우리끼리도 그렇게 얘기 했었어요.... 다른 건 둘째 치고라도 ‘사례관리를 하는 서비스를 해야 되는 부서는 통합하는 게 맞다.’ 근데 그게 지자체에서 지자체 의지로 하기는 쉽지 않아요. (C-02)
- 아동계, 드림스타트 따로 있는데... 지역아동센터 시설보조금, 관리는 아동에서 하고 센터 교사 채용하는 건 또 드림스타트에서 해요. 인건비 주고, 이게 지침에 그렇게 되어 있어요. 드림스타트에 있는 지역사회복지사가 아동복지교사를 관리하게 되어 있던 말이에요. 그러니까 이런 것부터가 다 문제예요 이원화 되어 있고. (C-02)

다. 지역주민을 활용한 발굴, 지원 강화

통·반장(이장) 등 지역주민을 활용한 취약계층 발굴은 비교적 원활하게 이루어지고 있었다. 다만 발굴과정에서 학교 밖 청소년이 발굴되면 청소년지원센터에 대상자를 의뢰하는 등 의뢰체계가 원활하게 가동되고 있지는 않아 민간기관은 독자적으로 대상자를 발굴하거나 공공기관과 대상자를 나눠야 하는 상황도 일부 발생하고 있었다.

- 기존에 있는 통장님들을 다 복지통장으로 해서. (C-02)
- 주변에 보호자도 없고 하니까 자발적으로 신청도 안 하고 보호자가 없으니 의뢰도 안 되죠. 학교도 안 다니니까 정말 무방비 상태인 거예요. 통장이나 이장 이런 분들을 발굴자로 위기청소년 발굴자로 1388지원단하면 좋겠다. 그런 통장이 있다는 걸 몰랐어요. (C-05)
- 저희도 읍면동사무소에 가서 홍보를 하거든요. 언제부터가 주민센터에서 의뢰가 잘 안 들어와요. 왜냐면 다 희망복지지원단으로 의뢰를 하는 거예요. 저희도 가구단위로 사례관리를 하는데... 희망복지지원단에서 케이스를 받아서 우리한테도 의뢰를 해주면 좋겠어. 그러니까 100케이스가 넘거나 아니면 우리가 더 적절하다고 생각이 되면 우리한테... (C-06)

④ 민·관 협력 및 연계강화

가. 예산집행구조 개선을 통한 서비스 질 개선 필요

각 기관별로 사례관리가 이루어지고 있고 상담사업비, 위기지원비, 생계지원비 등 동일한 예산 항목으로 편성되어 있어 비효율의 문제가 발생하고 있다는 지적이 있었다. 특히 해당 예산은 기관별로 소액으로 편성되어 있어 대상자에게 충분한 지원도 어려울 뿐 아니라 지원중복으로 인해 불용이 발생하는 요인이라고 하였다. 또한 도지역 시·군 자치구의 경우 아동·청소년 인구규모에 편차가 큰데 반해 지원예산은 동일한 수준으로 책정되어 있어 이로 인해 서비스 질에 격차가 발생할 수밖에 없다는 지적이 많았다.

- 금액이 제한되어 있잖아요. 애가 상담받기에 충분한 금액을 가지고 있는 기관은 어디에도 없어요. 기관마다 분포되어 있는 거지... 상담비 지원은 기관마다 다 중복되어 있고요... 결과적으로 애는 충분하게 그 서비스를 못 받는 거야. 한 기관에서. (C-06)
- ○○시는 청소년 인구가 거의 7만 명이잖아요. 근데 △△군은 전체 인구가 4만 명이 안 돼요. 청소년은 한 3천명 되나... 단위가 만, 천 차이 나는데 CYS-Net 사업하면 똑같이 8천 5백. 똑같이 배치하고, 학교 밖 센터? 2명에 6천 7백 똑같이 주고 똑같이 줘요... 제발 좀 똑같이 배정해서 확대하려고만 하지 마라. 질적으로 서비스를 제대로 할 수 있게 해 달라. (C-05)

이와 함께 보호사업 중 국비 추진사업과 지자체 매칭사업, 전액 지방비 추진사업이 얹혀있어 조정이 필요하고, 읍·면 단위는 지원에서 배제되는 등 도 내 자치구별로 지원 편차가 크다는 문제점이 지적되었다.

- 위스타트는 도 사업이라서 도비랑 시비 매칭이고, 드림스타트는 국비 사업이잖아요. 의회나 이런 데서 봤을 때 예산이 여기 3억, 우리 3억, 6억이 들어간단 말이에요... 하는 일들이 유사하다 보는 거야... 지역을 달리해서 중복되지 않게... 북부권은 위스타트, 남부권은 드림스타트... 읍면은 아직 못 들어가고 있어요. 서비스가... 위스타트 자체가 전국적으로 다 없어졌어요. 강원도만 지금 6개인가 7개 남아있는 상황이고, 그네와 시소라는 게 전국에 하나 있어요. 올해 지방재정법이 바뀌면서 보조금 주는 게 되게 어려워지는 부분이 있어서, 위스타트 자체도 지금 어떻게 해야 할지. (C-02)

나. ‘희망e빛 네트워크’ 전산화 시도

민간에서 행복e음에 접근할 수 없는 문제를 해결하여 민관의 서비스 연계를 강화하는 방편으로도 차원에서 올해 5월 ‘희망e빛 네트워크’라는 전산시스템을 자체 구축하였다고 한다. 참석자

들은 대체로 본 시스템의 취지와 목적에 동의하였고 전산화를 통해 즉시 연계지원과 불필요한 문서행위를 줄일 수 있을 것이라는 기대가 있다고 하였다. 다만 시행초기라는 점에서 사용이 많지 않고, 각 사업별 평가 시 전산내용과는 별도의 문서 증빙이 필요하므로 이중 삼중의 업무가 될 것이라는 우려가 많았다.

- 시에서 ‘희망e빛 네트워크’ 라는 걸 만들었거든요. 민관, 공공기관에서 사례가 발견됐을 때 시스템에서 서비스를 요청할 수 있는... 내가 사례발굴 했는데 정신과 진료가 필요해. 희망e빛에 들어가서 정신보건지원센터 실무자에게 요청을 하면 그 담당자한테 문자가 가요. 그 사람이 그걸 확인하고 서비스를 준다.’ 그런 시스템... (그런데)평가에는 의뢰서가 있어야 되거든요. 전산에 입력했을 때 인정이 안 되니까 활용이 안 되고 있어요. (C-06)
- (민간에서 사통망 접근이 안되니)희망e빛을 만든 거예요.... 근데 정보공유는 불가능한 일이고... 사례관리 하고 있는 아이에 대해서... 사전에 동의서를 받아요. 그런 가구만 사례회의나 통합사례회의 할 때 정보공유를 하고 있죠. 개인정보법 때문에. (C-02)
- (희망e빛) OO도 시책으로... 시범사업으로 올해 5월에 개통이 되기는 됐는데, 거의 안 해요.... 전산으로 하면 일이 이중이 되는 거예요. 이것도 저것도 다 해야 하고... (C-01)
- 서류만 없어져도... 전산만 해도 인정이 되는 시스템을 만들어야 되는 거죠. 통합 시스템이 연계잖아요. 전산망으로도 인정이 되면 활성화될 수 있고... 사통망은 저희 민간에서도 공유됐으면 좋겠거든요... 지금 공공기관에만 굉장히 국한되어 있잖아요. (C-06)

도의 시, 특히 군지역은 여전히 인프라 부족이 가장 큰 문제점으로 거론되었다. 지역 내에 연계할 수 있는 기관 자체가 없거나 접근성이 떨어지는 상황이었고, 이로 인해 서비스 공백을 최소화할 수 있도록 광역단위에서 인근 자치구와 서비스를 공유할 수 있도록 조정하고 지원해야 한다는 의견이 많았다.

- 애가 정신과 치료가 필요해서 왔는데 위센터나 정신건강증진센터 군 단위는 일단 기관이 없는 거예요 인프라가. 네트워크 구성을 할 수가 없다는 거예요. 도 단위 무슨 기관 이렇게 구성을 해 놓으니 어떻게 활용을 하겠어요. (C-05)

이와 함께 아동, 청소년에 대한 보호지원은 지역 내에서 일부 중복이 발생하지만 총량 측면에서 충분하다고 보기 어렵다는 지적이 있었고, 자치구 내 기관에서 위기지원 등 비슷한 사업을 운영하고 있기 때문에 특성화, 차별화할 수 있도록 조정이 필요하다는 의견이 많았다.

- 차별화해야 될 것 같아요. 사례관리는 공통적으로 하고 직접서비스 내용이 비슷한 데가 많거든요. Wee나 드림이나. 위기지원을 건가에서도 하고, 복지관에서도 하고 그 서비스를 조금... (C-06)
- 서비스가 중복되는 부분이 있어도, 수요 공급이... 한 기관에서 위기지원 사업해도 시 전체 위기지원을 못 하거든요. 취약계층 아동들한테 그런 서비스들이 중복해서 들어가지 말아야 된다는 건 아니거든요. (C-02)

⑤ 아동·청소년 보호조치 관련 문제점과 개선과제

가. 전담공무원 배치 및 전문성 강화

C지역의 경우 자치구가 전문직위 방식(해당 공무원 신청, 심의를 거쳐 발령)으로 자체적인 전담공무원제도를 활용하고 있었다. 아동·청소년, 노인, 장애인 등 사회복지직 공무원의 전문성을 신장하고 업무 연속성이 담보될 수 있도록 이와 같은 제도의 확대운영이 필요하다는 의견이 많았다. 반대로 장기간 근속에 따른 매너리즘 문제와 전담공무원에 대한 보상체계가 함께 고민되어야 한다는 지적도 있었다.

- 저도 청소년(담당)인데... 1년 동안 계속 뺑이를 치면서 지나고 나니까 ‘아 이게 뭘 소리구나.’ 라는 걸 이제 알아듣거든요. 호적계 한 사람 전문직위처럼 된 부서가 있어요. ‘내가 그 전문 직위 되겠다.’ 하면 자기가 신청을 하면 어떤 심의를 거쳐서 해주거든요... ‘나는 아동 쪽에 관심이 있다.’ 본인이 신청을 해서... 그래야 업무 연속성도 있고... 지정하는 게 제일 중요한 것 같아요. (C-03)
- 장기간 근속이 아니라 내가 전담이 되겠다고 하면 평생이 돼야 돼요. (C-02)

나. 위원회 심의안건의 개선 필요

아동복지심의위원회는 아동, 청소년 관련 정책 및 사업에 대한 평가와 자문기구로서의 기능을 담당하고, 사례에 대한 검토와 심의는 담당자 혹은 사례관리자에게 권한과 책임을 부여해야 한다는 요구가 많았다.

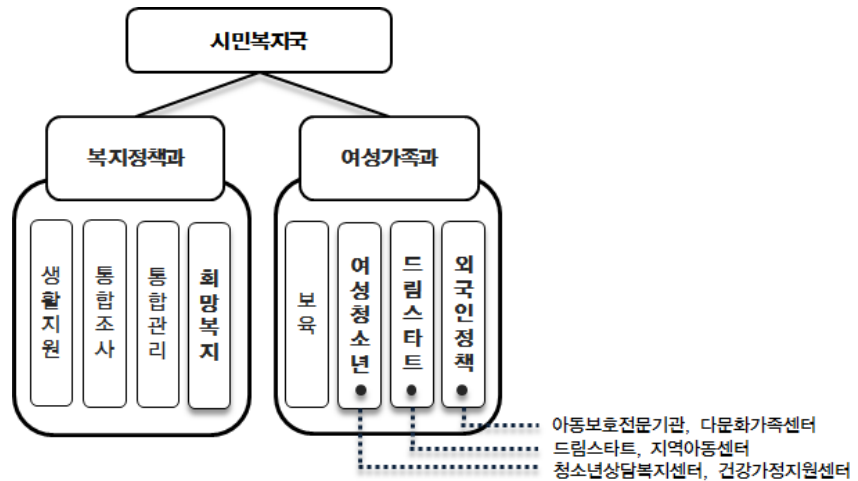
- 시설이나 아보전에서 입소해야 될 아동인 것 같다. 아니면 이미 입소를 했거나. 그럼 저희는 그 사례관리 내용을 받아서 결정만, 승인은 사후에, 거의 사후에 해요. (C-04)
- 생활보장위원회(가 있어도) 수급자는 담당자가 처리하고, 사후심의를 해요. 퇴소도 동일해요. (C-02)
- 그러면 오히려 이 위원회는 큰 정책이나 사업만 평가를 해야 하고, 오히려 케이스에 대해서는 사례관리자

권한을 더 강화시켜야 될 것 같아요. (C-06)

청소년 특별지원사업과 관련하여 대상자 선정업무를 CYS-Net 운영위원회에서 하도록 하였으나 즉각 소집과 사안 대응이 쉽지 않다는 점에서 CYS-Net 실행위원회, 사례관리 분과위원회에서 심의·선정하고 CYS-Net 운영위원회에서 사후승인하는 방식으로 추진하고 있었다. 즉, 위기사안, 긴급사안, 보장기한이 있는 경우 위원회를 통해 대응하는데 한계가 있고 이 과정에서 보호의 공백이나 행정력 소모가 발생한다는 지적이 있었다.

- 특별지원사업에서도 운영위원회 1년에 두 번 정도 모여서 회의하는데... 상담복지센터에 있는 실행위원회에서 결정해서 지원하고 사후에 승인하는 것으로 했어요. (C-05)
- 위원화하려면 저희 같은 경우에도 국장님이나 회의를 만들어야죠, 인사말씀 써줘야죠 다 불필요한 거거든요. 실무자가 제일 잘 알고 상담복지센터에 권한을 주고 우리가 결재 해주는 식으로. (C-03)

(4) D지역 : 광역시 군지역



【그림 5-9】 D지역 군청 아동·청소년·가족업무 조직도

표 5-39 D지역 주요 현황

17세 이하 아동수	희망복지지원단 → 드림스타트		드림스타트 → 희망복지지원단		아동위원		아동복지심의위원회	
	가구수	가구원수	가구수	가구원수	조례제정	위원수	조례제정	구성여부
131	16	25	25	23	0	26	0	X

* 출처 : 1) 아동·청소년·가족 지역보호체계 강화를 위한 희망복지지원단 의견조사(15.7.~8. 응답기준연도: 14년)
2) 2015 아동복지전담인력 및 위원회 행정조사 현황

① 컨트롤타워 기능강화 및 게이트웨이 구축

가. 드림스타트와 희망복지지원단 간의 원활한 연계

D지역의 경우 드림스타트와 희망복지지원단 간 공조개입이 원활하게 이루어지고 있었고 드림스타트에서 생산한 자료를 행복e음시스템과 통합사례회의를 통해 공유하고 있었다. 다만, 주무부처가 이원화되어 있기 때문에 복지부 관련 DB에 대한 청소년업무 담당의 접근은 제한된 상황이었다.

- 119로 전화해서 취약가구가 있다 하면.. 초등학교 2학년 이하 아이가 있으면 드림하고 같이 움직여서 우리 긴급자원을 연계해서 서비스 주고 중복은 별로 없다고 생각해요. 단지 부서가 이원화 되어 있어서. (D-06)
- 국비 3억 군비 3억 인데 일반사례는 졸업할 때까지 석 달에 한 번 관리할 수 있고 집중사례는 월 1회 정도 하는데 아동수가 400명이 넘거든요 매주 사례회의 하고... 복지통합정보시스템에 사례 다 입력하고 상담내용, 서비스 내용 다 입력하는데... 희망도 볼 수 있고 일반 공무원 사례관리 담당하시는 분도 다 볼 수 있는데 청소년계는 누락이에요. (D-05)

나. 청소년·가족을 포함한 보호체계 구축 필요

드림스타트와 희망복지지원단 간 원활한 업무공조와 연계가 이루어지고 있으나 자치구 내 복지업무 담당기관과 청소년복지시설(청소년쉼터)과의 연계는 다소 제한적이라는 지적이 많았다. 특히 중등학령기 청소년의 보호조치 시 기존 아동복지시설에 배치되어 있지 않을 경우, 청소년쉼터에 입소의뢰 하는 경우가 많지 않아 기존 보호·복지 관련기관 이외에 청소년, 가족 관련 시설과 기관을 아우르는 조정기능이 필요하다는 의견이 있었다.

- 실적관리에 대한 부분이 예민한데 보건복지부 통합게이트가 있으면 여가부의 어떤 협조를 어떻게 구할거냐... 민관이 같이 한다면 지자체에서 민간에 통합게이트를 줄거냐 아니면 상위기관에서 그것을 컨트롤 하겠다는 건지 의문이거든요. (D-09)
- 보호조치 하는 경우에 청소년은 현장에서 격리하거나 분리할 때도 경찰 주도하에 판단하는 부분들도 많은데 보호보다 쉽터에 연계하거나 보호대상에서 소외되는 부분이 있고요. 그러다보니 청소년쉼터 불만은 아동보호 체계에서 나오는 지역사회에서 조금 담당하기 어려운 부분을 맡고 있다고 생각하는 것 같거든요. 그래서 어디선가 컨트롤타워 역할을 해야된다. (D-08)

② 보호대상 DB관리 및 정보공유체계 운영방안

가. 정보공유시스템 개편 혹은 신설 필요

현재 드림스타트에서 사용하는 전산시스템은 민간기관과 공유되지 않고, 아동보호전문기관의 아동학대전산시스템 역시 공공과 공유되지 않아 현행 시스템의 개편 혹은 신설이 필요하다는 의견이 많았다. 개인정보 제공동의 등 절차가 강화되면서 서비스 제공 자체보다 서비스 제공을 위한 의뢰와 연계과정이 복잡해졌고, 전산화를 통해 효율을 제고해야 한다는 지적이 많았다.

- 드림스타트와 연계되어 있는지 일일이 확인하기가 어려운 것은 사실이죠. 저희가 국가아동학대전산시스템을 쓰지만 관련된 정보만 쓰고 있고 개인정보 동의문제도 있고 이런 것들을 신속하게 움직일 수 있는 시스템이 있으면 복지서비스 제공기관이나 의뢰하는 저희기관에서도 좋을 것 같다는 생각이 듭니다. (D-08)

③ 보호대상의 범위와 통합지원 강화방안

가. 사례관리업무 통합 필요

드림스타트, 희망복지지원단 뿐 아니라 건강가정지원센터, 청소년상담복지센터 역시 사례관리를 기본업무로 하고 있어 지역 내 사례관리업무의 통합이 필요하다는 의견이 많았다. 이 가운데 드림스타트의 경우 사례관리사 전원이 무기계약직으로 전환되었으나 동종유사업무를 수행하는 다른 기관의 사례관리사는 기간제를 유지하고 있어 신분 불안정이 업무 연속성과 서비스 질 관리측면에서 좋지 않은 영향을 미치는 상황이라고 하였다.

- 청소년복지도 사례관리사가 있고 드림도 가정사례관리거든요. 의료 쪽에도 사례관리사가 있어요. 청소년도 동반자가 있어요. 집에 가서 상담하고 6개월 동안 관리하고... 사례관리사들 다 모아서 사회서비스지원센터를 시군·구별로 하나로... 아동이든 청소년문제든... (D-04)

④ 민·관 협력 및 연계강화

가. 시설관리공단에서 위탁운영 일원화

D지역의 경우 시설관리공단이 위탁법인으로, 산하 13개 시설을 종합적으로 관리·운영하고 있어 기관 간 연계가 잘 이루어지고 있다는 의견이 많았다. 특히 공단 산하시설 간에 통합사례회의, 사례관리, 전문상담사 파견업무 등을 공동 추진하고 있어 자치구 내에서 서비스 공급량 조절이 자연스럽게 이루어지고 있었다. 다만 청소년수련시설의 경우 규정 상 청소년관련단체에서 위탁하도록 되어 있어 개선 권고를 받고 있는데, 현재의 여건을 고려할 때 장, 단점이 있기 때문에 고민이 필요하다는 의견이 있었다.

- 공사같이 시설관리공단을 만든거예요. (D-04)
- 위탁법인이 시설관리공단이고 종합복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 주간보호센터, 건가센터, 다문화, 푸드마켓 이렇게 해서 총 13개 시설이 있기 때문에 유기적으로 연계를 하고 있어요. 통합사례회의도 저희는 같이 진행하고 있고요. 6개의 시설을 모아서 삼성 SDI역량이동상담사업을 같이 진행하고 있거든요. 전문상담사를 여섯 군데 다 파견 시켰어요... 사례관리가 종합사회복지관 안에 3대 기능으로 들어가 있거든요. (D-10)
- 그런데 얼마 전에 청소년수련시설은 청소년관련단체에서 위탁해야 된다는 권고사항이 와서 시정하라고... 바람직하다 안하다 말할 수는 없지만 공단에 함께 하다보니까 유연하게 되는 부분이 있는데. (D-01)

특히 시의 군 지역이면서 관련 인프라가 상당수 포진되어 있고, 희망복지지원단의 경우 4년 차에 접어들면서 대상자 의뢰체계가 어느 정도 안정화 되어 있었으며, 자원목록을 책자로 만들어 공공, 민간기관에 배포하는 등 자원공유와 연계를 위한 노력이 이루어지고 있었다.

- 복합적인 문제를 가지고 있는 대상이 전문성을 필요로 하면 우리직원들이 4년차 정도 되거든요 업무경력. 1차 상담해보면 의뢰를 어느 쪽으로 해야 할 것인지 아니면 우리가 단순하게 서비스 연계만 하면 될지 답이 나오는 것 같더라고요. 그런데 절대 우리가 100% 하지는 않아요... 정식 공문도 띄우고 서로... 지역여건이 크지 않아서 그런지 소통을 하고 있다고 생각합니다. (D-06)
- 연계됩니다. 학교 안다니는 애들이 있으면 케이스가 넘어와요. 드림에서 통합사례관리사가 연락이 오면 저희가 가정방문 하는데 워낙 학교부적응이나 아이들이 무기력한 상태에 많이 놓여있는 사례가 많아요. 접촉이나 복지서비스를 거부하니까 계속 안내하고... (D-09)
- 희망에서 자원목록을 정리를 해서 관련된 부서에 좀 뿌려주면서 서로 정보를 주고받고 있거든요. 시스템이 아니라 책자를 발간해서 전체 사회복지기관들 목록이라든지 연계자원 목록을 다 배부합니다. (D-06)

나. 아동보호 담당자 확충 필요

드림스타트와 희망복지지원단을 통해 지역 내에서 방임, 학대 위기사례가 적지 않게 감지되고 있지만 담당인력의 부족으로 적극적인 신고를 포함하여 예방적 개입에는 한계가 있는 상황이었다. 특히 드림스타트, 희망복지지원단의 사례관리 가구 가운데 학대의심사례가 발견(발굴)되면 아동보호전문기관에 우선 신고가 이루어질 수 있도록 인력충원이 현실화될 필요가 있다는 의견이 많았다.

- 법령 그대로 해석하면 드림이나 희망 모두 다 신고를 해야 되는 상황... 드림스타트와 우리와 어떻게 연계를 되고 있는지 데이터를 보면 우리 쪽에 신고한 건수가 많지가 않아요. 우리는 드림에 사례관리나 부모교육 포함해서(의뢰하는데) 드림에서 우리 쪽에 오는 부분은 저희도 감당 못할 것 같고요. (D-08)

⑤ 아동·청소년 보호조치 관련 문제점과 개선과제

가. 보호대상아동 개념 명확화, 양육책임 이행강조 필요

D지역의 경우 보호자가 양육능력이 있음에도 불구하고 양육의지가 없거나 아동의 시설입소 보호를 악의적으로 활용하는 경우가 다수 발견되었다. ‘아동 최우선의 지원’이 가능하기 위해서는 부모의 양육의무이행을 강제하고 보호조치 기간 중 아동에 대한 친권행사를 일부 제한하는 방안이 필요하다는 의견이 많았다.

- 아동복지법은 18세 미만 아동을 무조건 보호하도록 되어 있습니다. 어떤 아동을 보호하도록 되어 있는 것은 없습니다. 무조건 아동을 맡기면 저희는 보호를 해야 되는 상황입니다. 왜? 보호를 안 하면 아동복지법에 위반이 되기 때문이죠... 아이가 귀찮아서 맡기고 사무실에 와서 아이를 두고 가는 부모도 많아요. (D-03)

특히 시설에서 보호하고 있지만 친권이 부모에게 있는 경우 아동의 자산형성계좌(CDA)를 제외한 후원금 등 개인통장을 부모가 관리하거나 개인용도로 사용하여 원천적으로 아동의 자립을 방해하거나 시설 입·퇴소를 반복하는 요인으로 작용하고 있었다.

- 자립정착금이나 아동에게 주는 각종 통장이나 자산형성이라고 해서... 이 부모들이 친권은 부모한테 있으니 강제퇴소 시키고 통장 받고 3개월 있다가 또 입소시킵니다. 아이가 4살부터 10살까지 있었다면 6년 정도 있었다면 보통 천만 원 가까이 모입니다... 부모가 약탈하는데... 18세 되면 자립정착금까지 부모가 다 찾아가고 그럼 이 아이는 원룸이나 이런데서 사례관리 되는걸 보면 담당자 입장에서 업무를 하기 싫을 정도입니다. 아이의 지정계좌에 대해서는 국가적으로 보호 할 수 있는 체계가 있어야 합니다. (D-03)

- 벌금내고 만다는 거죠. 학교 안 보내고 의무교육 안 시키니까 벌금을 내고 마는 걸로 그렇게 치부하겠다. 그렇게 나오니까. 너무 강경하게 나오는 사례들이 곧잘 나옵니다 이쪽지역에서는. (D-09)

나. 학대피해아동 신원에 대한 지자체 담당자 공유 필요

학대피해아동의 신원은 경찰, 아동보호전문기관 간에 공유는 이루어지고 있으나 지자체 담당자의 경우 보호조치를 이행해야 하는 위치에 있지만 개인정보가 공유되지 않고 있어 오히려 아동보호전문기관에 자료를 요청해야 하는 것이 문제라는 지적이 있었다. 즉, 지자체 담당자에게 아동보호업무 책임을 부과하면서도 정보공유에서는 배제된 상황으로 이는 아동에 대한 보호조치가 지체되는 원인으로 작용하고 있었다.

- 아이의 이름, 주소, 어떻게 발견됐다는 사례도 우리가 아동보호전문기관에 계속 의뢰를 해서 받고 있는 실정이에요. 보호하는 지자체에서 정보를 제일 모르고 있습니다. 제일 잘 아는 데가 경찰인데, 경찰은 아동보호전문기관에 법적으로 모든 사례 서식을 보내주도록 되어 있는데... 아동학대특별법이 저희(지자체)가 보호를 하라고는 하지만 지자체에는 그 통보 의무를 부여하지 않았어요. 그래서 보호가 하루 이틀이 늦어지면 아동이 병원을 가야되는데 전산처리가 안되기 때문에 병원을 못 가는 상황이 생겨요. (D-03)

다. 사각지대 발굴의 문제

학대피해아동의 보호 시 비밀보장이 선행되어야 하나 지역사회의 범위가 좁고 인프라가 충분하지 않기 때문에 아동과 종사자의 안전이 위협받는 상황이 자주 발생하고 있었다. 특히 학대피해아동의 경우 타 지역 시설입소도 쉽지 않고 보호자의 지원을 기대할 수 없음에도 부양의무자 기준으로 인해 시설입소에 제한을 받는 상황도 발생하고 있어 학대피해아동그룹홈 설치가 필요하다는 의견이 있었다.

- 타 지역에서 그룹홈 홍보하러 오고하는데... 답이 없을 경우에는 타 지역으로 보호조치 하는 게 맞을 수 있다는 생각이 들거든요.... 공동생활가정은 수급비문제가 걸리고... 소득이 있으면 학대피해아동은 입소를 못하거든요... (D-08)
- 보호조치하면 양육시설 밖에 없으니까 비밀보장 원칙이 무너지는 상황이기 때문에... 부모가 완강할 경우에 흥기를 들고 온다거나 그런 경우가 있습니다. 법원 접근금지 명령을 받고 해도 종사자들이 힘든 거예요... 타 사군·구에서 학대아동을 받기가 장벽이 있고 보호조치가 잘 안되고. (D-03)

학대피해아동의 보호에 있어 학대피해아동그룹홈의 경우 아동의 의사와 안전을 기준으로 전국단위 시설이용이 가능하도록 해야 한다는 의견도 있었다.

- (전국에)2016년까지 32개에서 36개 정도가 (학대아동쉼터가)개원 할 예정인데... 우리군에도 하나 조성하고 있습니다. 학대쉼터는 단일전산체계로 연계되서 실시간으로 자리 확인하고 전국으로 배치할 수 있는 모델을 최초로 만들어 봤으면... 하나의 통합시스템을 사용해서 전국 어디든 아동이 원하는 데로 그 다음에 저희 판단에 의해서... 이런 경우에 일시보호하고 있다가 위원회 거쳐서 전원 조치하는 그런 시스템 구축을 기대하는 거죠. (D-03)

불법체류를 포함한 무국적아동의 보호에 있어 사각지대와 공백이 발생하고 있다는 지적이 많았다. 학대(의심)아동으로 신고된 경우 보호자에 대한 개입도 쉽지 않을 뿐 아니라 아동보호를 위해 담당자가 국적취득 관련 업무까지 진행해야 하는 상황이었다. 무국적아동의 경우 ‘의료보장 전산관리 번호’를 부여하여 시설보호를 하고 있지만 통장개설과 금융거래 등 모든 부분에 있어 제한이 있기 때문에 단기적 개입 외에는 한계가 있다는 지적이 많았다.

- 외국인 어머니 아빠가 있는데 가출한 상태나... 출생신고가 안 되어 있고... 불법체류고 시설입소도 안되고 이런 케이스가 올해 벌써 두 건이 발생 했는데 한 건은 국적취득을 했는데 그 과정에서 아동보호전담 상담원이 출입국 관리사무소, 외무부, 법무부 다 연락해서 법적인 문제인 것 같아요. 무국적아동은 답이 안 나오는데 아보전이 떠안고 있는 상황이거든요. (D-08)
- 무국적아동도 보호는 됩니다. 전산관리 번호로 보호를 지금 2명을 하고 있습니다. 양육원에서, 무국적이라고 해서 보호를 안 하는 건 아닌데... 학교 갈 때 좀 되면 문제가 발생합니다. 전산번호는 의료를 기반으로 한 부분이기 때문에 통장이나 금융거래나 이런 부분들이 전혀 안 됩니다. 그래서 보호는 할 수 있어도 외부에 연계를 한다든가 이게 안 됩니다. 양육원 인력이 법적기준에 전체적으로 다 미달되는 상황에서 이 아동 국적취득 하려고 아보전 역할을 해야 되니까... 그래서 직원들이 피로감이 상당히 커지고... 이런 아동 하나가 발생하면 24시간 보호해야 하는데 다른 아동에게도 피해가 가는 상황이.. 애로가 많습니다. (D-03)

청소년쉼터의 경우 일시, 단기, 중장기 등 입소기간에 따라 유형화하여 운영하고 있는데, 중장기적인 보호가 필요한 상황임이 명백하더라도 중장기쉼터에 바로 입소할 수 없고 단기쉼터를 거쳐야 하는 절차 상 문제가 있다는 지적이 많았다. 또한 가출, 학교 밖 등 위기청소년의 경우 청소년상담복지센터 인력에 한계가 있어 사각지대 발굴 자체가 쉽지 않은 상황이라고 하였다.

- 무조건 단기쉼터 거쳤다가 중장기쉼터를 가야되는 시스템 상 그게 문제인거죠. 단기에서 적응했는데 중장기쉼터로 넘어가야 되니까 적응이 안 되는 경우도 있고요. 이 아이가 장기적인 보호가 필요하다 하면 바로 중장기거면 되는데. (D-02)
- 가출이나 이런 문제보다 부적응 문제가 많고 아이들이 집에서 안 나오는 경향이 많고요. 그 아이 한명의 또래들을 보게 되면 다 학교를 안 다녀요. 발굴이 굉장히 어렵고 찾아가야 되는데 상담자들의 손실이 상당합니다. 지역이 넓다 보니까... 발굴은 일회성이면 안 된다는 말이지요. (D-09)

라. 보호조치 절차의 문제

마지막으로 현행 보호조치의 한계를 개선하기 위하여 아동보호전문기관에서 자치구로 보호조치를 의뢰한 경우 아동복지심의위원회의 별도 심의없이 이를 승인할 수 있도록 지침 등에 반영해야 한다는 의견이 있었다. 이와 함께 보호조치는 보호공백을 최소화여 신속한 조치가 우선인 만큼 담당자의 권한을 확대하되 아동복지심의위원회에서 이를 사후승인 할 수 있도록 법률 개정과 지자체 조례에서 관련 사항을 명시토록 해야 한다는 지적이 많았다.

- 희망복지에 긴급지원이 있는데 선지원이고 후조사예요. 후조사해서 반환받을 내용이 있으면 반환받고 아니면 그냥 통과고, 여기도 요보호아동은 긴급을 요하는 사항이잖아요. 긴급지원 종류는 중앙에서 쪽 나열한 것이 있고 자치단체장이 정하는 것이 있는데 조례제정을 요청한 상태인데... 보호대상 아동에 대한 보호조치에 관한 상황이면은 여기에 과연 이 단어에 해당하는 아동이 어떤 사례에 해당하는지 그거에 대한 심의는 하지 그것이 정해졌으면 그 아이에 대한 보호조치는 바로 이런 심의는 안통하고 바로 신속하게 보호가 되어야 되는 게 아닌가 라는 그런 생각도 잠시 듭니다. (D-09)
- 아동학대전문기관에서 보냈는데 저희가 또 심의해야 하는데 이건 행정력 낭비고 서로 간 신뢰에 착오가 생기는 부분이거든요. 직권행사 제한을 목적으로 해서는 안 된다는 말씀입니다.... 행정행위까지를 위임하는 것은 좀 어렵지 않나. (D-03)
- 아동복지법 퇴소조항 26조... 퇴소하는 주요이유는 보호자의 요청입니다. 이 보호자 요청은 심의대상이 될 수가 없습니다... 부모가 친권자가 원하기 때문에 우리는 퇴소를 안 시킬 수는 없는 상황이죠. (D-03)

3. 전문가 의견조사

1) 조사개요

아동·청소년·가족 보호체계와 관련한 현안과 쟁점을 유목화하고 정책과제의 우선순위를 도출하기 위하여 계층분석적 의사결정방법(Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP)을 활용하여 전문가 의견조사를 실시하였다. AHP는 ‘의사결정이 요구되는 문제에 적용이 가능한 범용적 모델’로 문제의 구조화와 체계화 과정을 통해 의사결정문제를 정확하게 파악할 수 있고 측정을 통해 정량적 요소와 정성적 요소를 동시에 고려할 수 있으며 의사결정자(조사 참여자)의 논리적 일관성을 검증할 수 있는 장치가 마련되어 있어 결과에 대한 신뢰성을 높인다는 장점이 있다(조근태, 조용근, 강현수, 2003, pp.59~61). 즉, 다수의 대안을 비교할 때 각 요소 간의 중요도를 계층적으

로 파악할 수 있고 두 요소 간의 이원비교(pairwise comparison)를 통해 각 대안의 상대적인 중요도를 산정할 수 있는 다기준(multi-criteria) 의사결정방법이다.

먼저 1차 조사에서는 질문지를 개방형 문항으로 구성하여 요보호아동, 위기청소년, 가족지원과 관련한 정책과 제도, 서비스의 문제점을 포괄적으로 파악하고자 하였다. 분석결과 총 3개 영역에 따른 7개 정책과제와 하위 14개 세부과제를 도출하였으며, 2차 조사 시 도출한 과제의 적절성, 타당성에 대한 확인을 거쳤다. 1, 2차 전문가 의견조사에서 사용한 보호체계, 요보호아동, 위기청소년, 가족에 대한 개념정의는 다음과 같다.

개념정의

- 보호체계 : 보호를 필요로 하는 대상을 보호하고 지원하는 정책 및 제도와 서비스 제공을 위한 일련의 전달 체계(법제, 공공·민간의 인프라, 서비스, 업무절차 등 포함)
- 요보호아동 : 「아동복지법」을 근거로, 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 18세 미만 보호대상아동
- 위기청소년 : 「청소년복지 지원법」을 근거로, 가정문제가 있거나 학업수행 또는 사회적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 24세 이하 청소년
- 가족 : 「한부모가족지원법」에 따른 24세 이하 청소년 한부모를 포함한 한부모가족 등 취약·위기계층 가족, 「건강가정기본법」에 따른 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회 기본단위 및 아동·청소년의 주요환경으로서의 가족 혼용

* 출처 : 아동복지법, 청소년복지 지원법, 한부모가족지원법, (법제처, <http://www.moleg.go.kr> 인출일 : 2015.5.12.)

2차 조사에서는 상대측정을 목적으로 각각의 의견을 상호관련이 있는 의사결정 사항들의 계층으로 분류하여 의사결정계층(decision hierarchy)을 설정하였다. 이 단계에서 1차 조사결과를 기반으로 영역, 정책과제, 세부과제, 주요내용(1차 의견조사 결과)으로 계층화하고 주요내용은 조사 참여자들이 수정, 보완의견을 제시하도록 하여 이를 반영하고자 하였다. 이에 각 영역별 정책과제 및 세부과제별로 정책추진의 당위성과 시급성을 기준으로 상대적인 중요도를 파악하였으며, 각 계층과 요소별 쌍대비교를 위하여 9점 척도로 중요도를 부여하도록 조사표를 구성하고 작성지침을 포함하였다(조근태, 조용근, 강현수, 2003, pp.7~19). 즉, 같은 계층에 포함되어 있는 요소들 간의 우선순위인 국지적 우선순위(local priorities, L)와 각 계층의 우선순위를 종합한 복합적 우선순위(global priorities, G)를 설정하고 우선순위의 일관성을 확인하는 방식으로 각 요소의 상대적인 중요도를 파악하고 일관성지수(Consistency Index, C.I.)를 통해 응답의 신뢰성을 확인하였다.⁴¹⁾ 즉, ‘L’은 해당 계층에서 각 요소의 우선순위벡터이며 ‘G’는 상위계층의

41) 이원비교 결과를 나타내는 정방행렬(square matrix)을 이용하여 우선순위를 측정하는 수단인 고유벡터(eigenvecor)와 판

우선순위벡터와 해당 요소의 값을 곱한 우선순위벡터로 합계가 높은 경우 상대적 중요도가 높고, 일치성지수의 값이 0.1미만일 경우 조사 참여자가 일관성을 유지하며 쌍대비교를 수행한 것을 의미한다.

작성안내

- 상대적인 중요도의 기준은 정책추진의 당위성, 시급성입니다.
- ‘정책과제 A가 정책과제 B에 비하여 더 중요하다’ 고 생각하시면 중앙(1점)을 기준으로 정책과제 A쪽의 2부터 9까지 중 하나의 점수에 “()” 표 해 주십시오. 상대적으로 중요도가 높을수록 큰 숫자(혹은 •)에 “()” 해 주십시오. ※ (양괄호 표시) 예 : (3) / 3 (•) 5
- 반대로 ‘정책과제 A가 정책과제 B에 비하여 더 중요하다’ 고 생각하시면 B쪽의 2부터 9까지 중 하나의 점수에 “()” 표 해 주십시오. 마찬가지로 상대적으로 중요도가 높을수록 큰 숫자(혹은 •)에 “()” 표 해 주십시오. ※ (양괄호 표시) 예 : (3) / 3 (•) 5
- 중요도의 기준은 다음을 참조해 주십시오.

홀수척도	중요도 기준
1	정책과제 A와 정책과제 B가 동일한 비중으로중요함(equal)
3	정책과제 A(혹은 B)가 상대적으로 약간 중요함(moderate)
5	정책과제 A(혹은 B)가 상대적으로 매우 중요함(strong)
7	정책과제 A(혹은 B)가 상대적으로 매우 강하게 중요함(very strong)
9	정책과제 A(혹은 B)가 상대적으로 절대적으로 중요함(extreme)

- 짝수척도(2, 4, 6, 8)는 근접한 홀수척도의 중간값(•)입니다.

전문가 의견조사는 연구목적에 따라 엄선한 현장 및 학계전문가, 중앙 및 지방의 정책담당자 등 총 20명을 대상으로 2회에 걸쳐 조사가 이루어졌다. 조사 참여자의 특성을 요약한 것이 표 5-40이다.

단의 일관성을 측정하는 고유치(eigenvalue)를 산출하는데, 고유벡터는 기하평균에 의하여 개략적인 추정치 가능하므로 기하평균을 이용하여 우선순위벡터(priority vector)를 구하는 표준화 과정을 거친다. 표준화작업을 거쳐 도출된 우선순위 벡터가 상대적인 중요성 또는 가중치를 의미하며 국지적 우선순위(L), 복합적 우선순위(G) 내에서 우선순위벡터의 총합계는 ‘1’ 이다(국회예산정책처, 2007, pp.104~112). 일관성지수(Consistency Index, C.I.)는 주관적인 판단에 의한 이원비교 시 각 요소 간의 중요성과 선호에 있어 일관성이 유지되고 있는지를 판단하는 기준인데, C.I.를 평균무작위지수로 나눈 일관성 비율(Consistency Ratio, C.R.)로, C.R.값(C.I.도 동일함)은 0.1미만이면 ‘의사결정자의 평가는 무작위로 이루어졌다’ 는 귀무 가설이 기각되어 완전한 일관성을 유지하며 쌍대비교를 수행하였음을 의미한다(조근태, 조용곤, 강현수, 2003, p.77). C.I.와 C.R.은 분석패키지를 통해 산출할 수 있으나, 이 연구에서는 MS Excel을 활용하여(<http://yjhyjh.egloos.com/366791>, 인출일 : 2015.10.9) 우선순위벡터와 C.I.를 산출하였다.

표 5-40 전문가 의견조사 참여자 현황

연번	소속기관	직위(직급)	전문분야(중복응답 가능)	현판 근속기간	성별
01	한국보건복지정보개발원	부장	가족	1년	여
02	울산광역시청소년상담복지센터	소장	청소년	19년5개월	여
03	서울여자대학교	교수	가족,전달체계, 기타(독일사회서비스전달체계)	11년10개월	남
04	서울신학대학교	교수	아동	14년	여
05	성남시여자중장기쉼터	소장	청소년,가족,기타(사회복지,임상심리)	14년	여
06	한국여성정책연구원	연구위원	가족,전달체계	17년7개월	여
07	한국건강가정진흥원	팀장	가족,전달체계	3년	여
08	경기대학교	교수	아동,청소년,전달체계	14년4개월	남
09	경기도가족여성연구원	연구위원	가족	6년3개월	여
10	한국여성정책연구원	연구위원	가족	5년7개월	여
11	성균관대학교	교수	아동	5년	여
12	가천대학교	교수	아동	1년4개월	여
13	광주대학교	교수	청소년	18년	남
14	드림스타트지원단	팀장	아동	4년	남
15	중앙아동학대예방센터	관장	아동,전달체계	10년	여
16	부산아동보호종합센터	팀장	아동	1년4개월	여
17	서울시교육청Wee센터	전문상담교사	아동,청소년	1년10개월	여
18	서울시서부교육지원청	교육복지PC	기타(교육복지특별지원사업)	6년	여
19	숙명여자대학교	교수	아동,청소년	10년3개월	여
20	중앙가정위탁지원센터	관장	아동,청소년,기타	1년9개월	남

2) 분석결과

먼저 각 영역에 따른 정책과제별 세부과제에 대하여 조사에 참여한 전문가들의 주요의견을 요약·정리하면 다음과 같다.

(1) 영역 1. 보호체계 및 정책대상의 개념 정립

① 정책과제 1. 보호대상 아동·청소년 개념 정립

‘**요보호아동 개념 명확화**’와 관련하여, 부모(보호자)가 양육을 포기하거나 거부하는 경우, 아동(청소년)이 부모(보호자)에게 돌아갈 의사가 명백하게 없는 경우에 대한 보호근거를 법률에 명시할 필요가 있다. 둘째, 부모의 양육능력과 양육의사를 판단기준에 포함하여 요보호아동의 개념을 구체적으로 재정의 할 필요가 있고, 일선 현장에서 요보호아동의 판단근거로 활용할 수 있는 조작적 개념정의가 필요하다.

‘**지원대상 아동·청소년으로 정책대상 확대**’와 관련하여 첫째, 사회환경적 변화를 고려할 때 아동인구의 감소에도 불구하고 요보호아동, 위기청소년은 증가할 것으로 예측되는 만큼 보호체계 내 정책대상을 요보호아동 뿐 아니라 ‘지원대상 아동·청소년’까지 확대할 필요가 있다. 둘째, 보호자의 양육능력 뿐 아니라 아동의 발달환경을 고려하여 정책대상을 포괄적으로 정의할 필요가 있다. 셋째, 기초자치단체장의 재량권을 확대하여 지원대상의 범위를 확대해야 한다.

② 정책과제 2. 보호조치 원칙에 따른 부모의 양육책임 이행 강화

‘**양육능력 판단기준 마련**’의 경우 부모(보호자)의 양육능력과 양육의사를 고려한 보호조치 기준을 마련하는 등 전반적으로 양육능력을 판단하는 기준이 개선되어야 한다는 지적이 많았다. 특히 정책대상인 18세 미만 아동을 보더라도 영·유아기, 아동기, 청소년기 등 다양한 발달단계가 혼재되어 있어 ‘아동 최우선의 원칙’에 따라 보호조치가 이루어지기 위해서는 보호조치의 내용 자체가 다양화되어야 하고 질적, 양적 수준이 개선되어야 한다는 지적을 포함한다.

‘**부모의 양육책임 이행 강화**’는 양육할 능력이 있다고 판단되지만 자녀 양육을 포기하거나 거부하는 등 ‘정당한 사유없이’ 양육의무를 이행하지 않는 경우 구상권 행사를 포함하여 제재가 필요하다는 의견을 포함한다. 특히 원 가정보호 원칙하에 양육의지보다 양육능력에 근거하여 보호조치가 이루어질 필요가 있고 경제적인 문제로 양육포기가 발생하지 않도록 교육, 상담, 지원, 처벌 등 다각적인 양육책임 이행 지원이 필요하다는 의견이 많았다. 영역 1의 정책과제, 세부과제에 대한 주요내용을 요약한 것이 표 5-41이다.

① 영역	② 정책과제	③ 세부과제	④ 주요내용
1. 보호체계 및 정책대상의 개념정립	1.1. 보호대상 아동·청소년 개념정립	1.1.1 요보호아동 개념 명확화	- 요보호아동의 범위에 '부모(보호자)가 양육을 포기하거나 거부하는 경우', '아동(청소년)이 부모(보호자)에게 돌아갈 의사가 명백하게 없는 경우 보호대상에 포함(법제 근거 명확화) - 부모(보호자)로부터 적절한 보호를 받지 못하여 건강한 성장을 위하여 사회적 지원과 개입이 필요한 아동·청소년은 보호대상에 포함 - 요보호아동 개념에 부모(보호자)의 '양육능력', '양육의 사' 판단기준을 포함하고, 포괄적·구체적으로 재정의하며, 일선 현장에서 요보호아동의 판단근거로 활용할 수 있는 조작성 개념정의 필요
		1.1.2 지원대상 아동·청소년으로 정책대상 확대	- 보호체계 내 정책대상은 요보호아동 뿐 아니라 지원대상 아동·청소년까지 확대하여 포괄적으로 정의 - 보호자의 양육능력 뿐 아니라 아동의 상황(양육환경)을 고려하여 보호대상에서 지원대상으로 정책대상 확대 - 사회적 환경을 고려할 때 보호지원이 필요한 요보호아동, 위기청소년이 증가할 것으로 예측 - 시·군·구 자치단체장이 결정할 수 있도록 지원대상 범위 확대('기타' 사항 포함)
	1.2. 보호조치 원칙에 따른 부모의 양육책임 이행 강화	1.2.1 양육능력 판단기준 마련	- 18세 미만 아동은 영·유아기, 아동기, 청소년기 등 발달단계가 혼재되어 있어 보호조치 내용 다양화 - 아동최우선의 원칙에 따라 보호가 이루어질 수 있도록 보호조치 양적, 질적 수준 개선 - '양육능력' 판단기준이 모호함. 경제적 수준은 양육능력 판단기준이 될 수 없으며, 정신적·사회적 제반역량 고려(알코올 및 약물, 정신질환, 가정폭력 등). - 부모(보호자)의 '양육능력' 과 '양육의사' 에 따라 보호조치의 판단기준 마련
		1.2.2 부모의 양육책임 이행 강화	- '양육할 능력이 있다' 고 판단되나 양육을 포기하거나 거부하여 보호조치할 경우 구상권 행사 필요 - 원 가정보호 원칙하에 양육의지가 아닌 양육능력에 근거하여 판단하고, 경제적인 문제로 양육포기가 발생하지 않도록 양육책임 이행 지원 - 양육할 능력이 있으나 정당한 사유없이 양육을 포기하는 경우에 따른 제재(교육, 상담, 처벌 포함) 마련 - 아동·청소년은 가능한 부모와 분리하여 보호체계에 진입하지 않도록 가족단위 지원

(2) 영역 2. 현행 요보호아동 보호조치 개선

① 전담공무원 및 아동위원 확보와 전문성 강화

‘전담공무원 배치 및 전문성 강화’와 관련하여 첫째, 현행 「아동복지법」에 근거한 ‘아동복지전담공무원’ 제도는 유명무실한 상태이며, 법률의 취지에 따라 전담공무원을 배치하고 교육, 연수를 강화하여야 한다. 둘째, 전담공무원이 전문성을 기반으로 아동과 보호자에 대한 상담, 지도를 수행하고 보호조치 이행사항을 점검·관리하여야 하고, 아동복지심의위원회는 전담공무원이 결정하기 어려운 사례나 특수한 사례에 대한 자문 정도의 역할을 수행하는 것이 타당하다는 지적을 포함한다.

‘아동위원 확보 및 전문성 강화’의 경우 첫째, 전담공무원과 마찬가지로 전문성을 강화할 수 있는 교육, 연수를 강화하여 지역 내 아동과 보호자가 도움을 받을 수 있는 여건을 갖추어야 한다. 둘째, 시·군·구 내 보호대상아동 및 보호자에 대한 상담, 지도를 수행할 수 있는 아동위원을 확보할 필요가 있는데, 지역 내 아동복지시설과 청소년복지시설, 청소년상담복지센터 등 지역 내 아동·청소년 관련 인프라와 민간전문인력을 우선 활용하여야 한다는 의견을 포함한다.

② 보호조치 개선 및 기반강화

‘아동복지심의위원회 상시운영 기반마련’의 경우 ‘전담공무원 배치 및 전문성 강화’와 연장선상에서 이견(異見)이 존재하였다. 먼저 현행 아동복지업무 담당자의 경우 근속기간이 짧고 전문성이 담보되지 않으므로 자의적 판단에 따른 아동보호조치와 배치를 지양하도록 아동복지심의위원회(소위원회 포함)의 구성과 운영방식의 개선을 통해 역할과 기능을 강화해야 한다는 의견이 있었다. 반면 위원회라는 특성 상 보호대상아동 발생 시 신속하게 대응하기 어렵기 때문에 전문성을 갖춘 전담공무원을 배치하여 신속하게 보호조치하고, 위원회는 아동의 안전을 평가할 수 있는 ‘전문가 위원회’로 기능하도록 해야 한다는 의견도 있었다. 즉, 소위원회를 활성화하여 보호조치 이행점검, 모니터링, 보호조치 조정여부 심의, 입·퇴소조치, 보호조치 변경, 친권상실 청구 등 실무위원회를 가동하여야 한다는 지적이 많았다. 여기에는 현행 제도 하에서는 사전심의를 원칙으로 하되, 권한위임 규정을 두거나 선지원, 사후승인 절차를 구체적으로 마련하여 긴급조치가 필요한 상황에서 보호공백을 최소화해야 한다는 지적을 포함한다.

‘보호조치 다각화 및 인프라 강화’와 관련하여 첫째, 영·유아기를 포함한 미취학아동에 비하여 초·중등 학령기 아동·청소년의 경우 상대적으로 입양, 가정위탁 보호조치가 원활하게 이루어지지 않으므로 그룹홈과 같은 가정형 보호기반을 강화하여야 한다는 의견이 많았다. 여기에는 가정복귀 및 사회적응 시설을 포함하는 등 다양한 목적의 그룹홈 설치 확대 의견을 포함한다. 둘째, 현행 일시보호조치와는 별도로 보호자와 아동을 일시분리하는 조치를 신설하여 보호자에 대한 상담, 치료 병행을 활성화해야 한다는 의견이 있었다. 셋째, 가정위탁 시 보호수당, 보육료, 의료보호 뿐 아니라 간접비용과 기회비용을 보전하고 연금크레딧 등 지원내용을 확대해 나가고, 대리위탁부모를 연고자로 따로 분리하지 않고 가정위탁에 포함하여 함께 관리하도록 개선이 필요하다는 의견이 있었다. 넷째, 입양 과양 시 아동보호조치를 전반적으로 보완해야 한다는 의견이 있었다. 다섯째, 가정위탁, 입양을 활성화하기 위한 대국민홍보 등이 요구되며, 보호조치의 공공성이 전반적으로 강화되어야 한다는 지적이 많았다.

③ 보호체계 진입 통합창구(gate-way)구축

‘시·군·구 보호체계 진입창구 기능강화’와 관련하여 첫째, 최소한 초기진단(현장조사 포함)은 공공에서 수행하고 모든 아동에 대한 조기개입체계를 구축해야 한다. 둘째, 통합창구(gate-way)를 강화하기 위하여 시·군·구 희망복지지원단 내에 아동, 청소년, 가족업무 담당부서를 조직화하고 사정·진단 결과에 따라 드림스타트, 아동보호전문기관, 청소년 및 가족 관련기관으로 이관하는 체계로 재편이 필요하다는 의견이 있었다. 셋째, 통합창구(gate-way)를 강화하는 것은 보호체계의 진입창구를 일원화한다거나 통합창구를 별도로 신설하는 것 보다 촘촘한 접근이 가능한 구조로 명확화 할 필요가 있고, 대상자 발굴 이후 이루어지는 지원을 총괄하는 통합중심축으로서의 컨트롤타워가 필요하다는 의견이 많았다. 특히 진입창구는 다각화, 다양화하여 요보호아동이 언제, 어디서나 보호체계로 진입할 수 있도록 접근성을 제고하여야 한다는 의견을 포함한다. 넷째, 통합창구(gate-way)에는 개입초기단계에 데이터가 집적되어야 하고, 아동·청소년·가족에 대한 진단·사정의 권한이 있고 DB 관리가 가능하며, 경찰 등 공공, 민간과의 공조를 조정하는 기능이 포함되어야 한다는 지적이 많았다. 다섯째, 시·군·구 아동복지팀을 중심으로 통합창구(gate-way) 기능을 강화할 수 있다는 의견도 있었다.

‘보호대상 아동·청소년 DB구축과 통합사례관리’의 경우 첫째, 통합창구(gate-way)와 보호대상 아동, 가족의 사례관리를 위해서는 기본 데이터가 관리되어야 하고, 아동과 가족이 제공받을

수 있는 모든 서비스를 연결하고 조정하는 컨트롤타워 기능이 강화되어야 한다. 둘째, 드림스타트는 12세 이하 아동으로 대상이 제한되어 있어 가구단위 사례관리를 기반으로 하는 희망복지지원단의 예방적인 개입과 지원이 필요하다. 이를 위해 통합사례관리사 인력충원과 교육이 필요하다. 셋째, 지역 내 사례관리 기능이 상당부분 중복되기 때문에 정보를 공유하고 역할을 조정하여 사각지대 발굴과 해소에 자원을 투입하는 구조로 재편하여야 한다. 넷째, 최소한의 개인정보, 서비스 제공이력 등의 정보를 공유하고 의뢰가 가능한 법적근거를 강화하고 표준화된 사정도구와 서식을 개발하여 정보분류체계를 단일화하는 작업이 필요하다. 다섯째, 성폭력 피해, 정신건강 관련 정보, 미혼모 등 낙인의 소지가 있는 정보를 포함하여 개인정보에 등급을 설정하여 정보공유의 범위를 조절하는 등 관리가 필요하다. 여섯째, 현행 드림스타트와 아동보호전문기관 간의 DB통합이 필요하다. 일곱째, 아동복지시설 뿐 아니라 중장기 청소년쉼터에 입소한 청소년 관련 정보도 통합관리하여야 한다. 여덟째, DB는 아동의 퇴소조치 등 아동복지심의위원회 등에서 의사결정 자료로 활용할 수 있고, 서비스 제공 및 모니터링과 관련한 자료와의 집적이 필요하다. 이상에서 언급한 영역2의 정책과제, 세부과제에 대한 주요내용을 요약한 것이 표 5-42이다.

표 5-42 보호체계 개선 세부과제: 요보호아동 보호조치 개선

① 영역	② 정책과제	③ 세부과제	④ 주요내용
2. 현행 요보호아동 보호조치 개선	2.1. 전담공무원 및 아동위원 확보와 전문성 강화	2.1.1 전담공무원 배치 및 전문성 강화	- 시군구 내 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행할 수 있는 전담공무원 일선 배치 - 아동과 보호자가 상담을 받을 수 있는 여건 제공(찾아가는 상담, 비용 지원 등) - 전담공무원이 전문성을 기반으로 보호조치 이행사항을 점검·관리 - 현재 전담공무원제도는 유명무실한 상황임. 법률에서 명시한 전담공무원 배치와 교육 및 연수강화 필요 - 아동복지심의위원회는 전담공무원이 결정하기 어려운 사례나 전문적 회의를 요하는 사례에 대한 자문 수행
		2.1.2 아동위원 확보 및 전문성 강화	- 시군구 내 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행할 수 있는 아동위원 확보 및 인력풀 구축 - 아동복지시설 및 청소년복지시설(청소년쉼터), 청소년상담복지센터 등 지역 내 전문인력 포괄적 확보 - 아동과 보호자가 상담을 받을 수 있는 여건 제공(찾아가는 상담, 비용 지원 등) - 아동위원의 전문성 강화를 위한 교육 및 연수강화

① 영역	② 정책과제	③ 세부과제	④ 주요내용
	2.2. 보호조치 개선 및 기반강화	2.2.1 아동복지심의위원회 상시운영 기반마련	- 일선 공무원의 자의적 판단에 따른 아동배치를 지양하고 아동의 배치결정을 위한 판단기준 마련 - 아동복지심의위원회(소위원회 포함)가 상시운영 될 수 있도록 구성 및 운영방식 개선 - 아동의 안전을 평가할 수 있는 전문성을 기반으로 전문가 위원회로 구성·운영(사례관리 담당자 보고 활용 등) - 심의대상을 확대하고 위원회의 역할과 기능 강화(보호조치 이행사항 점검, 모니터링, 보호조치 조정 여부 등) - ‘긴급조치’ 상황에 대한 판단권한 위임, 의사·상담심리전문가·사회복지사 등 ‘심의팀’ 구성(소위원회) - 소위원회를 활성화하여 보호조치, 퇴소조치, 보호조치 변경, 친권상실 청구 등 심의(실무위원회 운영근거 마련) - 사전심의를 원칙으로 하되 권한위임 규정을 두거나 선지원, 사후승인절차 마련 등 구체적 해법 제시 필요
		2.2.2 보호조치 다각화 및 인프라 강화	- 보호자와의 일시분리를 위한 일시보호를 별도로 분리, 보호자의 상담·치료 등 병행하는 방식으로 다각화 - 청소년의 경우 실제 입양, 가정위탁 조치가 쉽지 않으므로 다양한 목적의 그룹홈 지정·운영 확대를 통한 가정형 보호 기반 구축, 가정복귀 및 사회 적응 프로그램(시설) 단계 마련 - 가정위탁 시 보호수당, 보육료, 의료보호 뿐 아니라 간접비용 및 기회비용 보전, 연금크레딧 등 지원강화, 대리위탁부 모를 ‘연고자’로 따로 분리하지 않고 가정위탁에 포함하여 같은 조항에서 관리하도록 개선 검토 - 입양 파양 시 조치와 아동보호 지원책(상담서비스, 양육비 청구, 재위탁 등) 전반적 보완 - 공공성 기반 가정위탁, 입양 활성화 방안 마련(대국민홍보 강화 포함), ‘아동과 가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치를 하는 것’의 구체적 가이드라인 마련
	2.3 보호체계 진입 통합창구 (gate-way) 구축	2.3.1 시·군·구 보호체계 진입창구 기능강화	- 독일의 경우 지자체마다 아동청소년국(Jugendamt)이 설치되어 가족대상 사회복지서비스 개입을 총괄 - 초기진단(현장조사 포함)은 공공에서 수행, 요보호아동이 아닌 모든 아동에 대한 조기개입체계 구축 - 통합창구(gate-way) 강화를 위해 시·군·구 희망복지지원단 내에 아동, 청소년, 가족업무 담당부서 강화, 사정·진단 결과에 따라 드림스타트, 아동보호전문기관, 청소년전달체계, 가족전달체계 등 영역별 전문 전달체계로 이관 - 시·군·구 아동복지팀의 통합창구 기능강화 - 진입창구를 일원화한다거나 통합창구를 신설하는 의미보다 촘촘한 접근이 가능한 구조로 조정하고 발굴 이후 지원을 총괄하는 통합중심축(컨트롤타워)이 필요함. 진입창구는 다각화, 다양화해야 접근성 증가

① 영역	② 정책과제	③ 세부과제	④ 주요내용
			- 요보호아동은 언제, 어디서나 보호체계로 진입이 가능하되 보호체계에 진입한 아동은 개입초기단계에 통합창구(gate-way)에 모일 수 있는 구조 필요. 창구의 일원화보다 명확화가 필요 - 통합창구(gate-way)는 요보호아동, 위기청소년에 대한 진단·사정 권한, DB담당이 가능한 곳이어야 함. 경찰과 공조 필요
	2.3 보호체계 진입 통합창구 (gate-way) 구축	2.3.2 보호대상 아동·청소년 DB구축과 통합사례관리	- 통합창구(gate-way)와 사례관리 강화를 위해 기본데이터 구축이 전제되어야 하고, 아동이 제공받을 수 있는 모든 서비스를 연결, 조정하는 컨트롤타워 기능이 강화되어야 함. - 현재 드림스타트는 12세 이하 아동을 대상으로 하나 가구 단위 사례관리가 이루어지고 있는 희망복지지원단과의 의뢰, 연계를 통해 가족에 대한 예방적 개입지원 필요(사례관리사 인력충원 및 교육 전제) - 지역 내 사례관리 기능이 중복되므로 정보공유, 역할조정을 통해 사각지대 발굴 및 해소에 자원투입 필요 - 최소한의 개인정보, 서비스 제공이력 등 정보 공유, 의뢰가 가능한 법적근거 강화, 표준화된 사정도구 및 서식(진단사정지, 의뢰서, 서비스 내용 요약서 등) 개발 및 활용, 정보분류체계 단일화 등 주관성 배제 장치마련 - 정보공유에 대한 개인정보제공 동의 절차 활용, 정보공개 범위, 정보제공자 및 공유자, 정보보유기간 등 명시 - 성폭력 피해, 미혼모 출산, 정신건강 관련 정보 등 낙인요소 가 있는 부분 등 정보공유 범위에서 제외하거나 개인정보에 등급을 설정하여 공유범위 조절 관리 - 대상자의 성, 연령, 발달특성, 장애여부, 학업특성, 현재 서비스, 원가족 교류정도, 가족복귀 가능성 등 공유 필요(공공에서 1차 보관하고 전자서류를 포함하여 열람권 범위를 설정 제한하는 방식) - 아동의 퇴소조치 및 주요 의사결정의 자료(아동복지심의위원회 등) 활용, 서비스 제공 및 모니터링 부분 구축 - 정보보호 등 기술적 문제는 충분히 보완가능하며 다양하게 가공되어야 한다는 점에서 시스템 설계 필요 - 행복e음 개선을 통한 보호대상 아동의 문제진단·사정 자료 구축, 드림스타트-아동보호전문기관 DB통합 - 아동복지시설 뿐 아니라 중장기 청소년쉼터 입소 청소년 정보 통합관리 필요

(3) 영역 3. 전달체계 개선과 서비스 전문성 강화

① 아동·청소년·가족 보호지원서비스 공공성 강화

‘**시·군·구 아동·청소년 보호복지 통합지원 기반 강화**’와 관련하여 첫째, 현행 대규모 양육시설은 일시보호소, 아동상담소, 아동보호치료시설, 지립지원시설 등으로 기능을 전환해 나가야 한다. 둘째, 입양, 가정위탁, 가정형 시설, 시설입소의 아동보호조치 일반원칙이 준수되기 위해서는 시·군·구 단위의 인프라 구축이 전제되어야 한다. 셋째, 청소년쉼터의 자율적인 입·퇴소 원칙을 준수하면서도 아동학대, 가정폭력 피해 여부에 대한 사정을 강화하고 쉼터 종사자를 포함한 시설종사자의 공동연수와 교육을 확대하여야 한다. 넷째, 청소년쉼터 입소 후 보호조치 필요 여부에 대한 심의절차를 강화하고 아동복지시설 입소, 가족지원 및 사회복지기관 지원 등 통합지원이 강화되어야 한다. 다섯째, 시·도, 시·군·구 단위에서 아동, 청소년, 가족 대상 유사사업 및 예산의 통합이 필요하다. 여기에는 학대피해아동, 가출청소년, 청소년 한부모, 자녀양육 지원 등 보호·복지지원이 종합적으로 제공되는 기반이 마련되어야 한다는 의견을 포함한다.

‘**민·관 역할분담 체계 재편**’와 관련하여 첫째, 드림스타트와 희망복지지원단의 시스템은 통합운영을 원칙으로 가동되고 있으므로 보호체계 내 관-민 간 연계를 위한 법적근거가 강화되어야 한다. 둘째, 도시유형과 규모 등을 종합적으로 고려하여 드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호 전문기관의 체계를 통합하는 시범사업 추진이 요구된다. 셋째, 요보호아동을 가정 먼저 파악하고 발견하는 학교, 지역교육복지센터 등을 포함하는 공공-민간 전달체계를 재구축하여야 한다. 넷째, 지자체 내 컨트롤타워를 마련하고 아동, 청소년, 가족 보호서비스를 사회서비스 바우처 방식으로 위탁하는 방안의 검토가 요구된다. 다섯째, 공공의 역할을 먼저 명확히 한 후 민간서비스를 재편하는 수순으로 추진하여야 한다.

② 아동·청소년·가족 보호지원서비스 전문성 강화

‘**민간서비스 전문성 강화**’와 관련하여 보호복지서비스의 중복 필요성은 일정 부분 인정되어야 하며, 각각의 고유성과 전문성을 강화해 나가면서 사각지대를 해소해야 한다는 의견이 지배적이었다. 이와 함께 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 통합을 전제로 사회복지관 등 지역 내 가족지원 서비스를 재편하여 양육지원, 부모교육, 부부상담, 빈곤가정 자활 등

예방적 개입이 강화되도록 해야 한다는 의견이 많았다. 마지막으로 지지적서비스, 보충적서비스, 대리적서비스 제공을 위한 인프라를 확충하고 서비스의 질을 개선하여야 한다는 지적이 있었다.

‘보호지원서비스 효과 제고’의 경우 첫째, 서비스와 사례관리에 대한 성과와 양적평가보다 서비스 효과 측정을 위한 질적평가를 강화하여야 한다. 둘째, 요보호아동, 위기청소년 등 보호체계에 진입한 대상자의 경우 연령이 아닌 위기해소 및 문제해결 여부를 기준으로 서비스의 중단과 지속여부가 결정되어야 한다. 셋째, 시·군·구 단위의 아동, 청소년, 가족 업무의 통합으로 연속선상에서 서비스를 제공하여 효율화, 효과성을 제고하여야 한다. 넷째, 법률에 명시한 제도와 인프라가 지역에 따라 추진되지 않거나 미설치된 것이 있으므로 이를 모니터링하여 지역 간 편차를 해소하고 사각지대와 공백을 최소화해 나가야 한다. 이상에서 언급한 영역3의 정책과제, 세부과제에 대한 주요내용을 요약한 것이 표 5-43이다.

표 5-43 보호체계 개선 세부과제: 전달체계 개선 및 전문성 강화

① 영역	② 정책과제	③ 세부과제	④ 주요내용
3. 전달체계 개선과 서비스 전문성 강화	3.1 아동·청소년·가족 보호지원서비스 공공성 강화	3.1.1 시·군·구 아동·청소년 보호·복지 통합지원 기반 강화	- 대규모 양육시설의 기능전환(일시보호소, 아동상담소, 아동보호치료시설, 자립지원시설 등) - 아동의 배치결정을 위한 사정·진단, 판단기준과 일반원칙(입양)가정위탁)가정형 시설)시설입소 순 보호조치 등)을 준수한 배치가 이루어지기 위해서는 시·군·구 단위의 인프라 구축 전제 필요 - 청소년쉼터 입소자에 대한 학대여부 사정강화, 개입방법에 대한 공동연수·교육, 단, 현 자율 입·퇴소방식 유지 - 청소년쉼터 입소 후 상담을 통해 보호조치 필요 여부 등 판단하는 절차 강화 - 거리사회사업(street social work), SNS를 통한 발굴 및 사례관리 기반 강화 - 청소년쉼터 퇴소 후 그룹홈, 자립지원관 등 아동복지시설 입소보호가 가능하도록 개선, 입소 기간 중 아동보호전문기관, 건강가정지원센터, 사회복지관 등 가족재결합서비스 또는 자립지원서비스 등 지원 강화 - 청소년 한부모 그룹홈 및 가정위탁 강화, 학업중단예방지원, 자녀양육지원 등 통합지원 강화 - 시도 혹은 시·군·구 단위에서 아동, 청소년, 가족 대상 유사사업 및 예산 통합
		3.1.2 민·관 역할분담 체계 재편	- 드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호전문기관 체계통합 시범사업 추진(도시유형 및 규모 고려) - 요보호아동을 가장 먼저 파악할 수 있는 학교와 지역교육

			복지센터(서울시) 등 연계강화 등 전달체계 재구축 - 드림스타트-희망복지지원단 시스템은 통합 운영되고 있음. - 보호체계 내 민-관과의 연계를 위한 법적근거 마련 - 지자체 (공공)컨트롤타워를 마련하고 아동·청소년·가족 보호 서비스를 사회서비스 바우처 방식으로 위탁 검토 - 공공에서 민간시설에 아동배치 권한 마련, 공공의 역할을 명확히 한 후 민간서비스 재편 순 - 지역사회의 특성과 수요에 따라 탄력적 운영, 맞춤형 배치, 서비스 모니터링 기능 강화
3. 전달체계 개선과 서비스 전문성 강화	3.2 아동·청소년·가족 보호지원서비스 전문성 강화	3.2.1 민간서비스 전문성 강화	- 건강가정지원센터, 종합사회복지관의 대상 및 서비스 내용의 중복 해소, 전문성 강화를 통한 사각지대 해소 - 일정정도의 중첩성을 인정할 필요가 있고 각각의 고유성, 전문성을 확보할 수 있도록 지원내용 군살제거 필요 - 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터 통합, 사회복지관 포함 지역사회 가족지원 서비스 재편(교육복지지원센터에 서도 가족대상 사업내용 확대추세) - 요보호아동, 위기청소년, 가족의 보호원칙과 친권제한 등 서비스개입 시 기본원칙 함의와 공통적용 - 청소년 한부모의 가정위탁, 입양숙려기간 중 미혼모 보호 과정에서 발생하는 사각지대, 틈새 보완 - 예방적 개입(양육지원, 부모교육, 부부상담, 빈곤가정 자활 등)을 활성화하여 선제적 개입 강화 - 지역사회 내 지지적 서비스, 보충적 서비스, 대리적 서비스 여건 확충 및 서비스 질 개선
		3.2.2 보호지원서비스 효과 제고	- 분절적, 파편적인 지원을 연속선상에서 지원하여 정책효과 극대화(아동, 청소년, 성인기 연계 지원) - 서비스, 사례관리 등에 대한 성과, 양적평가보다 실질적인 서비스 효과 측정을 위한 질적평가 강화 - 시·군·구 아동, 청소년, 가족 업무 통합을 통한 효율화, 효과성 제고 - 법률에 명시한 인프라, 사업이 지역에 따라 보편적으로 추진되지 않는 경우도 있어 이를 모니터링하고, 충분한 서비스 지원기관이 있는 지역과 그렇지 않은 곳에 대한 차별화된 전략을 통해 사각지대 및 공백 최소화 - 아동복지시설, 청소년복지시설 간의 유형별 편차를 해소하여 지원효과 제고 - 요보호아동, 위기청소년 등 해당연령이 아닌 문제해결 여부를 기준으로 서비스 중단, 지속여부 판단 - 중앙부처가 다원화되어 있으나 유사제도 및 서비스의 효과 척도와 정책성과 공유 - 중앙정부차원에서 보호지원효과 등 성과관리, 표준양육비 산출 등 보호체계 내 아동의 지원편차 최소화

다음으로 국지적 우선순위(L)와 복합적 우선순위(G)의 합계를 기준으로 14개 세부과제의 중요도를 파악한 결과 먼저, 영역의 중요도는 전달체계 개선과 서비스 전문성 강화, 보호체계 및 정책대상의 개념 정립, 현행 요보호아동 보호조치 개선 순이었다. 7개 정책과제의 중요도는 ‘아동·청소년·가족 보호지원서비스 공공성 강화’가 가장 높고, ‘보호체계 진입 통합창구(gate-way)구축’이 그 다음을 이었다. 마지막으로 14개 세부과제의 중요도를 살펴본 결과 1순위는 ‘시·군·구 아동·청소년 보호·복지 통합지원 기반 강화’, 2순위는 ‘요보호아동 개념 명확화’, 3순위는 ‘보호지원서비스 효과 제고’, 4순위는 ‘양육능력 판단기준 마련’, ‘부모의 양육책임 이행 강화’ 순이었다. 3개 영역에 따른 7개 정책과제, 14개 세부과제의 중요도와 순위를 요약한 것이 표 5-44이다.

표 5-44

이동 청소년가족 보호체계 개선과제 중요도와 순위

① 영역		② 정책과제		L ²⁾	G ²⁾	③ 세부과제		L ²⁾	G ²⁾	순위
1. 보호체계 및 정책대상의 개념정립	0.319	1.1. 보호대상 아동·청소년 개념정립		0.503	0.160	1.1.1. 요보호아동 개념 명확화		0.639	0.102	2
		1.2. 보호조치 원칙에 따른 부모의 양육책임 이행 강화		1.1.2. 지원대상 아동·청소년으로 정책대상 확대		0.361	0.057	10		
				1.2.1. 양육능력 판단기준 마련		0.500	0.079	4		
				1.2.2. 부모의 양육책임 이행 강화		0.500	0.079	4		
2. 현행 요보호아동 보호조치 개선	0.283	2.1. 전담공무원 및 아동위원 확보와 전문성 강화		0.174	0.049	2.1.1. 전담공무원 배치 및 전문성 강화		0.760	0.037	12
		2.2. 보호조치 개선 및 기반강화		2.1.2. 아동위원 확보 및 전문성 강화		0.240	0.011	14		
				2.2.1. 아동복지심의위원회 상시운영 기반마련		0.422	0.035	13		
				2.2.2. 보호조치 다각화 및 인프라 강화		0.578	0.048	11		
		2.3. 보호체계 진입 통합창구 (gate-way) 구축		2.3.1. 시군구 보호체계 진입창구 기능강화		0.492	0.073	7		
				2.3.2. 보호대상 아동·청소년 DB구축과 통합사례관리		0.508	0.076	6		
3. 전달체계 개선과 서비스 전문성 강화	0.398	3.1. 아동·청소년·가족 보호지원서비스 공공성 강화		0.592	0.235	3.1.1. 시군구 아동·청소년 보호복지 통합지원 기반 강화		0.707	0.166	1
		3.2. 아동·청소년·가족 보호지원서비스 전문성 강화		3.1.2. 민간 역할분담 체계재편		0.293	0.069	8		
				3.2.1. 민간서비스 전문성 강화		0.369	0.064	9		
				3.2.2. 보호지원서비스 효과제고		0.604	0.098	3		

* 주 : 1) 모든 항목의 C.I가 0.1 미만임을 확인하였으며, 응답자가 완전한 일관성을 유지하여 쌍대비교를 수행한 것을 의미함.

2) L(국지적 우선순위), G(복합적 우선순위) 각각의 우선순위벡터의 합이 높은 순으로 우선순위를 도출함.

4. 소결 : 현행 보호체계의 실태와 문제점

1) 지역별 보호업무 기반의 편차 발생

시·군·구 아동·청소년·가족 보호업무 (본청)담당자는 평균 약 32명으로, 여기에는 아동업무(8.2명), 보육업무(5.0명), 여성업무(3.2명), 청소년업무(3.1명), 가족업무(2.8명), 희망복지지원단(9.7명)이 포함된다. 지역별 인구규모에 따라 광역시의 구·군지역(약 40명), 도의 시지역(중소도시)(약 36명)은 평균을 상회하였고, 도의 군지역(농산어촌)은 약 23명으로 가장 적었다. 각 자치구에서 파악한 행정조사 자료를 기준으로 할 때 지역별 아동·청소년 인구 대비 보호대상 및 지원대상 아동·청소년의 비율은 도의 군지역이 9.5%로 가장 높았고, 도의 시(4.0%), 광역시의 구·군(3.8%) 순이었다. 즉, 도의 군지역의 경우 상대적으로 적은 인구규모로 인해 전담인력(공무원) 배치는 저조한 반면 보호대상 아동·청소년·가족의 비율은 높다는 점에서 보호공백이 발생할 가능성을 배제하기 어렵다.

한편 희망복지지원단의 사례관리 가구 내 아동·청소년은 약 4만 3천명 정도로 이는 전체 가구원 수 대비 약 15.5% 수준이며, 광역시의 구지역(23.4%), 광역시의 군지역(21.1%), 도의 군(15.7%), 도의 시(12.9%) 등의 편차를 보였다. 반면 이들 아동·청소년 가운데 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈되어 보호조치가 필요한 요보호아동(위기청소년 포함)의 비율은 평균 22.2%로 광역시의 군지역(34.4%)이 가장 높았고, 그 다음으로 광역시의 구지역(25.9%), 도의 시지역(22.8%), 도의 군지역(17.8%) 순이었다.

특히 희망복지지원단의 사례관리 가구의 특성을 지역별로 살펴보면 광역시 구·군 및 도의 시지역은 사례관리 대상 아동·청소년 가운데 한부모 아동·청소년, 미혼모부가구 비율이 상대적으로 높고, 도의 군은 부부중심·장애·다문화 아동 비율이 높았다. 군지역의 경우 다문화가정 비율이 높고 민간 서비스 제공기관 설치율이 상대적으로 저조하였다. 이와 같이 지역별로 보호대상의 규모와 이에 따른 지원 요구도가 다르기 때문에 보호기반의 편차를 다각적으로 모니터링하여 향후 아동복지전담공무원, 희망복지지원단 인력의 단계적 확충 시 우선배치를 고려하는 등 정책수립 시 이를 반영할 필요가 있다.

2) 아동복지전담공무원 배치기준 부재와 전문성 미흡

시·군·구 아동복지업무 담당자의 업무수행 현황을 보면 전체 근무시간(100% 기준) 중 사업운영·지원에 소요하는 시간 비중이 약 50.2%를 차지하였고, 시설점검·관리업무(25.6%), 아동 개별서비스·지원업무(14.4%), 기타 행정업무(약 9.8%) 순이었다. 즉, 자치구 아동복지업무 담당자의 업무 가운데 아동에 대한 개별서비스 업무가 차지하는 비중이 현저히 낮은 상황에서 개정 「아동복지법」 시행에 따른 보호조치 시 절차가 준수되기 위해서는 담당업무 조정과 전문성 제고가 우선되어야 함을 알 수 있다.

한편 「아동복지법」에 근거한 ‘아동복지전담공무원’은 법률에만 명시된 인력일 뿐 실제 현장에서는 사회복지전담공무원 가운데 아동복지업무 담당자를 지칭하는 것인지, 그 존재와 역할에 대한 이해조차 부재한 상황이었다. 이로 인해 자치구 단위에 배치되어 있는 아동복지전담공무원, 청소년육성전담공무원의 정확한 현황조차 파악이 쉽지 않았다. 특히 자치구 업무에서 아동복지 업무의 경우 다른 업무에 비하여 우선순위가 높지 않은 상황임을 고려할 때 아동복지전담공무원의 자격 및 배치기준을 마련하고 직무에 대한 교육 및 연수와 인센티브 제공 방안이 함께 고려될 필요가 있을 것이다.

3) 자치구 단위 사례관리업무 조정기능 부재

자치구 단위의 통합사례관리 전담기구라 할 수 있는 희망복지지원단의 업무수행 현황을 살펴본 결과 전체 근무시간 가운데 통합사례관리에 투입하는 시간이 41.4%로 가장 높았고, 자원관리(16.0%), 기타 행정(15.9%), 지역보호체계 운영(13.9%), 읍·면·동 복지업무 지원·관리(12.8%) 순이었다. 다만 통합사례관리에 투입하는 시간 비중이 많음에도 불구하고 현행 사례관리 소요시간 자체가 부족하여 필요한 소요시간을 확보하여 충분한 지원이 이루어지기 위해서는 인력충원이 필요한 상황으로 확인되었다. 특히 희망복지지원단의 사례관리 업무와 관련하여 ‘시·군·구 요보호아동(위기청소년) 보호지원을 강화하기 위하여 개선이 필요한 부분’을 확인한 결과 ‘아동·청소년 사례관리 전담인력 확충’이 필요하다는 응답 비율이 가장 높았다.

12세 이하 아동의 경우 드림스타트로 일부 이관되기도 하였는데, 드림스타트에서 희망복지지원단으로 재이관되는 13세 이상 아동·청소년의 사례는 극히 일부에 불과한 것으로 나타나 통합서비스 조차 전체 생애주기 가운데 일부만을 포함하고 있고, 보호업무의 연속성이 미흡한 상황임을

알 수 있다.

한편 드림스타트와 일부 동 주민센터에서도 사례관리업무를 맡고 있고, 민간기관인 건강가정 지원센터, 사회복지관에서도 사례관리가 기본업무로 이루어지고 있지만 주 사례관리기관을 배정하는 등 총괄조정 기능이 부재한 상황이다. 이로 인해 유사업무 추진 시 공공과 민간기관이 협업보다 경쟁관계에 놓이는 경우까지 일부 발생하고 있다. 사례관리기관은 난립해 있으나 사례의 특성을 고려하여 주 사례관리기관과 사례관리자를 배정하고, 경우에 따라 다 기관이 협력적으로 개입해야 하는 사례에 대한 총괄적인 조정을 담당하는 기능이 부재한 것이 문제점으로 지적된다.

4) 아동·청소년·가족 보호체계의 분절적 운영

자치구 단위에서 아동·청소년·가족 보호체계가 분절적으로 운영되고 있다. 아동보호업무의 경우 학대피해아동업무는 법률에 의거하여 아동보호전문기관을 중심으로 운영되고 있는데 이 과정에서 자치구(담당)의 역할과 실질적 권한이 미흡한 상황이다. 현재 신고접수와 현장조사, 사례관리까지 아동보호전문기관에서 담당하는 구조로 아동복지 담당공무원은 지역 내 학대피해 아동과 가족 관련 정보시스템에 직접 접근할 수 없을 뿐 아니라 일부 자치구의 경우 아동보호전문 기관에서 심의를 거쳐 보호조치를 의뢰한 경우에도 (법률에 따라)위원회의 별도 심의를 거치고 있다. 요보호아동업무와 학대피해아동 보호업무가 분리될 수 없음에도 불구하고 이와 같이 이원화되어 작동되고 있는 상황이다.

아동, 청소년 복지시설의 경우 기능, 목적, 보호대상의 사유와 특성이 유사함에도 불구하고 법적 설치근거가 다르다는 이유로 운영여건과 서비스에 편차가 발생하기도 하였는데 이것이 보호대상 간 차별로 이어지는 것이 문제로 지적된다. 예를 들어 「아동복지법」에 근거한 자립지원시설은 아동복지시설에서 퇴소한 사람을 대상으로 하고 있어(동법 제52조) 「청소년복지 지원법」에 의한 청소년쉼터에서 퇴소한 경우 자립지원시설에 입소할 수 없다. 지자체에서 지원하는 자립정착금 역시 가정폭력, 아동학대로 인해 가출하여 공동생활가정(그룹홈)에 입소하여 퇴소하는 청소년에게는 지원되지만 같은 사유로 청소년쉼터에 입소하여 퇴소 후 자립을 준비해야 하는 청소년은 배제된다. 즉, 청소년복지시설인 청소년쉼터를 포함한 보호시설에 입소한 18세 미만의 아동·청소년은 「아동복지법」에 근거한 보호조치의 사각지대에 놓여있다.

한편 지역 내 취약계층 가구단위의 사례관리업무를 담당하는 희망복지지원단의 경우 발견(발

굴), 지원, 사후관리 각 단계에서 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터 등 청소년, 가족 관련 민간기관과의 연계 정도가 미흡한 수준으로 확인되었다. 특히 희망복지지원단과 드림스타트 간에는 행복e음 시스템을 통한 사례이관을 포함하여 연계기반을 갖추어 나가고 있으나 자치구 내 아동·청소년·가족 사업팀 간의 공조는 제한적이며 각각의 보호체계가 분절적으로 가동되고 있는 상황이다.

5) 보호대상 DB공유 vs 개인정보 보호

최근 개인정보 보호가 민감한 사안으로 부각되면서 보호대상에 대한 최소한의 기본정보와 서비스 이력에 대한 기관 간 정보공유가 원만하게 이루어지지 않고 있는 상황이다. 기관 간 공동개입 및 서비스 연계가 반드시 필요한 경우에도 적극적인 정보공유를 통한 공조보다 개별기관에서 자체적으로 대응하는 경우도 발견되었는데, 각각의 개별 기관별로 발굴부터 정보관리 일체가 분절적으로 이루어지고 있어 낭비와 비효율을 야기하고 있다. 민간 서비스 제공기관의 경우 자치구에서 구축한 대상자 DB에 접근하기도 어려워 대상자가 직접 서비스 이력을 얘기하기 전에는 어디서 어떤 서비스를 얼마나 받았는지에 대한 기본 정보조차 알 수 없는 상황이다. 이로 인해 불필요한 초기상담 과정이 반복되고 동일한 지원이 중복되는 등 서비스 효율과 효과를 기대하기 어려운 구조이다.

드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호전문기관 간에 중복적으로 개입이 이루어지는 사례가 많은 상황에서 담당자에게 관련 자료 제공을 일일이 요청하는 현행 방식은 개선이 필요하다. 특히 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 시행령 제14조(사회보장정보 시스템의 이용 범위, 방법 및 절차 등)를 근거로 복지자원과 보호대상 DB공유에 관한 사항을 지침을 통해 구체화할 필요가 있다.

6) 보호조치와 원 가정보호 기반 취약

아동복지심의위원회(소위원회 포함)가 구성되어 있지 않거나, 구성되어 있더라도 회의개최가 이루어지지 않는 등 법률에서 명시한 보호조치 절차가 준수되지 않고 있다. 보호대상 아동의 경우 즉시성을 요하는 경우가 많아 법률에서 명시한 위원회(소위원회 포함) 운영 관련 행정절차를 준수하기 어렵기 때문에 지자체가 조례제정에 소극적인 것으로 파악된다. 일부 자치구의 경우

임의로 서면심의나 사후심의 방법을 활용하기도 하였는데 감사 등 지적에 대한 부담이 있지만 보호공백을 최소화하기 위한 자구책인 경우가 대다수였다. 특히 아동복지심의위원회(소위원회 포함)에서 가정위탁, 시설입소를 결정하더라도 위탁가정이 없거나 정원에 여유가 없는 등 인프라 자체가 취약하여 위원회의 심의·의결 사항이 무력화 될 수밖에 없는 경우도 발생하였다. 이외 위원회의 심의·의결 사항에 대하여 친권자가 공식적으로 이의를 제기할 수 있는 이의신청 절차가 구비되어 있지 않아 개선이 요구된다.

한편 희망복지지원단의 사례관리 대상 아동·청소년의 경우 심리·정서·정신건강 관련 문제가 가장 많았고, 지원과정에서 양육자(보호자)의 비협조와 지역 내 연계(이관)가 가능한 전문기관이 부족하다는 의견이 많았으며, 청소년상담복지센터 등 전문기관과의 연계 정도는 매우 미흡하였다. 즉, 원 가정 보호를 위한 공공-민간 기관 간 공조여건이 취약하고, 보호조치를 위한 자치구 단위 인프라 구축 정도가 미흡하여 법제의 취지가 현장에서 실현되지 못하고 있는 상황이다. 민간 서비스 제공기관 간의 서비스 중첩성은 일정 정도 인정할 필요가 있지만 각각의 설치목적에 따른 고유성, 전문성을 확보할 수 있도록 하면서 유사서비스를 조정하는 컨트롤타워가 없고, 위기아동·청소년·가족에 대한 보호조치와 원 가정 보호를 위한 공통 기준(매뉴얼)이 부재하다.

제 6 장

아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 정책과제

1. 정책제안 배경
2. 정책과제

제 6 장

아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 정책과제*

1. 정책제안 배경

이 연구에서 보호체계는 ‘보호를 필요로 하는 대상을 보호하고 지원하는 정책 및 제도와 서비스 제공을 위한 일련의 전달체계’로 정의하였다. 보호체계의 개념과 범위를 어떻게 설정할 것인지는 접근방법에 따라 상이하며, 이에 따라 정책대상의 규모 역시 달라질 수밖에 없다. 다만 아동·청소년·가족의 보호에 있어 보호(protection), 안전(safeguarding), 복지(welfare)의 경계를 명확하게 구분하기 어렵고, 주요국의 경우 보호체계(protection system)의 개념은 복지체계(welfare system)와 혼용되고 있어 이 연구에서 보호체계는 학대, 폭력 등에 대한 예방, 사후대응과 관련한 일련의 시스템이라는 전통적인 접근에서 벗어나 「사회보장기본법」에 의한 ‘사회보장’ 차원에서 접근하고자 하였다.

사회보장은 “사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스(사회보장기본법, 법제처, <http://www.moleg.go.kr>, 인출일: 2015.5.12.)”로 보호, 안전, 복지의 개념을 내포하고 있을 뿐 아니라 동법 제3조에서 명시한 ‘평생사회안전망’과 아동·청소년·가족 보호체계의 개념, 취지가 결국 상이하지 않다는 판단에서 기인한다. 특히 아동·청소년·가족 보호정책은 전생애주기에 걸쳐 분포하는 대상자 개인의 문제와 욕구 뿐 아니라 가족(가구)을 단위로 하는 개입, 지원서비스 형태로 전달된다는 점에서 ‘지역사회중심의 통합서비스’의 일환으로 추진될 필요가 있다고 판단하였다. 이는 현행 아동·청소년·가족 보호정책은 중앙부처의 다원화로 인해 전달체계, 서비스가 분절적으로 추진되고 있어 정책대상 및 사업 간 통합 논의를 제외한다면 이와 같은 접근을

* 이 장은 김지연 연구위원(한국청소년정책연구원)이 집필함.

통해 지역사회 내 사각지대 발굴과 정책효과성을 제고하기 위한 차선택이 필요하다고 보았기 때문이다.

한편 사회보장은 모든 국민을 대상으로 하는데, 이와 같이 정책대상을 광범위하게 정의할 경우 역량이 분산될 수밖에 없다. 물론 정책대상을 지나치게 표적화(targeting) 하면 지원대상에서 제외될 확률이 높아져 사각지대가 확대된다는 문제가 있다. 이 연구의 초점 정책대상 역시 「아동복지법」, 「청소년복지 지원법」, 「건강가정기본법」 등에 근거한 ‘보호대상아동’, ‘위기청소년’ 그리고 이들의 주요환경이자 서비스 지원대상인 ‘가족’을 포함하므로 범위가 매우 넓다는 한계가 있다. 그러나 아동·청소년의 발달적 위기(development at-risk)와 부모의 이혼, 사망과 같은 상황적 위기(situational at-risk)에 효과적으로 대응하기 위해서는 아동·청소년·가족을 동일한 정책대상으로 규정하고 연장선상에서 논의할 필요성이 충분히 인정된다. 이러한 맥락에서 관련된 국정과제의 범위가 넓을 수밖에 없으며, ‘건강한 가정 만들기’, ‘청소년 역량개발 및 건강한 성장지원’, ‘아동인권 보호강화 및 건강한 성장·발달지원’과 관련된다. 특히 UN아동권리협약에 따른 ‘가정환경과 대안돌봄’ 관련 권고사항에 기반을 둔 개선과제와 사각지대 해소방안을 포함한다는 점에서 의미가 있다.

정책현황을 토대로 정책과제를 도출하고자 문헌연구, 2차 자료분석, 실태조사, 자치구 단위 보호사업 담당(자) 및 실무자 대상 FGI, 전문가 의견조사(AHP), 콜로키움 등을 개최하였으며, 정부부처, 학계 및 현장 전문가와의 정책연구실무협의회, 간담회를 통해 의견을 수렴하였다. 이에 ① 법률 개정, ② 보호기반 강화, ③ 제도 및 서비스 개선과 관련하여 총 13개 세부추진과제를 제안하였고 추진근거와 세부내용을 포함하였다.

2. 정책과제

1 법률 개정 : 「아동복지법」 개정

표 6-1 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)

세부추진과제 : 「아동복지법」 개정		예산 사업	법률 재개정	신규 개선	추진시기 ¹⁾		주무부처 (지자체 포함)
					단기 (2년)	중장기 (5년)	
1. 법률 개정	1-1. 무국적·미등록 이주아동 지원근거 마련		○		○		보건복지부
	1-2. 가정보호 우선조치 및 보호조치 변경근거 마련		○		○		"
	1-3. 보호대상아동의 퇴소조치 개선		○		○		"
	1-4. 아동복지심의위원회 구성 및 운영 개선		○		○		"
	1-5. 아동복지전담공무원, 아동위원 배치 근거 개선		○		○		"

1-1. 무국적·미등록 이주아동 지원근거 마련(동법 제4조)

(1) 추진근거

- ※ 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 심의결과 유엔아동권리위원회 권고사항 특별보호조치 망명신청 및 난민아동(권고사항 64-67항) (보건복지부, 한국아동권리모니터링센터, 2011, p.483)
- ※ D지역 사례 : 보호조치가 필요한 무국적·미등록 아동을 발견하여 ‘의료보호 전산관리 번호’를 부여하여 우선 긴급보호(시설입소) 조치를 하였으나, 이 아동은 금융거래가 불가하고 취학연령에 달할 경우 입학 등 학업지원에 어려움이 있는 상황임(자치구 담당자 FGI 내용 발췌)

지자체 담당(자) 및 실무자 대상 FGI에서 불법체류자의 자녀 등 무국적·미등록 이주아동⁴³⁾의 경우 「아동복지법」 상 ‘보호대상’에 해당하여도 보호조치의 법적근거가 부재하여 인권보호의 사각지대에 놓여있는 것이 확인되었다. 이로 인해 지자체와 아동보호전문기관에서 보호대상 이주아동 보호를 위하여 국적취득 문제부터 개입해야 하는 상황에 놓여 있었다. 이에 “이주아동 중 보호대상아동에 해당하는 경우 보호조치를 받을 수 있도록 해야 한다”는 취지로 「아동복지

43) 이주아동은 「출입국관리법」 제23조를 위반하여 체류자격을 받지 아니하고 대한민국에 체류 중인 사람으로서 보건복지부령으로 정하는 아동으로 정의함(정청래의원 대표발의 아동복지법 일부개정법률안 참조).

법」 일부개정법률안이 발의된 바 있으나(정청래의원 대표발의, 의안번호 1912548, 2014.11.18.) 소관위원회의 심의조차 이루어지지 않은 상황이다.

난민 및 망명희망자 자녀를 포함하여 우리나라에서 태어난 모든 아동, 무국적·미등록 아동에 대한 지원은 국적취득 사안이므로 신중한 검토가 필요하다. 그럼에도 불구하고 보호자의 보호를 받을 수 없는 ‘보호대상아동’ 에게는 최소한의 인도적 지원이 제공되어야 한다. 이에 지자체에서 이들 아동을 발견(발굴)하여 보호조치 하고자 할 경우 국적에 관계없이 인권보호 차원에서 선 보호조치 할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있다. 다만 무국적·미등록 이주아동의 사회권 인정범위에 대해서는 사회적 합의와 공감대가 선행되어야 하는 바 추가적인 검토가 요구된다.

(2) 세부내용 및 후속조치

- ① 「아동복지법」 제4조에 ‘보호조치가 필요한 아동에 대하여 국적에 관계없이 필요한 보호 조치를 하여야 한다’ 는 근거를 마련한다(표 6-2).
- ② 추가재정소요가 예측되나 국내거주 미등록 이주아동은 약 2만 명 정도로 추산되는 바(국가인권위원회, 2010, p.4) 보호조치가 필요한 보호대상 아동의 규모를 추정하기 어렵고, 아동의 보호조치 내용(시설 혹은 가정보호 등)을 예측할 수 없으므로 비용추계 대상에서 제외할 수 있다.

표 6-2 아동복지법 제4조 개정(안)

현행	개정안
제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① ~ ⑥ (생략)	제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ 국가와 지방자치단체는 보호조치가 필요한 아동에 대하여 국적에 관계없이 필요한 보호조치를 하여야 한다.

1-2. 가정보호 우선조치 및 보호조치 변경근거 마련(동법 제15조)

(1) 추진근거

※ 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 심의결과 유엔아동권리위원회 권고사항 가정환경과 대안돌봄 가정환경상실아동(권고사항 47-48항) (보건복지부, 한국아동권리모니터링센터, 2011, p.478)

보호조치에 있어 1차적인 원칙은 아동이 원 가정(family of origin)에서 보호될 수 있도록 하고, 대안돌봄이 필요한 경우에도 아동의 특성과 욕구를 고려하되 가정보호가 우선되어야 한다는 것이다. 그러나 요보호아동의 대안양육에 있어 여전히 가정보호에 비하여 시설입소 비중이 높게 나타나고 있다. 특히 보호조치 이후 보호조치의 변경이 필요한 지에 대한 검토절차가 명시되어 있지 않아 시설 입소 후 가정보호로 보호조치가 변경되는 경우를 파악하기 어렵다. 또한 근거 없이 아동의 배치를 변경하는 것은 결코 바람직하지 않지만, 최소 시설에 입소하면 18세에 달하여 퇴소 시까지 시설에서 생활해야 한다는 것 자체가 아동의 욕구와 발달을 고려하지 않은 것이므로 반드시 개선이 요구된다. 특히 요보호아동의 시설보호를 점차 줄여나간다는 정책목표를 우선적으로 설정하고, 보호조치의 취지와 절차를 명확히 하여 아동 최우선의 원칙, 원 가정 보호와 아동복지를 강화하기 위한 근거를 마련할 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서 보호대상아동에 대한 사전조사 및 상담, 보호조치의 변경 및 양육상황 점검에 관한 내용을 포함하는 것을 골자로 「아동복지법」 일부개정법률안이 발의되었다(김춘진의원 대표발의, 의안 번호 1915296, 2015.05.27.).

이와 함께 지자체 아동복지전담공무원의 경우 ‘사회보장정보시스템’에 대한 접근은 가능한 반면, 동법 제28조의2를 근거로 한 ‘아동학대정보시스템’의 경우 접근근거가 부재하여 관할지역 내 학대피해아동의 기본상황과 서비스 수혜 관련 정보 취득에 제한이 발생하고 있다. 이로 인해 아동보호전문기관에서 지자체로 보호조치를 의뢰한 경우 비로소 해당아동의 상황을 인지하게 되는 문제가 있다. 따라서 아동보호전문기관에서 취급하는 정보는 지자체 아동복지담당 공무원에게 접근권한을 부여하여 적극적 지원과 보호조치를 담당할 수 있도록 한다. 다만 아동과 가족의 개인정보는 보호되어야 하고 신분이 노출되어 불이익을 받아서는 안 된다는 대원칙이 지켜져야 하므로 아동복지전담공무원의 비밀누설금지, 윤리강령(standard) 준수, 위반시 조치와 절차를 강화하도록 한다.

한편 아동복지전담공무원은 사회보장정보시스템 접근이 가능하므로 아동학대정보시스템 열람이 가능할 경우 해당 아동과 가족에 대한 추가적인 복지서비스 제공을 검토, 연계하는 등 아동보호전문기관과의 공조를 강화해 나가야 한다. 특히 현재 아동학대 사안에 대한 현장조사는 경찰과 아동보호전문기관 상담원이 수행하고 있으나 아동복지업무를 담당하는 공무원도 사안에 따라 현장조사에 바로 투입되고 개입이 가능하도록 근거를 마련할 필요가 있다. 이는 지자체 내 아동복지업무 담당자들에 대한 교육, 연수 강화를 전제로 하며 아동보호업무의 공공성 강화를 위한 기본적인 조치라 할 수 있다.

(2) 세부내용 및 후속조치

- ① 「아동복지법」 제15조 제1항 제1호, 제2호의 보호조치(전담공무원 또는 아동위원이 보호자 및 아동 상담, 보호자 또는 연고자 보호)가 적합하지 않은 아동은 결국 시설보호와 가정보호 하게 된다. 이 경우 제15조 제1항 제4호(보호대상아동을 그 보호조치에 적합한 아동복지시설에 입소시키는 것)의 보호조치 시 양육시설 배치는 입양, 가정위탁, 공동생활가정 입소가 적합하지 않은 경우에 한하도록 근거규정을 마련할 필요가 있다. 입양, 가정위탁 배치가 우선될 수 있도록 활성화가 전제되어야 하겠으나 가정환경상실아동에 대한 국가와 지자체의 기본책무와 요보호아동 배치절차를 분명히 하였다는데 의미가 있다. 이와 함께 동법 제52제 제1항(양육시설) 보호조치로 양육시설에 배치될 경우 보호대상아동의 상담 근거를 마련하고, 보호조치 후 보호조치가 적합한지, 아동의 발달과 복지향상에 도움이 되는지 정기적으로 확인하고, 아동의 의사에 따라 보호조치를 변경할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있다.
- ② 보호대상아동의 보호조치 시 상담, 개별보호계획 수립 시 아동복지전담공무원이 「사회보장기본법」 제37조 제2항에 따른 사회보장정보시스템의 열람과 활용을 통해 양육환경에 대한 전반적인 사정(assessment)과 적극적 조치가 이루어질 수 있도록 그 근거를 분명히 할 필요가 있다(표 6-3).
- ③ 대안돌봄의 경우에도 아동의 의사에 따라 보호자와의 만남, 교류를 가질 수 있도록 하여 원 가정보호와 가정복귀를 지원하도록 근거를 마련할 필요가 있다.
- ④ 특히 보호조치의 적합성을 정기적으로 검토하는 것은 현행 대안돌봄에 대한 평가가 운영, 관리, 행정에만 국한되어 있어 아동처우와 복지의 질에 대한 모니터링이 부족하다는 유엔아

동권리위원회 권고사항에 대한 개선조치에 해당할 수 있다.

- ⑤ 보호대상아동에 대한 상담, 보호조치 변경여부 확인절차 추가에 따라 추가재정소요가 예측되나 가정보호 활성화 시 양육시설 운영지원의 자동감소가 발생하며, 아동복지전담공무원 및 아동위원의 직무와 역할에서 일부 해소가 가능하므로 비용추계 대상에서 제외된다.

표 6-3 아동복지법 제15조 개정(안)

현행	개정안
제15조(보호조치) ① (생략) ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제1호 및 제2호의 보호조치가 적합하지 아니한 보호대상아동에 대하여 제1항제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 수 있다. 이 경우 가정위탁지원센터 또는 아동복지시설의 장은 해당 보호대상아동의 개별보호·관리 계획을 세워 보호하여야 하며, 그 계획을 수립할 때 해당 보호대상아동의 보호자를 참여시킬 수 있다. ③ ~ ⑦ (생략)	제15조(보호조치) ① (현행과 같음) ② ----- 이 경우 제1항제4호의 보호조치 시 제1항의 다른 보호조치가 적합하지 아니한 보호대상아동에 한하며, 제52조제1항의 보호조치 시 보호대상아동의 상담을 실시하여야 한다. ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 보호조치를 하려는 경우 보호대상아동의 개별보호·관리계획을 세워 보호하여야 하며, 그 계획을 수립할 때 해당 보호대상아동의 보호자를 참여시킬 수 있다. ④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 보호조치 이후 보호조치가 아동에게 적합한지 여부를 정기적으로 확인하여야 하고, 아동의 의사를 존중하여 보호조치 내용을 변경할 수 있다. ⑤ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제3호부터 제6호까지의 보호조치 이후 아동의 의사를 반영하여 보호자와의 정기적인 교류를 지원하여야 한다. ⑥ ~ ⑩ (현행과 같음)
<신설>	제15조의 2(정보시스템 이용) 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제15조에 따른 보호대상아동에 대한 상담, 개별보호·관리계획 등 보호조치 시 「사회보장기본법」 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템, 법 제28조의2에 따른 아동학대정보시스템의 자료를 요청할 수 있다.
<신설>	
<신설>	

1-3. 보호대상아동의 퇴소조치 개선(동법 제16조)

(1) 추진근거

※ 유엔아동권리협약 제3·4차 국가보고서 심의결과 유엔아동권리위원회 권고사항 가정환경과 대안돌봄
가정환경상실아동(권고사항 47-48항) (보건복지부, 한국아동권리모니터링센터, 2011, p.478)

보호대상아동이 시설 및 가정보호 이후 18세에 달하였거나 보호목적을 달성했다고 인정될 경우 퇴소조치가 이루어지게 된다. 그러나 보호대상아동에 대한 적극적인 보호를 위하여 시설입소 절차나 조건이 까다롭지 않기 때문에 아동의 보호자가 시설 입·퇴소를 반복 요청하는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 특히 퇴소조치 권한이 시설장에도 부여되어 있으나 보호자가 요청할 경우 시설장이 이를 제한하기 어려워 부모로부터 물리적 압력을 받는 상황도 빈번하게 발생하고 있다. 또한 시설장이 아동의 상황과 욕구를 검토하여 보호조치의 변경을 요청할 수는 있겠으나, 시설장이 퇴소조치를 일방적으로 종료하거나 해당시설에서 아동을 퇴소조치 하도록 한 현행 법률은 보호와 돌봄의 공백이 발생할 수 있는 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 개선이 요구된다.

(2) 세부내용 및 후속조치

- ① 「아동복지법」 제16조(보호대상아동의 퇴소조치 등)에서 보호조치 중인 보호대상아동의 연령이 18세에 달하였거나, 보호 목적이 달성되었다고 인정될 경우 ‘지자체 장’이 보호조치를 종료하거나 해당시설에서 퇴소할 수 있도록 결정하는 것으로 일부개정을 검토할 필요가 있다(표 6-4).⁴⁴⁾
- ② 본 사안에 대한 추가재정소요는 발생하지 않을 것으로 판단된다.

44) 본 건과 동일한 취지와 내용으로 「아동복지법」 일부개정법률안이 발의되었으며, 소관위원회 심사를 앞두고 있다(이명수 의원 대표발의, 의안번호 1916491, 2015.08.19.).

표 6-4 아동복지법 제16조 개정(안)

현행	개정안
제16조(보호조치) ① 제15조제1항제3호부터 제5호까지의 보호조치 중인 보호대상아동의 연령이 18세에 달하였거나, 보호 목적이 달성되었다고 인정되면 해당 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 아동복지시설의 장은 그 보호 중인 아동의 보호조치를 종료하거나 해당 시설에서 퇴소시켜야 한다. (생략)	제16조(보호조치) ① ————— ————— ————— 해당 시·도지사, 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정한 바에 따라————— ————— (생략)

1-4. 아동복지심의위원회 구성 및 운영 개선(동법 제16조)

(1) 추진근거

지자체 장은 보호대상아동의 보호 및 퇴소조치에 관한 사항을 심의하기 위하여 아동복지심의위원회를 두어야 하고(동법 제12조), 효율적인 심의를 위하여 소위원회를 두고 운영할 수 있다(제13조의 2항). 아동의 보호 및 퇴소가 적합하고 적절한 내용으로 이루어지도록 강제하는 법률의 취지에도 불구하고 긴급한 보호조치가 필요한 경우 아동의 안전을 확보할 수 있는 근거가 미흡하다는 지적이 있다. 아동복지심의위원회의 위원장이 자치단체장이기 때문에 보호조치가 필요한 사안이 발생할 때마다 즉각적인 심의회 개최가 쉽지 않고 사례에 대한 심도 있는 논의가 사실상 불가능한 구조이기 때문이다. 이와 같은 문제로 시행령에서 ‘소위원회’ 구성 및 운영 근거를 마련하고 있으나 소위원회 역시 긴급한 보호조치가 요구되는 사안이 발생했을 때 즉각적인 대응이 어려운 것은 대동소이한 상황이다.

이와 함께 현재 아동보호전문기관에서 지자체로 보호조치를 의뢰한 경우 해당 아동에 대한 조사와 심의결과(필요한 보호조치의 내용 등 포함)가 함께 보고된다. 그럼에도 불구하고 보호대상 아동에 대한 보호조치 시 예외규정이 없기 때문에 재차 일련의 심의를 거치면서 보호공백이 발생하고 있다. 이에 법률에서 우선 보호조치할 수 있는 근거 마련을 검토할 필요가 있다. 우선 보호조치와 아동복지심의위원회의 구성, 운영방식 개선은 궁극적으로 아동이익 최우선, 원 가정 보호 원칙 준수 맥락에서 고려되어야 한다.

(2) 세부내용 및 후속조치

- ① 첫째, 법률 제12조에서 긴급한 보호조치가 필요하다고 판단하는 경우 자치단체장의 판단에 따라 ‘선 보호, 후 보고’ 할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 특히 아동보호전문기관에서 보호조치가 의뢰된 경우 보호내용에 대한 (전문가)의견이 포함되어 있는 만큼 지자체에서 위원회의 재심의 절차 없이 즉각적인 보호조치가 이루어질 수 있도록 절차를 간소화할 필요가 있다(표 6-5). 둘째, 법률 제12조, 시행령 제13조에서 소위원회의 구성조건을 명시하고 지자체 조례로 정하도록 하고 있으나, 소위원회는 참여인사의 구성(소속)보다 보호대상 아동의 보호 및 퇴소조치 시 즉각 대응이 가능해야 하고, 업무담당자를 포함하여 현장 실무자, 전문가가 참여하는 실무위원회로 기능할 수 있도록 개선이 요구된다(표 6-6). 셋째, 보호조치와 관련한 소위원회의 구성과 운영 예시를 운영지침에 구체적으로 명시하여 실제적인 가동이 가능하도록 한다. 이 때 ‘선 보호, 후보고’, ‘서면심의’ 등의 방식이 활용될 수 있고 전제조건을 포함할 필요가 있다(표 6-7).

- ② 본 사안에 대한 추가재정소요는 발생하지 않을 것으로 판단된다.

표 6-5 아동복지법 제12조 개정(안)

현행	개정안
제12조(아동복지심의위원회) ① 시·도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 그 소속으로 아동복지위원회(이하 “심의위원회”)를 각각 둔다. 1. 제8조에 따른 시행계획 수립 및 시행에 관한 사항 2. 제15조에 따른 보호조치에 관한 사항 3. 제16조에 따른 퇴소조치에 관한 사항 4. 제18조에 따른 친권행사의 제한이나 친권상실 선고 청구에 관한 사항 5. 제19조에 따른 아동의 후견인의 선임이나 변경 청구에 관한 사항 6. 지원대상아동의 선정과 그 지원에 관한 사항 7. 그 밖에 아동의 보호 및 지원서비스를 위하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 사항 ② 심의위원회의 조직구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.	제12조(아동복지심의위원회) ① (현행과 같음) ② 시·도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)은 긴급하게 보호조치가 필요하다고 판단되는 경우, 법 제45조 아동보호전문기관에서 보호조치 의뢰 시 심의위원회의 심의를 거치지 아니하고 우선 보호조치 할 수 있다. ③ ②(현행과 같음)

표 6-6 아동복지법 시행령 제13조의2(소위원회) 개정(안)

현행	개정안
제13조의2(소위원회) ① 심의위원회는 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 소위원회를 둘 수 있다. ② 소위원회는 심의위원회의 위원장이 심의위원회의 위원 중에서 성별을 고려하여 지명하는 7명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 소위원회의 위원장은 소위원회의 위원 중에서 심의위원회의 위원장이 지명하는 자가 된다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외의 소위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 심의위원회의 의결을 거쳐 심의위원회의 위원장이 정한다.	제12조(아동복지심의위원회) ① (현행과 같음) ② 소위원회는 법 제12조제2항부터 제7항에서 규정한 사항을 심의하며, 소위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 심의위원회의 의결을 거쳐 심의위원회의 위원장이 정한다.

표 6-7 소위원회 구성·운영(안) : 지침 반영사항

현행
해당없음
개선(신설안)
○ 근거 - 아동복지법 제12조, 동법 시행령 제13조의2 - 아동복지법 제15조에 따른 보호조치에 관한 사항, 제16조에 따른 퇴소조치에 관한 사항, 제18조에 따른 친권행사의 제한이나 친권상실 청구에 관한 사항, 제19조에 따른 아동의 후견인의 선임이나 변경 청구에 관한 사항, 지원대상아동의 선정과 그 지원에 관한 사항, 그 밖에 아동의 보호 및 지원서비스를 위하여 자치단체장이 필요하다고 인정하는 사항에 대한 심의 ○ 구성(예시) · 위원장 : 자치단체의 아동복지업무 담당 팀장(계장)급 이상 공무원 · 간사 : 자치단체의 아동복지업무 담당 공무원 ※ 단, 간사는 위원회에 출석하여 발언, 의결에 참여할 수 있음. · 위원의 자격 : 아동보호전문기관, 희망복지지원단, 드림스타트지원센터, 아동복지시설, 청소년복지시설, 사도 및 시군구 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터 등의 장 혹은 실무자, 아동위원(복지위원 포함), 법률전문가, 학계 전문가 등 · 위원의 임기 : 2년(연임 가능, 공무원인 위원은 당해 직에 재직하는 기간) ○ 기능 및 역할 · 보호조치 및 퇴소조치에 관한 사항 심의 · 보호조치 이후 아동의 욕구와 상황을 검토하고 보호조치 변경 필요 여부 심의 · 친권행사의 제한이나 친권상실 선고 청구에 관한 사항 심의 · 아동의 후견인 선임이나 변경 청구에 관한 사항 심의 · 지원대상아동 선정과 그 지원에 관한 사항 심의 · 이 외 아동의 보호 및 지원서비스를 위하여 자치단체장이 필요하다고 인정하는 사항 심의 ○ 개최 및 운영 · 사건 발생 시 수시 개최하며 서면의결을 활용할 수 있음. · 긴급 임시보호조치가 필요한 경우 '선 보호, 후 심의' 할 수 있고 위원회에 결과를 보고함. · 아동복지전담공무원은 보호조치 이후 분기별 1회 이상 아동의 상황을 정기적으로 검토하고 보호조치

개선(신설안)

변경필요 여부를 확인하여 위원회에 보고함.

- 소위원회는 보호조치 사안별(원 가정보호 / 원 가정 분리 / 학대사례)로 여러 개의 분과위원회 형태로 운영할 수 있음.

1-5. 아동복지전담공무원, 아동위원 배치 근거 개선(동법 제13조, 제14조)

(1) 추진근거

「아동복지법」에서 아동복지전담공무원(동법 제13조), 아동위원(동법 제14조)은 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행하여야 한다. 2015년 8월을 기준으로 17개 시도 및 227개 시·군·구의 배치현황을 파악한 결과 아동복지전담공무원의 경우 11개 시도, 138개 시·군·구에 배치되어 있고, 아동위원의 경우 제주, 세종을 제외한 15개 시·도에 총 2,578명이 배치되어 있었다. 즉, 244개 자치단체의 아동복지전담공무원 배치는 평균 1명에도 미치지 않고, 아동위원은 시·군·구별로 약 11.4명이 위촉되어 있는 상황이다. 아동위원 위촉과 관련하여 별도의 조례를 제정한 자치단체는 충북, 충남, 제주, 세종을 제외한 13개 시·도의 103개 시·군·구로 파악되었다(표 6-8). 다만 여기에서 아동복지전담공무원의 배치율이 낮은 배경에는 아동복지업무 추진여부와 관계없이 아동복지전담공무원의 개념에 대한 이해부재가 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

현재 지자체에서 아동복지업무를 담당하고 있는 담당(혹은 담당자) 조차 ‘자신이 아동복지전담공무원인가? 사회복지전담공무원이 아동복지업무를 담당하면 자동적으로 아동복지전담공무원인가?’ 라고 반문하는 상황이기 때문이다. 즉, 90년대 이후 전담공무원제도와 직렬의 변화과정에서 아동복지전담공무원은 법률에만 존재하는 명칭일 뿐 실제 업무는 사회복지전담공무원이 담당하고 있다. 현재 상황에서 사회복지전담공무원의 경우 법에서 명시한 자격조건을 갖추고 있으나 이들이 아동복지업무에 대한 전문성을 갖출 수 있도록 지원하거나 지자체에서 인사발령 시 이를 고려하는 구조가 아니라는 데 문제가 있다. 특히 법률 상 아동복지전담공무원은 ‘둘 수 있다’는 임의조항으로 되어 있어 법률에서 명시한 자격조건과 관계없이 아동복지정책과 실무에 대한 이해가 부족한 행정직 공무원도 해당 업무를 맡을 가능성을 배제할 수 없다.

법률에서 명시하고 있는 보호대상아동, 지원대상아동, 모든 아동에 대한 복지업무가 법 취지에 맞도록 구현되기 위해서는 아동복지전담공무원의 ‘실체’를 명확히 하고, 일선 배치가 선행되어

야 한다. 아동복지업무가 별도의 전달체계로 운영되는 것이 아니라 일선 행정조직에 업무가 부가되는 방식이므로 담당자의 잦은 교체와 전문성 부재는 아동, 청소년, 가족복지 정책추진에 있어 고질적인 문제점으로 지적되어 왔다. 따라서 우선적으로 아동복지전담공무원 배치 임의규정을 강행규정으로 개선하고, 아동복지전담공무원에 대한 교육, 연수를 통한 전문성 강화, 역할과 기능에 대한 상세한 모니터링이 요구된다.

아동위원 역시 ‘무보수 명예직’으로 전문성을 담보하기 어렵고, 운영에 관한 사항은 시·군·구 조례로 정하도록 하고 있으나 지역 내 ‘복지위원’과 차별화되지 않고 아동복지업무에 관한 구체적인 역할과 기능도 모호한 상황이다. 다만 지역주민의 자발적인 참여를 통해 행정력이 미치지 않는 취약계층 아동·청소년·가족의 발굴과 지원을 기대할 수 있다는 순기능이 있으므로 현행과 같은 명예직(위촉직)과 당연직으로 구분하여 운영하는 방안을 검토할 수 있다. 당연직의 경우 현행 드림스타트센터, 아동보호전문기관, 희망복지지원단, 청소년상담복지센터(학교 밖 청소년지원센터 포함), 청소년복지시설(청소년쉼터 포함), 건강가정지원센터, 아동복지시설 등의 종사자를 포함하도록 한다. 이들 기관은 기존의 각종 협의체 및 위원회에 참여하는 경우가 많으므로 연계운영 할 수 있도록 한다.

표 6-8 아동복지공무원 및 아동위원 배치 현황(2015년 8월 기준)

구분	아동복지전담공무원 ¹⁾		아동위원	
	배치	조례제정	배치	조례제정
시·도(17개)	11개 (0.65명/시·도)	—	—	—
시·군·구(227개)	138개 (0.61명/시·군·구)	2개 ¹⁾	2,578명 (11.4명/시·군·구)	103개 (45.4%)

* 주: 1) 울산, 경북

개정 「아동복지법」에 따라 보호대상아동에 대해서는 아동복지심의위원회(소위원회 포함)의 심의를 거쳐야 한다. 2015년 8월을 기준으로 위원회 구성 및 운영 현황을 파악한 결과 아동복지심의위원회를 구성한 지역은 7개 시·도, 67개 시·군·구, 소위원회는 1개 시, 11개 시·군·구에 불과하였고 소위원회를 구성하였다고 응답한 11개 시·군·구는 이미 아동복지심지심의위원회를 구성한 지역으로 효율적인 운영을 위하여 소위원회를 추가 구성했을 가능성이 큰 지역이다. 표 6-9에서 보는 바와 같이 2015년 상반기 동안 위원회 개최 횟수는 보호아동 발생 현황 대비 매우 저조한

수준으로 나타나 제반여건을 살펴볼 필요가 있음을 시사한다.

표 6-9 아동복지심의위원회(소위원회) 구성 및 운영 현황

구분	아동복지심의위원회				소위원회			
	위원회 구성	조례 제정	2014년 개최	2015년 개최 ¹⁾	위원회 구성	조례 제정	2014년 개최	2015년 개최
시·도 (17개)	7개 (41.2%)	12개 (70.6%)	-	3회	1개 (5.9%)	1개 (5.9%)	-	6회
시·군·구 (227개)	67개 (29.5%)	118개 (52%)	56회	25회	11개 (4.8%)	9개 (4%)	5회	4회

* 주: 1) 1월~6월 기준임.

(2) 세부내용 및 후속조치

- ① 법률 제13조(아동복지전담공무원) 배치 임의규정을 강행규정으로 개선하여야 한다(표 6-10).
- ② 아동복지전담공무원 배치문제는 자치단체장의 인사권한과 맞물려 있는 문제이므로 중앙정부에서 이를 통제하기 어려우므로 지속적인 권고 및 모니터링과 함께 지자체 평가지표에 반영하는 등 후속조치가 이루어져야 할 것이다.

※ C지역 사례 : 자치구에서 전문직위 방식으로 전담공무원제도를 운영할 수 있음.
(해당 공무원이 전담공무원 신청 → 심의(자치단체) → 자치단체장이 결정 및 발령).

- ③ 지속적인 교육, 연수를 통해 아동복지전담공무원의 전문성을 강화해 나가야 한다. 아동복지 업무 담당(담당자 포함)은 연간 적정 교육을 이수하도록 하고, 교육시간 및 내용을 개발하여 중앙공무원교육원의 교육과정에 우선 반영하도록 한다.

※ 필수교육내용(안) : 아동·청소년복지의 이해, 가족복지의 이해, 보호대상아동 보호조치 절차, 아동학대업무의 이해, 정보시스템(사회보장정보시스템, 아동학대전산시스템) 활용과 윤리 등
→ 필수교육내용 및 연간 교육이수(안) 도출을 위한 후속연구 및 중앙공무원교육원 교육과정 반영

- ④ 현행 아동위원은 무보수 명예직(위촉직)으로 구성 및 운영에 관한 제반사항은 시·군·구 조례로 정하도록 하고 있다. 현행 아동위원제도의 순기능을 살리면서도 지역 내 아동, 청소년, 가족 관련 시설 및 기관의 현장전문가, 학계 전문가를 아동위원 위상으로 참여시켜

지자체 아동복지 향상에 기여할 수 있도록 ‘당연직’ 배치 추가를 검토할 필요가 있다. 이 경우 조례에서 당연직으로 참여할 기관의 범위를 정할 수 있다. 다만, 현행 ‘복지위원’과 자격, 역할에서 차별화가 되지 않고 병행 시 운영효율을 저해하는 측면이 있으므로 중장기적으로는 각각의 개별 법률에서 명시하고 있는 각종 민간위원제도를 통합 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제44조(복지위원) ① 시장·군수·구청장은 읍·면·동 단위로 읍·면·동의 사회보장 관련 업무의 원활한 수행을 위하여 필요한 사람을 복지위원으로 위촉하여야 한다.

② 복지위원은 명예직으로 하되, 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다.

③ 복지위원의 자격, 직무, 위촉 절차 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 시·군·구의 조례로 정한다.

- ⑤ 이와 함께 자치구 조례 제정 시 아동복지전담공무원의 역할과 임무, 임용형태, 임용자격, 교육훈련에 대한 구체적인 사항이 포함되어야 한다.
- ⑥ 아동복지전담공무원 신규채용이 아닌 기존에 아동복지업무를 담당하고 있는 사회복지직공무원을 위촉할 경우 추가재정소요는 발생하지 않는다. 다만, 정부의 사회복지직공무원 채용계획 시 아동복지전담공무원의 추가배치 수요추산 결과를 반영할 필요가 있다.

표 6-10 아동복지법 제13~14조 개정(안)

현행	개정안
제13조(아동복지전담공무원) ① 아동복지에 관한 업무를 담당하기 위하여 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 시·도라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 각각 아동복지전담공무원(이하 전담공무원)을 둘 수 있다. ② 전담공무원은 「사회복지사업법」 제11조에 따른 사회복지사의 자격을 가진 사람으로 하고 그 임용 등에 필요한 사항은 해당 시·도 및 시·군·구의 조례로 정한다. ③ 전담공무원은 아동에 대한 상담 및 보호조치, 가정환경에 대한 조사, 아동복지시설에 대한 지도·감독, 아동범죄 예방을 위한 현장확인 및 지도·감독 등 지역 단위에서 아동의 복지증진을 위한 업무를 수행한다. ④ 관계 행정기관, 아동복지전담기관, 아동복지시설 및 아동복지단체(아동의 권리를 보장하고 복지증진을 목적으로 설립된 기관 및 단체를 말한다. 이하 같다)를 설치·운영하는 자는 전담공무원이 협조를 요청하는 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. 제14조(아동위원) ① 시·군·구에 아동위원을 둔다. ② 아동위원은 그 관할 구역의 아동에 대하여 항상 그 생	제12조(아동복지전담공무원) ① -----아동복지전담공무원을 두어야 한다. ② (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) ⑤ 전담공무원은 아동복지업무와 관련한 교육을 이수하여야 하고, 교육내용과 시간은 보건복지부장관령으로 정한다. ⑥ 관계 행정기관, 아동복지전담기관, 아동복지시설 및 아동복지단체(아동의 권리를 보장하고 복지증진을 목적으로 설립된 기관 및 단체를 말한다. 이하 같다)를 설치·운영하는 자는 전담공무원이 협조를 요청하는 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. 제14조(아동위원) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음)

현행	개정안
활상태 및 가정환경을 상세히 파악하고 아동복지에 필요한 원조와 지도를 행하여 전담공무원 및 관계 행정기관과 협력하여야 한다. ③ 아동위원은 그 업무의 원활한 수행을 위하여 적절한 교육을 받을 수 있다. ④ 아동위원은 명예직으로 하되, 아동위원에 대하여는 수당을 지급할 수 있다. ⑤ 그 밖에 아동위원에 관한 사항은 해당 시·군·구의 조례로 정한다.	③ 아동위원은 그 업무의 원활한 수행을 위하여 적절한 교육을 이수하여야 한다. ④ 아동위원은 보건복지부장관령에 따라 당연직, 위촉직으로 구분하여 운영하되, 아동위원에 대하여 수당을 지급할 수 있다. ⑤ (현행과 같음)

2

보호기반 강화

표 6-11

아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)

세부추진과제		예산 사업	법률 재개정	신규 개선	추진시기 ¹⁾		주무부처 (지자체 포함)
					단기 (2년)	중장기 (5년)	
2. 보호 기반 강화	2-1. 시·군·구 아동청소년가족 보호복지 통합게이트웨이 구축	○		신규		○	"
	2-2. 사회보장정보시스템 이용 범위 확대	○		개선	○		"
	2-3. 취약계층 발굴을 위한 공통사정도구 개발·활용			신규	○		보건복지부 여성가족부
	2-4. 사례관리 전담인력 확충			개선		○	보건복지부 행정자치부

2-1. 시·군·구 아동·청소년·가족 보호·복지 통합게이트웨이 구축

(1) 추진근거

현행 보호대상 위기아동·청소년·가족의 발굴, 신고접수, 서비스 지원은 민간기관에서 분절적, 파편적으로 관리·운영되고 있어 한 번 보호체계에 진입하더라도 공급자 입장에서 지원대상에 적합하지 않을 경우 누수로 이어지는 문제가 있다. 특히 다 부처의 보호·복지관련 사업을 일선 지자체에서 담당하는 구조에서 지자체의 아동·청소년·가족 사업팀 간 업무공조도 쉽지 않은 상황이며, 동 주민센터에서 발굴된 대상자를 자치구 본청(사업팀)과 민간 서비스기관이 경쟁적으로 나눠 갖는 경우까지 발생하고 있다. 즉, 현행 보호체계는 각각의 정책대상으로 분리하기

어려운 아동·청소년·가족을 분리해서 지원하는 과정에서 정책효과 뿐 아니라 효율 면에서도 한계를 노출하고 있다. 따라서 시·군·구 단위에서 위기상황에 있는 아동·청소년·가족에 대한 조기발굴(발견), 신고접수, 연계·의뢰가 일련의 절차로 연장선상에서 관리될 수 있도록 통합게이트웨이의 설치가 요구되며, 이를 위해 보호체계 개선을 위한 원칙 마련이 선행되어야 할 것이다.

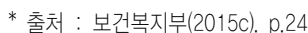
박세경 외(2014b, pp.112~115)는 현행 아동보호체계에 대한 대안으로 아동안전보장체계(Child Safeguarding System) 구축 필요성을 역설하면서 개선원칙을 제안한 바 있다. 특히 “UNICEF, Save the Children 같은 국제기구 역시 포괄적 아동보호체계 구축과 서비스 강화의 근거로 체계적 접근(system approach)에 관심을 집중” 하고 있고, “모든 아동의 안전하고 건강한 성장발달을 강화하기 위하여 현행 아동보호체계의 규범적 원형(normative protocol)과 현행 체계 간의 역동은 재검토해야 한다” 고 강조하였다.

※ 아동안전보장체계(Child Safeguarding System) 구축을 위한 개선원칙

- [원칙1] 공적보호가 필요한 아동을 적극적인 권리의 주체로 인정, 국가의 아동보호 책무성을 강화한다.
- [원칙2] 발달위기 환경에 대한 즉각적 위기대응체계의 가동을 위하여 위기아동 보호체계 통합창구를 마련한다.
- [원칙3] 발달위기 상황의 재발 방지와 사전예방적 기능의 강화를 위하여 원 가정 지원 및 보호의 원칙을 정립한다.
- [원칙4] 보호가 필요한 아동에게 아동 이익이 최우선 보장되는 서비스 제공을 위해 기관간(inter-agency), 학제간(inter-disciplinary), 부처간(inter-government) 소통 채널의 확보와 협업체계를 마련한다.
- [원칙5] 지역사회 중심의 아동안전체계 구축의 공공성 정립과 국가책임 실현을 위하여 아동보호 전담인력의 충원과 전문성 및 업무매뉴얼을 강화한다.

* 출처: 박세경 외, 2014b, p.115.

현재 아동·청소년·가족 보호와 관련한 각각의 게이트웨이별 업무 추진체계를 도식화한 것이 그림 6-1이다.



【그림 6-1】 **현행 아동·청소년·가족 보호·복지 주요 게이트웨이**

(2) 세부내용

시·군·구 단위의 아동·청소년·가족 보호·복지 통합게이트웨이 구축 시 아동안전보장체계 구축을 위한 개선원칙을 토대로 몇 가지 사항을 추가로 고려할 필요가 있다. 첫째, 보호·복지지원 대상 및 서비스의 범위는 ‘정책적 판단’의 문제일 수 있으나 통합게이트웨이에 진입하는 조건은 최대한 낮추어야 한다는 점이다. 생애주기에서 발달적, 상황적 위기는 소득·재산 수준과 관계없이 발생하는 문제인 만큼 1차적으로는 동 주민센터에서 사회보장 급여신청 과정에서 소득·재산기준에 관계없이 위기정도에 대한 확인이 이루어져야 한다. 이 과정에서 급여제공 및 관련기관의 서비스를 연계할 수 있도록 하고, 2차적으로 각각의 게이트웨이에서 공통적으로 활용하는 위기사정도구를 개발·활용하여 통합게이트웨이에서 대상자 DB를 관리하고 위기종류와 정도에 따라 주 사례관리기관을 배정하는 방식을 고려할 수 있다.

둘째, 보호대상 범위(coverage)를 확대하여 사각지대를 최소화해야 한다. 현재 시설 및 가정보호 대상아동은 연간 6천 여 명 수준에 불과하나, 자치구 내 각각의 게이트웨이에서 파악되는 위리아동·청소년·가족은 약 46만 명을 초과하는 것으로 추정된다. 따라서 자치구 단위에서 취약위기 상황의 대상자를 발굴, 지원, 관리하기 위해서는 분절적, 산발적으로 독자적 운영이 이루어지고 있는 아동·청소년·가족 통합서비스 관련 조직, 기관의 인력, 기능을 자치구 단위에서 단계적으로 통합관리하고 총괄운영을 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 1단계 구축전략으로 통합게이트웨이 구축 시 관련 조직과 기관의 범위에 따라 크게 세 가지 방안을 고려할 수 있는데, 먼저 1안은 시·군·구 본청 아동·청소년·가족 사업팀, 드림스타트, 희망복지지원단의 인력, 기능을 일부 통합하는 방안이다. 이 때 기존의 사회보장정보시스템을 통한 대상자 정보를 기반으로 공유하고 ‘사회복지시설정보시스템’의 민간기관 접근 및 활용범위를 확대하여 민·관의 연계기반을 강화하도록 한다.

2안은 1안에서 범위를 확대하여 아동보호전문기관까지 포함하는 방안이다. 아동학대업무는 법률에 근거한 국가 및 지자체의 고유사무이므로 현행과 같은 민간에 위탁하는 방식보다 일부 지자체와 같이 직영으로 운영하거나 현장조사와 서비스 지원을 분리하여 공공과 민간이 협업하는 구조 등 지자체의 책무를 강화하는 방식으로 개편해 나가야 한다. 이 경우 자치구 단위에서 보호대상 및 학대피해 아동·청소년·가족에 대한 지원업무를 통합관리 할 수 있고, 대상자 DB관리와 정보공유는 사회보장정보시스템, 아동학대정보시스템을 부분 개편하여 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 3안은 2안에서 범위를 더 확대하여 교육청(Wee센터 포함 담당과), 청소년상담복지센터

까지 포함하여 인력, 기능 일부를 통합하는 방안이다. 시도지사 뿐 아니라 시도교육감은 ‘빈곤아동’에 대한 연도별 시행계획을 수립하고 시행해야 할 의무가 있으므로 이를 근거로 아동·청소년·가족 보호·복지 업무에 있어 자치구 본청과 교육청과의 공조를 강화하여야 한다. 이는 현재 지방사무로 설치·운영되고 있는 청소년상담복지센터의 보호·복지·상담지원 기능의 활용을 확대·강화하는 방안이기도 하다. 다만 통합게이트웨이의 신설 시 지역특성과 여건을 반영해야 하므로 시범사업을 실시하고 설치모형을 개발하여 단계적으로 적용할 필요가 있을 것이다.

아동·청소년·가족 보호 거버넌스 구축 및 자치구 단위의 보호·복지 기획기능 강화

※ 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」 제7조(연도별 시행계획의 수립·시행) 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시도교육감은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 각각 수립·시행하여야 한다(법제처, <http://www.moleg.go.kr>, 인출일 : 2015.5.12.).

※ 프랑스 우선교육정책(ZEP)의 경우 교육 및 노동취약계층의 문제, 교육불평등 문제(교육민주화 이슈), 사회적 배제(social exclusion) 문제에 대응하기 위하여 학교가 게이트웨이가 되어 지구(자치구) 내 네트워크를 활용하는 전략으로 접근함. 그간 위기아동·청소년의 학업중단 감소를 위한 교육지원 및 가족지원을 강화하기 위하여 ‘유치원-초등학교 재설립을 위한 프로그램과 방향법’을 제정하였고, ‘학교 교실에서 모든 아동·청소년을 보살펴야 한다’는 슬로건 하에 위기아동·청소년을 외부기관으로 이관하기 보다 외부전문가가 학교에 진입하여 교내에서 팀워크를 통해 포괄적으로 지원하는 구조로 전향하고 있음(본 연구의 일환으로 추진한 콜로키움 자료(한국청소년정책연구원, 2015, pp.1~22) 참조).

→ 학교는 보호대상 및 지원대상 아동·청소년을 발견하기에 가장 용이한 보호체계인 만큼 통합게이트웨이 구축 시 중장기적으로 학교, 교육청이 반드시 포함될 필요가 있음.

→ 사각지대 발굴, 사례관리, 지원 효과 제고를 위해 민간 서비스 제공기관의 역할 증대가 요구되는 만큼 통합게이트웨이 구축 시 단계적으로 주요 민간기관을 포함하여 민관연계 기반을 강화해야 함.

셋째, 2단계 구축전략은 현재 다 부처 사업으로 산발적으로 이루어지고 있는 자치구 내 아동·청소년 대안돌봄(양육)사무와 통합사례관리 업무, 민간 서비스 제공기관에 의한 가족지원 서비스에 대한 총괄관리 기능을 강화하는 것이다. 먼저 「아동복지법」 제15조(보호조치)에서 아동복지전담공무원, 아동위원회에 의한 상담·지도가 전문적이고 체계적으로 이루어질 수 있도록 전담공무원에 대한 교육·연수 강화, 청소년상담복지센터와 건강가정지원센터의 상담인력을 활용한 상담·지도의 활성화가 요구된다. 다음으로 현행 보호조치에 따른 시설보호 및 가정보호 뿐 아니라 청소년쉼터(청소년복지시설), 가정형 Wee센터, 사법형 그룹형 등 대안양육 기능을 담당하는 시설에 대한 운영지원과 지자체의 실질적인 관리감독 책무를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 일시보호시설, 보호치료시설, 자립지원시설의 우선 확충이 요구되는 바, 광역 시도 단위에서 수요를 파악하고 현행 양육시설의 기능변경을 검토하여 신설에 따른 추가예산 소요를

최소화 할 수 있도록 한다. 이와 함께 현재 가정위탁지원센터에 의한 가정위탁 사무, 입양기관에 의한 입양 사무 역시 민간위탁 방식이 아닌 지자체의 고유사무로 기능을 통합해 나가야 할 것이다. 이 과정에서 기능의 유사중복이 있는 아동, 청소년, 가족 서비스 제공기관의 기능 조정과 일부 통합이 고려될 수밖에 없는데, 자치구 산하에 (가칭)아동·청소년·가족 통합지원센터를 설치하여 통합게이트웨이에서 민간위탁 형태로 운영되고 있는 시설, 기관을 통합, 재편, 관리하는 방안을 고려할 수 있다.

※ D지역 사례 : 자치구 산하에 시설관리공단을 설치하여 그간 민간위탁방식으로 설치·운영되던 서비스 기관, 시설을 종합적으로 관리·운영함. 공단 산하에 건강가정지원센터, 청소년상담복지센터, 사회복지관, 아동보호전문기관 총 13개 서비스 기관, 시설을 두고 있고 통합사례회의, 사례관리, 전문상담사 파견업무 등을 공동 추진함. 취약계층 발굴 및 아동·청소년·가족 관련 서비스 공급량 조절과 기관 간 연계가 원활하게 이루어진다는 장점이 있음.

넷째, 다 부처에서 추진하고 있는 통합사례관리업무 역시 단계적으로 통합운영이 요구된다. 향후 동 주민센터에서 사례관리 업무가 추진될 경우 읍면동과 현행 희망복지지원단의 통합사례관리를 주축으로 민간에 의한 사례관리 인력, 업무, 기능을 자치구 단위에서 총괄 관리할 필요가 있다. 보호체계에 진입한 경우 신고접수부터 지원, 사후관리까지 공백없이 연속적으로 지원할 수 있도록 보호대상 아동·청소년·가족에 대한 사례관리가 요구되며, 컨트롤타워에서 대상별 주 사례관리 주체(사례관리자 지정 포함)와 서비스 내용을 파악하도록 한다.

다섯째, 위기아동·청소년·가족 보호업무가 복수의 부처에서 산발적으로 관리되고 있는 현행 여건 속에서 지방정부의 사업설계 자율권을 보장하고 기존의 운영방식을 전면적으로 전환하는 방안으로 포괄보조(block grants)의 적용가능성을 탐색해 볼 수 있다. 이를 위해 사회보장사업 중 아동·청소년·가족보호의 사업목적 및 기능을 고려하여 포괄보조가 가능한 사업군을 도출하고, 성과관리체계와 연동하여 시행가능성을 면밀하게 검토할 것을 제안한다.

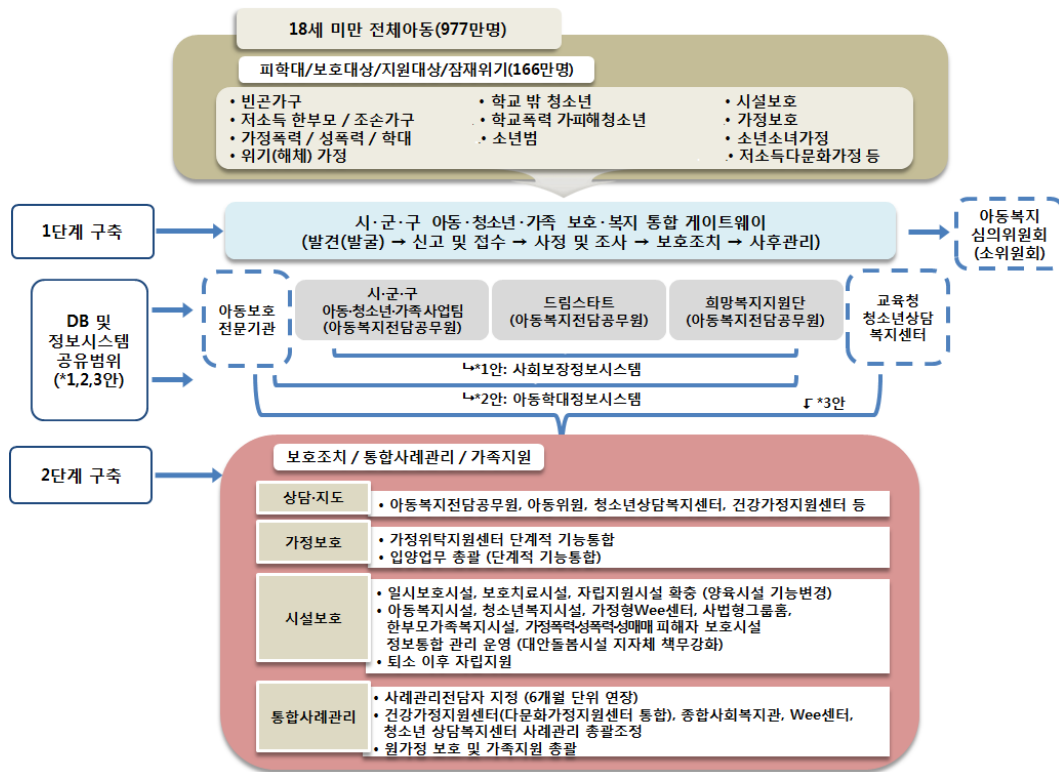
※ 중앙정부 사회보장사업 중 아동·청소년·가족 보호사무 관련 포괄보조방식 적용검토 대상(안)

	아동·청소년	성인/가족
현금 급여	입양아동 양육수당 지원(복) 입양비용 지원(복) 장애아동 입양 양육보조금(복) 청소년산모 임신·출산 의료비 지원(복) 청소년 특별지원(여) 청소년 한부모고교생 교육비 지원(여)	가정위탁아동 상해보험료 지원(복) 한부모가족 아동양육비 지원(여)
서비스 급여 ¹⁾	중앙아동보호전문기관 운영(복) 학대피해아동 쉼터 시설설치 및 운영(복) 입양숙려기간 모자지원사업(복) 입양가정 아동 심리치료 지원(복) 실종아동 보호 및 지원사업(복) WEE 클래스 상담지원(교) (탈북학생) 교육지원(교) 학교밖 청소년 지원(여) 가출청소년 보호지원 쉼터 운영지원(여) 성폭력 피해아동·청소년 전용 쉼터 운영지원(여) (이주배경) 청소년 지원(여) 청소년 한부모 자립지원(여) 다문화, 탈북학생 멘토링지원(교)	중앙가정위탁지원센터 운영지원(복) 건강가정지원센터 운영(여) 가족역량강화지원사업(여) 다문화가족지원사업(여) 자녀양육비 이행지원(한부모) 법률서비스(여) 권역별 미혼모부자 거점기관 운영(여) 가정폭력상담소 운영지원(여) 가정폭력 피해자 치료회복 프로그램 및 의료비 지원(여) 성폭력 피해자 지원사업(여) 성매매피해청소년 치료·재활(여) 한부모가족 복지시설 지원(여)

* 주 : 1) 서비스 제공을 위한 시설지원 포함

2) 사업명 뒤에 사업부처를 괄호 안에 표기함 예시) (교) 교육부 (여) 여성가족부 (복) 보건복지부

이상에서 언급한 시·군·구 아동·청소년·가족 보호·복지 통합게이트웨이 구축(안)을 도식화 하면 그림 6-2와 같다.



【그림 6-2】 시·군·구 아동·청소년·가족 보호·복지 통합게이트웨이 구축(안)

2-2. 사회보장정보시스템 이용범위 확대

(1) 추진근거

보호대상아동에 대한 DB가 분절적으로 관리되고 있어 사각지대 발굴과 효율적인 서비스 전달, 정책효과에 한계가 발생하고 있다. 보호대상, 지원대상 아동·청소년·가족에 대한 지자체의 컨트롤타워 기능을 강화하기 위해서는 DB구축과 자원정보에 대한 공유체계가 우선 마련될 필요가 있다. 이와 관련하여 올해 7월부터 ‘사회보장급여법’이 시행에 들어가면서 사회보장의 사각지대에 있는 대상자의 발굴과 지원을 위한 법적근거가 마련되었고, 민관협력이 요구되는 바(동법 제14조), 새로운 시스템 구축보다 현행 ‘사회보장정보시스템(법정부)’의 기능개편을 통해 이용범위의 확대를 우선 검토할 수 있다. 특히 ‘행복e음’은 복지수급자 DB구축과 지자체의

복지업무 표준화, 효율화, 투명성 제고, 사회복지시설 정보의 연계 등 사회복지부문의 정보화와 복지정책의 집행 효율 강화에 크게 기여한 것으로 평가된다. 그러나 일부 담당공무원만 접근할 수 있고 민간 서비스 제공기관에 의한 복지서비스만 제한적으로 관리되고 있어 주요국의 시사점과 문제점을 참고하여 이용범위의 단계적인 확장, 확대를 검토할 필요가 있다

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」

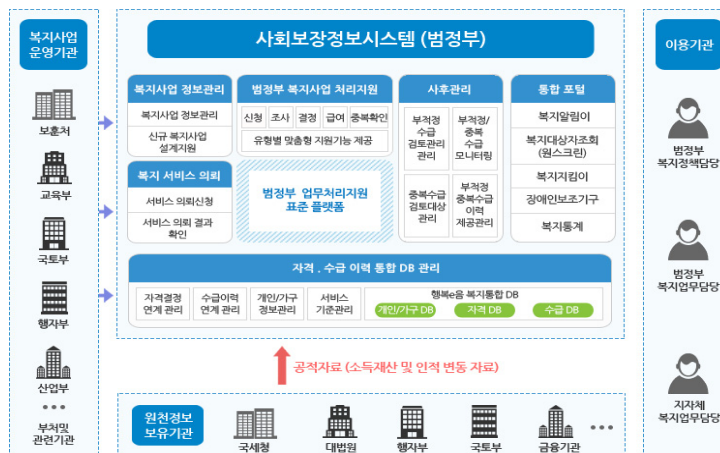
제14조(사회보장정보시스템의 이용 범위, 방법 및 절차 등) ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 신청을 받으면, 신청 대상이 되는 업무가 다음 각 호에 해당하는지를 고려하여 보장기관의 장과 협의하여야 한다.

1. 사회보장급여에 해당하는지 여부
2. 사회보장급여 대상자의 선정, 조사 및 「사회보장기본법」 제29조에 따른 사회보장 전달체계 등과 관련하여 업무량 분석을 하였는지 여부
3. 「사회보장기본법」 제26조제4항에 따라 보건복지부장관이 마련한 사회보장급여 관련 업무에 공통적으로 적용되는 기준에 맞는지 여부
4. 사회보장정보시스템의 추가 개발에 필요한 적정한 예산을 편성하였는지 여부
5. 사회보장정보시스템의 추가 개발에 필요한 적정한 개발기간을 고려하였는지 여부
6. 사회보장정보시스템의 보안 및 안전에 관한 대책을 마련하였는지 여부
7. 그 밖에 보장기관의 시스템 변경, 연계 가능 여부 등 보건복지부장관이 사회보장정보시스템의 이용 협의를 위하여 필요하다고 정한 사항에 적합한지 여부

⑥ 법 제24조제2항에서 "대통령령으로 정하는 법인·단체·시설"이란 다음 각 호의 법인·단체·시설을 말한다.

1. 「사회복지사업법」 제2조에 따른 사회복지법인, 사회복지시설 및 사회복지관
2. 그 밖에 사각지대 해소를 위하여 사회보장정보협의체의 협의를 거쳐 보건복지부장관이 정하는 법인·단체·시설

※ 출처: 법제처 <http://www.law.go.kr/main.html> (인출일 : 2015.11.6)



* 출처 : 사회보장정보원(2015), (<http://www.ssis.or.kr>, 인출일 : 2015.11.07)

【그림 6-3】 사회보장정보시스템(법정부) 구축 현황

(2) 세부내용

먼저 사회보장정보시스템(범정부)의 이용범위를 자치구 본청 아동, 청소년, 가족 사업팀 담당(담당자 포함), 드림스타트와 희망복지지원단의 민간인력(통합사례관리사)까지 우선 확대하고, 2단계로 아동보호전문기관, 3단계로 교육청, 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터까지 단계적으로 확대하도록 한다.⁴⁵⁾ 이와 함께 사회복지시설의 제반업무를 전자화한 통합업무관리시스템인 ‘사회복지시설정보시스템’의 활용범위도 「사회복지사업법」의 적용을 받지 않지만 취약계층 아동, 청소년, 가족 관련 업무를 수행하면서 활용을 희망하는 민간시설과 기관까지 확대해 나갈 수 있도록 지원방안을 검토하여야 한다.

다음으로 사회보장정보시스템과 기존의 아동학대정보시스템 간의 연동을 통해 보호대상, 지원대상 아동, 청소년, 가족에 대한 DB를 체계적으로 관리하는 방안을 모색할 필요가 있다. 기본적인 정보와 서비스 이력에 대한 정보를 공유하여 사각지대 발굴과 예방적 접근, 선제적 지원이 가능하도록 시스템 기반을 구축하도록 하며, 시스템에 접근할 수 있는 권한과 범위를 확대함과 동시에 개인정보 보호를 포함한 윤리강령 준수 및 교육을 강화하도록 한다.

2-3. 취약계층 발굴을 위한 공통사정도구 개발·적용

(1) 추진근거

아동·청소년·가족 보호체계의 진입관문(gate-way)이자 핵심기관인 드림스타트, 희망복지지원단, 민간 서비스 제공기관 간에 통용하는 위기사정도구가 없고, 공급자 관점에서 지원이 가능한 대상자를 선정하기 위한 도구를 제각기 활용하고 있다. 이로 인해 위리아동·청소년·가족이 어느 관문으로 진입했는지에 따라 위기수준에 관계없이 공급자가 원하는 지원대상이 아니면 탈락하거나 제한적으로 서비스를 제공받는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 특히 취약위기 보호대상을 어렵게 발굴하더라도 기관 간의 체계적인 의뢰, 이관체계도 부실하여 보호체계 내 진입(혹은 발굴), 누수, 재발굴이 회전문처럼 반복되고 있어 서비스의 낭비, 비효율을 야기하고 있다. 보호체계의 진입관문(gate-way)이 다양한 것은 사례와 행정업무가 한 곳으로 깔때기처럼

45) 해당기관의 시스템 접근자격 및 자료 열람범위는 교육, 연수를 이수한 종사자로 제한한다.

집중되는 것을 방지하는데 도움이 될 수 있다. 즉, 발굴은 다종다양한 채널을 통해 이루어질 필요가 있고, 어느 채널을 이용했는지에 관계없이 위기의 종류와 정도에 대한 진단·사정이 체계적으로 이루어진 후 관계 기관에 누락없이 전달될 필요가 있다. 다만 각 기관별로 전문성, 특화 서비스가 다르기 때문에 위기사정도구를 일괄적으로 적용하기는 어렵고, 아동·청소년·가족이 직면한 위기의 종류와 정도를 파악하는 1차 사정도구는 공통으로 개발·활용할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 영국의 경우 공통 사정도구(common assessment framework, CAF)를 활용하고 지방정부가 ‘TW AWARE system’이라는 정보허브를 구축하고 있다. 공공, 민간기관이 동일한 위기사정도구를 사용하고 인테이크(intake) 결과와 서비스 이력을 시스템에 입력하여 공유하는 방식이다. 이는 아동의 안전과 관련한 주요 정보가 CPS워커에게 집중되는 미국의 방식과는 차이가 있는데, 아동복지전담공무원의 배치기준과 전문성이 미흡하고 다 부처, 다 기관 방식으로 보호업무가 추진되고 있는 우리나라의 서비스 전달체계의 특성을 고려할 때 영국의 사례를 눈여겨볼 만하다 하겠다.

(2) 세부내용

표준화된 위기사정도구는 위기아동·청소년·가족의 문제와 욕구, 강점과 자원을 파악하기 위한 기본적인 초기상담 절차 대신 직접서비스 지원에 역량을 집중할 수 있고, 다 기관 간 의사소통을 촉진하는 핵심적인 수단이라 하겠다. 특히 공통 위기사정도구를 통용할 경우 개별 기관의 성격과 관계없이 대상자의 위기도에 집중하여 잠재위기군을 적극 발굴하는 효과가 있고, 공식적인 의뢰와 이관과정을 통해 성과의 공동 관리가 가능하여 협력과 조정, 통합과 개선 효과를 기대할 수 있다. 이를 위해 먼저 동 주민센터에서 일괄적으로 사용하는 ‘복지대상자 통합조사표’ 양식의 개선을 검토할 수 있다. 현행 양식에는 ‘보장사유’로 기초생활보장, 영유아보육·유아학비, 청소년특별지원, 소년소녀가정, 한부모가족, 장애인복지, 노인복지 해당여부 정도만 확인할 수 있다. 이에 안전, 건강, 가족관계, 교육, 경제, 생활환경(양육환경), 권익보장, 기타 등 위기도를 사정할 수 있도록 양식을 개선하는 방안을 고려할 수 있다(표 6-12). 특히 ‘긴급’의 경우 동 주민센터에서 관련기관에 바로 사례를 이관하여 즉시 지원이 가능하도록 하고, 위기도에 하나 이상의 항목이 해당할 경우 사례관리기관을 배정하고, 통합게이트웨이에서 배정을 조정하는 등 총괄 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

표 6-12 복지대상자 통합조사표 양식개선(안)

보 장 사 유 ¹⁾	기초생활 보장	☐ 연소(18세 미만) ☐ 연로(65세 이상) ☐ 질병 ☐ 장애 ☐ 임신 ☐ 실직·미취업 ☐ 사업실패 ☐ 저임금·저소득 ☐ 직업훈련 ☐ 가구원 양육·간병·보호 ☐ 기타		청소년부모 해당여부	☐ 청소년 한부모 (25세 미만)
	영유아보육 ·유아학비	☐ 보육료 지원(0~4세)·유아교육비(3~4세) ☐ 만5세아 보육·유아교육 ☐ 장애아보육료 ☐ 다문화아동보육 ☐ 방과 후 보육 ☐ 양육수당 ☐ 장애아동 양육수당			
	아동· 청소년	청소년 특별지원	☐ 생활지원 ☐ 건강지원 ☐ 학업지원 ☐ 자립지원 ☐ 상담지원 ☐ 법률지원 ☐ 활동지원 ☐ 기타지원()		
		소년소녀 가정	☐ 부모사망 ☐ 부모가출 ☐ 부사망·모가출 ☐ 부모장애 ☐ 부모폐질 ☐ 부모이혼 ☐ 부모노령 ☐ 부모복역 ☐ 기타()		
	한부모가족	☐ 배우자사망 ☐ 배우자 가출 ☐ 배우자 유기 ☐ 배우자 생사불명 ☐ 배우자 해외장기체류 ☐ 외국인 ☐ 배우자 장기복역 ☐ 배우자 장애로 인한 근로능력상실 ☐ 배우자 질병으로 인한 근로능력 상실 ☐ 미혼모 ☐ 미혼부 ☐ 이혼 ☐ 조손가정 ☐ 기타()		청소년부모 해당여부	☐ 청소년 한부모 (25세 미만)
	장애인복지	☐ 선천성 : 유전성, 약물중독, 출산시 의료사고, 원인불명, 기타 ☐ 후천성 : 질병, 퇴행성장애, 영양부족, 교통사고, 산업재해, 전상, 기타 사고, 음향의상성난청, 미상, 기타			
	노인복지	☐ 기초연금 ☐ 기타()			
위 기 도	안전	☐ 가족 내 폭력, 협박 등 신변보호 관련 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급) ☐ 가족 내 아동학대(☐ 없음 ☐ 의심 ☐ 긴급) * 아동보호전문기관 ☐ 의식주 포함 일상생활유지와 관련한 전반적인 위기(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급)			
	건강	☐ 가족구성원의 신체적 건강문제(장애, 질환 등) 여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급) ☐ 가족구성원의 정신적·정서적 건강문제(알콜중독, 우울증, 폭력 등) 여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급)			
	가족관계	☐ 가족 돌봄(영유아, 아동, 노인, 장애인 등)과 관련 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급) ☐ 가족 내 갈등 등 관계 관련 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급) * 건강가정지원센터 ☐ 가족 내 가출·실종인 유무(☐ 배우자 ☐ 자녀(18세 미만) ☐ 기타())			
	교육	☐ 가족 내 일상생활유지가 어려운 구성원 유무(☐ 없음 ☐ 있음) ☐ 초·중·고교 학령기 자녀의 장기결석, 자퇴 등 학업중단 위기(☐ 없음 ☐ 있음) * 청소년지원센터			
	경제	☐ 생계유지와 관련한 경제활동 등 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급) ☐ 자산관리(부채, 채무 등)와 관련한 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급)			
	생활환경 (양육환경)	☐ 주거환경 내 아동의 양육, 발달 관련 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급) ☐ 외부환경 및 이웃과의 갈등 관련 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급) ☐ 자녀양육과 관련한 문제(위생, 양육태도, 방치 등)와 위기(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급)			
	권익보장	☐ 가족구성원의 법률문제와 관련한 위기여부(☐ 없음 ☐ 있음 ☐ 긴급)			
	기타	☐ 구체적으로()			

* 출처: 여성가족부, 2015e, p.208 참고

주 : 1) 위기도는 신규로 개발하여 제안한 것임.

2) * 표시의 경우 관련 기관과 정보를 공유하고, 위기도에 하나 이상 해당하는 경우 동 주민센터 혹은 통합게이트
웨이에서 사례관리기관을 지정·관리할 필요가 있음.

이와 함께 현행 드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호전문기관, 민간 서비스 제공기관, 학교, 교육청 등 위리아동·청소년·가족 관련 주요 게이트웨이에서 각각 사용하고 있는 위기사정도구를 일부 통합하여 통용이 가능한 위기사정도구를 개발·적용할 필요가 있다. 이를 위해 보호대상 아동에 대한 보호조치 관련 지침(매뉴얼) 개발 등을 포함하여 후속연구를 제안하는 바이다.

2-4. 사례관리 전담인력 확충

조사시점 현재 희망복지지원단의 사례관리 대상 가운데 아동·청소년은 약 4만 3천 여 명으로 여기에는 부부중심가구(부모+자녀), 한부모가족, 장애, 다문화, 조손, 소년소녀가정, 미혼모부가구, 새터민가구 내 아동·청소년이 포함된다. 특히 이 연구의 조사표본에서 사례관리 대상 아동·청소년 가운데 요보호아동(위기청소년)의 비율(22.2%)을 적용하면 총 9,624명, 약 1만 명의 보호대상 아동·청소년이 포함되어 있는 것으로 추정된다. 이는 희망복지지원단의 사례관리 대상 아동·청소년의 1/4에 달하는 규모이다.

한편 통합게이트웨이 구축에 따른 전담인력은 대상자 발굴, 심의·사정(assessment), 보호조치, 사례관리, 사후관리 등의 업무를 담당하는 인력까지 함께 고려되어야 한다. 이에 시·군·구 본청의 아동복지업무 담당 및 담당자(아동복지전담공무원)와 청소년·가족업무 담당(담당자 포함), 드림스타트, 희망복지지원단의 통합사례관리업무 담당자 등을 모두 포함하였다. 현재 각 시·군·구별 아동·청소년·가족업무 담당자, 희망복지지원단(통합사례관리사 포함) 인력은 약 32명이며, 보호대상 아동·청소년 규모는 약 40만 명 정도로 추산된다(표 6-13).

표 6-13 시·군·구 아동·청소년·가족 업무 담당자 현황

(단위 : 명, 시간)

구분	전담인력 ¹⁾	보호대상 아동·청소년 ²⁾	사례관리 필요시간 ³⁾	사례관리대상 아동·청소년 ⁴⁾
계	32.0 ⁵⁾	400,663	10.6 ⁶⁾	43,352
광역시의 구·군	40.7	153,662	12.3	6,540
도의 시 (중소도시)	36.3	192,585	9.4	11,920
도의 군 (농산어촌)	23.0	54,416	10.3	24,892

* 주 : 1) 각 지역 아동업무, 청소년업무, 보육업무, 가족업무, 여성업무, 희망복지 인력 포함

2) 2013년 12월 31일 기준(시·군·구 집계자료)

3) 희망복지지원단의 통합사례관리 시 1개 사례 당 최소 필요시간 기준(광역시 군지역: 11.0시간)

4) 희망복지지원단의 사례관리대상 가구원 중 아동·청소년 수

5) 시·군·구별 아동·청소년·가족 업무 담당자 평균임.

6) 1개 사례 당 최소 필요시간의 평균임.

시·군·구별 아동·청소년·가족 사례관리 업무 전담인력 확충을 위한 인력추계를 위해 먼저 시설보호 아동·청소년(약 7,254명), 가정보호 아동·청소년(약 2,094명), 관심·취약 아동·청소년(약 2,027,233명)의 규모에서 보호목표율을 적용하여 보호대상의 규모를 설정하였다. 시설 및 가정보호 대상자의 보호목표율은 100%로 하고, 관심·취약 아동·청소년의 경우 본 연구에서 사례관리 대상 아동·청소년 가운데 보호대상 아동·청소년의 비율(평균 22.2%)을 적용하였다. 여기에 각 보호유형별 신규발생 예상인원을 반영한 결과 보호대상 아동·청소년의 규모는 약 465,394명으로 추산되었고 이는 시·군·구에서 집계된 요보호아동의 규모(약 40만 명)와 비슷한 수준이다. 이 경우 보호대상 범위(coverage)가 약 77배 증가하는 효과가 있다.

이에 시·군·구별 전담인력을 총 32명으로 볼 경우 전체 227개 시·군·구의 전담인력은 약 7,264명이며, 전담인력 1인당 연간 약 40사례(20사례/6개월 기준)를 담당한다고 가정하면 약 11,635명의 인력이 필요한 상황이다. 즉, 기존인력을 제외하면 약 4,371명의 추가인력이 필요하고 227개 시·군·구별로 19.2명, 약 20명의 인력증원이 필요한 것으로 추산된다.⁴⁶⁾

다만 희망복지지원단의 사례관리 관련 업무가중치를 적용하여 기존 보호대상과 신규 보호대상에 각각 적용할 경우 보호대상 규모는 약 99,079명으로 보호대상의 범위는 약 16배 정도 증가할 것으로 추정된다. 시·군·구 아동·청소년·가족 전담인력 확충규모의 추산과정을 요약한 것이 표 6-14이다.

46) 박세경 외(2014b, pp.149~151)는 현행 요보호아동에서 보호대상의 범위를 확대한 후 '아동안전보장체계'로 전환할 경우 아동복지담당자 순수 증원인원을 약 2,035명으로 추산한 바 있다. 여기에는 시설, 가정, 관심취약아동의 규모를 약 196,925명으로 보고 '접수-상담-서비스제공-사후관리' 절차를 수행하는 데 평균적으로 소요되는 시간이 반영되었다.

표 6-14 시·군·구 사례관리 전담인력 확충규모 추산(요약)

구분	시설보호 ¹⁾	가정보호 ²⁾	관심·취약 ³⁾	계
보호대상 지원대상	7,254명	2,094명	2,027,233명	2,036,581명
보호목표율	100%(7,254명)	100%(2,094명)	22.2%(450,046명) ⁴⁾	459,394명
기존·신규 대상	기존 7,204명 신규 3,000명	기존 2,094명 신규 3,000명	450,046명	465,394명
보호대상 범위 (coverage)	- 기존 약 6,200명(지자체 집계 규모) - 개선 약 465,394명 (기존 대비 약 77배 확대)			
전담인력 추산과정	- 기존 약 32명 × 227개 시·군·구 = 7,264명 - 보호대상 465,394명 ÷ 40사례(20사례/6개월 기준) = 전담인력 11,635명 소요 - 11,635명 - 기존인력(7,264명) = 신규 4,371명 증원 - 227개 시·군·구별 약 19.2명 증원이 필요할 것으로 추산			
[비고] 사례관리 업무가중치 적용 보호대상 규모	- 기존 459,394명은 사후관리 서비스만 제공한다고 가정할 경우 (사후관리 1.5시간/실제 8.7시간, 약 0.2배)적용 : $459,394 \times 0.2 = 91,879$ 명 - 신규 6,000명은 접수→육구조사→서비스 계획수립→서비스 제공→사후관 리 전 단계의 서비스를 제공한다고 가정할 경우 (실제 8.7시간/필요 약 10.5시간, 약 1.2배) 적용 : $6,000 \times 1.2 = 7,200$ 명 - 총 보호대상 인원 $91,879 \text{명} + 7,200 \text{명} = \text{약 } 99,079 \text{명}$			

* 주: 1) 아동복지시설(2,900명), 성폭력피해아동청소년 전용쉼터(35명), 성매매피해자지원시설(1,480명), 가정폭력피해자보호시설(1,589명), 청소년쉼터(연간 입소정원 1,250명 반영)

2) 가정위탁(1,688명), 소년소녀가정(13명), 국내입양(393명) ※ 학대피해아동은 가정보호에서 제외

3) 학교폭력피해(48,000명), 이혼가구(88,249명), 빈곤가구(205,212명), 저소득 한부모·조손(370,152명), 학교 밖 청소년(28만 명), 최저생계비 180% 미만 비수급 빈곤아동(997만 × 18세 이하 아동 중 최저생계비 180% 미만 비수급빈곤층 비율(10.6%) = 1,035,620명)

4) 본 연구의 희망복지지원단 사례관리 대상 아동·청소년 중 요보호아동(위기청소년)의 비율

5) 기존 및 신규 대상자 등 규모 추정 시 각 대상 간의 중복문제를 고려하지 않음.

3 제도 및 서비스 개선

표 6-15 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)

세부추진과제	예산 사업	법률 재개정	신규 개선	추진시기 ¹⁾		주무부처 (지자체 포함)
				단기 (2년)	중장기 (5년)	
3. 제도 및 서비스 개선	3-1. 보호조치 절차개선 및 업무매뉴얼 개발·보급		신규	○		보건복지부
	3-2. 대안돌봄 표준 양육비 산정·적용		신규	○		보건복지부 여성가족부
	3-3. 보호대상 명확화와 양육책임 이행강제 강화		개선	○		"
	3-4. 가정보호 지원 강화		개선	○		"

3-1. 보호조치 절차개선 및 업무매뉴얼 개발·보급

(1) 추진근거

2014년 행정조사 시 ‘시·군·구 요보호아동 유형별 보호지원 제공 절차에 관한 업무매뉴얼’이 있는지 확인한 결과 학대피해(78.7%), 실종(78.2%), 기아(82.2%), 미혼모(83.9%), 비행·가출·부랑아(83.9%), 빈곤실직 등(81.6%) 각각의 사안별로 업무매뉴얼 비치 정도가 다른 것으로 파악되었다. 특히 희망복지지원단 가운데 아동·청소년 보호조치를 위한 업무매뉴얼이 있다고 응답한 지역은 조사대상 지역 가운데 12.8%에 불과하였다. 지자체 아동복지담당 공무원의 잦은 인사이동과 아동복지전담공무원의 실체조차 불분명한 상황에서 보호조치를 위한 매뉴얼도 부재하여 법률에서 명시한 보호조치의 기본원칙과 절차가 지켜지지 않고 있는 상황이다.

위기가동·청소년이 발견되면 심층(현장)조사 없이 아동복지시설 입소조치가 관행처럼 이루어지고 있고, 아동복지 업무지침에서 ‘만 2세 미만 요보호아동은 가정위탁 우선 배치’를 명시하고 있음에도 불구하고(보건복지부, 2015d, p.32), 일명 베이비박스 등에 유기된 아동의 경우 후견인이 없음으로 인해 아동복지시설인 공동생활가정은 물론, 가정위탁과 입양절차를 진행조차 할 수 없기 때문에 양육시설에서 우선 보호조치가 이루어지고 있다.

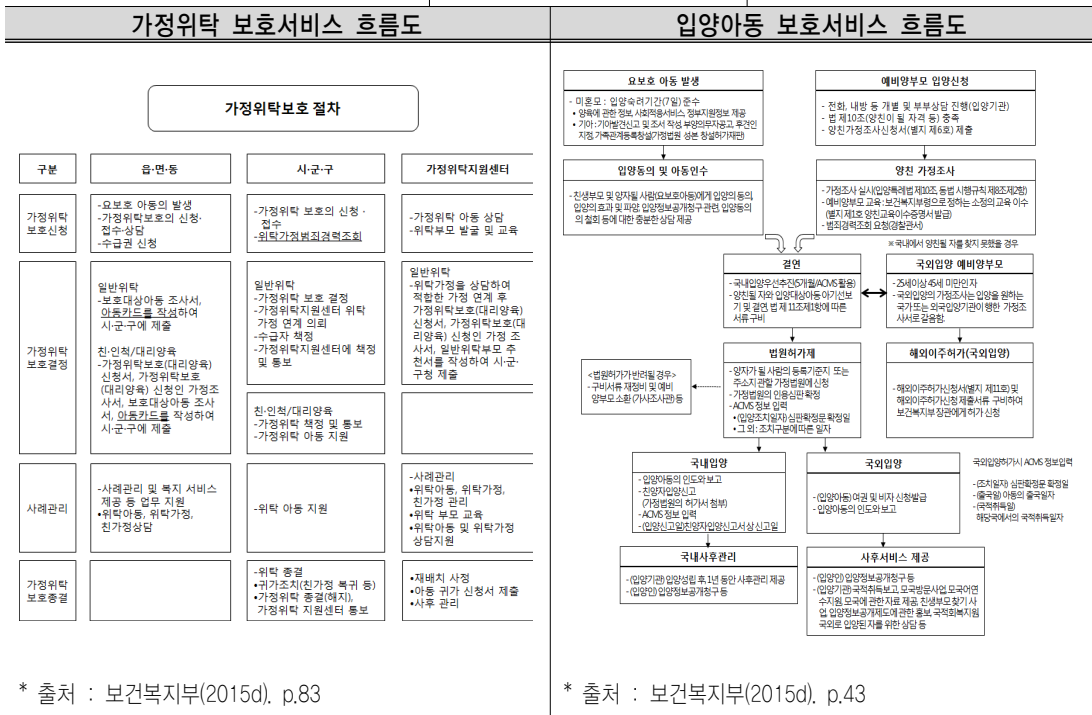
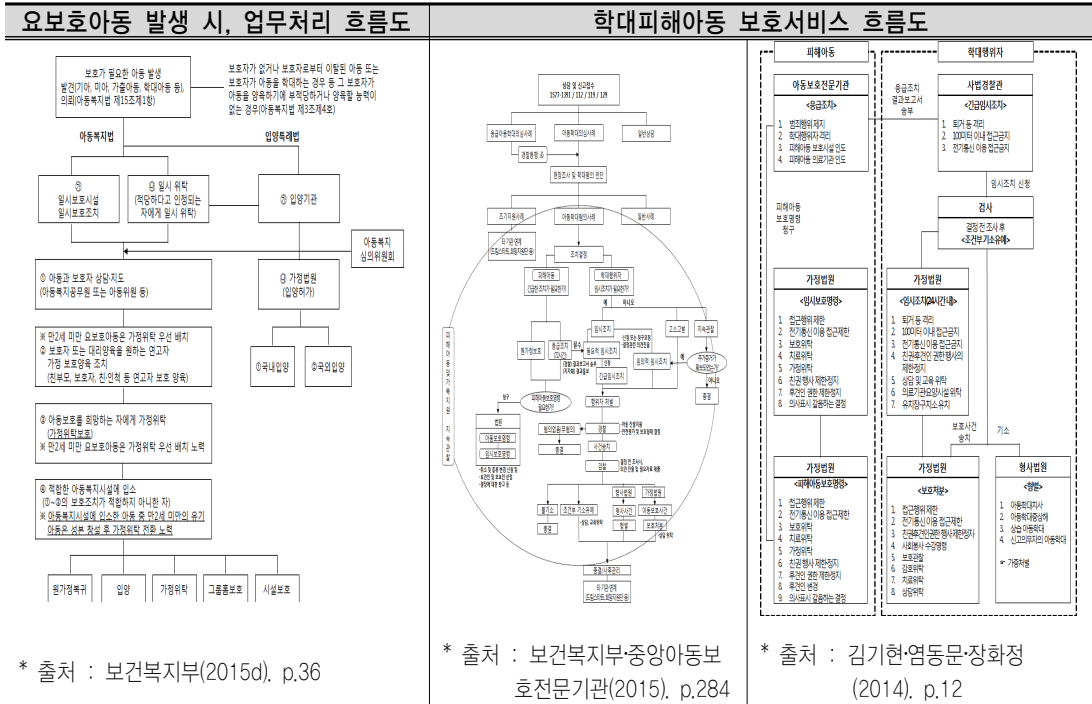
한편 청소년쉼터의 경우 보호기간에 따라 일시, 단기, 중장기로 유형을 구분하고 있는데,

가정복귀가 불가하여 중장기적인 대안양육이 필요한 가출청소년이라 하더라도 단기쉼터에 우선 입소하여 입소기한을 채우고 난 후 중장기쉼터로 이동해야 하는 등 공급자 중심의 관행이 계속되고 있다. 청소년쉼터는 아동복지시설이 아닌 청소년복지시설이고 「아동복지법」에 따른 보호조치의 일환으로 해당 청소년이 배치되는 방식이 아니라 자율적 입·퇴소를 원칙으로 하는 등 기본 운영방식과 특성에 차이가 있다. 그러나 청소년쉼터 입소자 대다수가 가정폭력 및 아동학대 피해자이며, 전체 입소자 가운데 가정복귀가 가능한 청소년은 약 32% 수준에 불과하여 (김지연, 2015, p.5) 지자체 차원의 보호조치가 필요한 대상이나 피학대상황에 대한 개입을 포함하여 보호대상아동에 준한 일관된 지원이 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 현재 보호대상아동에 대한 각각의 보호업무 절차를 도식화 한 것이 그림 6-4이다.

(2) 세부내용

위기아동·청소년·가족의 발굴(발견), 신고접수, 보호조치 판정, 지원, 사후 모니터링(사후관리) 등 일련의 과정에 대한 일관된 표준 매뉴얼 개발이 요구된다. 이를 통해 시·군·구 통합게이트웨이 구축에 따른 아동복지담당 공무원 뿐 아니라 입양, 가정위탁, 가족지원 등 관련 민간 서비스기관이 매뉴얼을 공유하도록 하며, 여기에는 공통적으로 활용할 수 있는 1차 위기도 사정도구(척도)를 포함하도록 한다.

먼저 현행 업무지침에 “시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 보호를 필요로 하는 아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 아동복지심의위원회의 심의를 거쳐 필요한 보호조치 방법을 결정” 하도록 명시하고 있다(보건복지부, 2015d, p.31). 그러나 ‘보호자의 의뢰’가 있다 하더라도 자녀의 가출·비행, 가정의 빈곤, 부모의 이혼과 같은 사유는 원 가정 보호를 대원칙으로 설정하고, 가족지원을 통한 원 가정 보호 경우와 아동을 가족으로부터 분리보호하는 기준을 마련할 필요가 있다. 실제로 17개 시·도의 ‘요보호아동 복지서비스’ 내용을 보면 가출아동, 기초생활수급자 및 차상위아동, 결식아동, 부모 실직 및 수감자 아동 등을 대상자에 포함하고 있는데(복지로, www.bokjiro.go.kr, 인출일 : 2015.9.22), 이들은 사실상 대안양육 대상이 아니라는 점에서 ‘보호대상’과 ‘지원대상’을 구체화하는 것이 필요하다.



【그림 6-4】 보호대상 아동·청소년 보호조치 업무절차

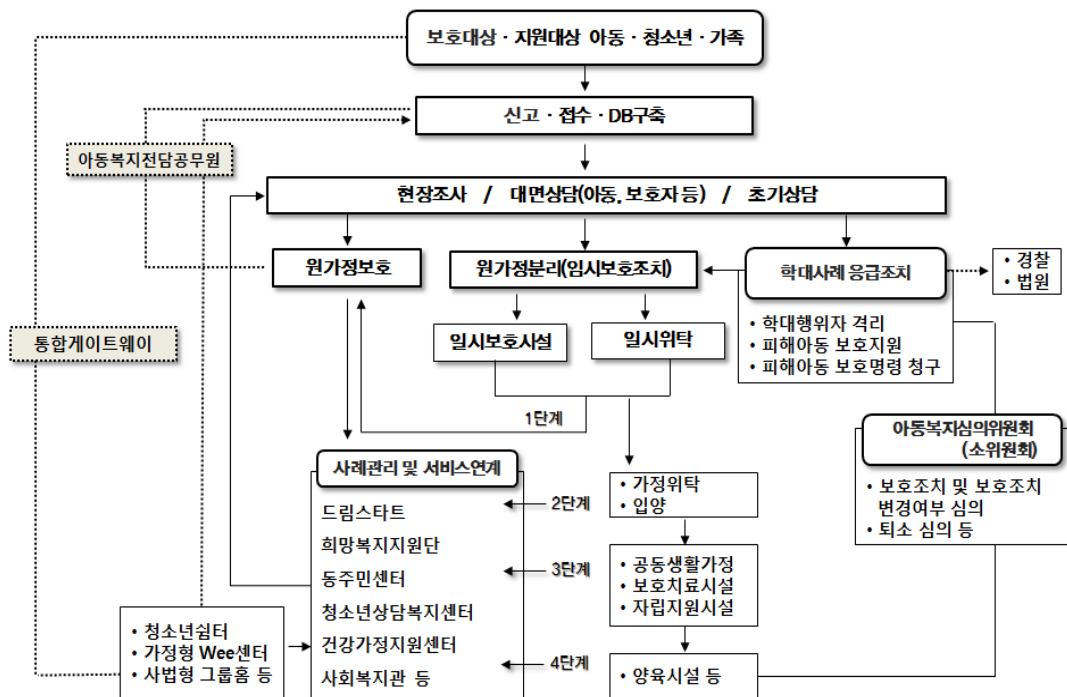
다음으로 「아동복지법」 제15조(보호조치) 제1항과 관련하여 “전담공무원 또는 아동위원에게 보호대상아동 또는 그 보호자에 대한 상담·지도를 수행하게 하는 것”에서 ‘전담공무원’, ‘상담·지도’의 범위와 내용을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 특히 본 조치의 경우 전담공무원, 아동위원의 전문성을 기반으로 함으로 필수교육 내용과 최소 교육이수 시간 정도를 포함하고 관련업무 경력, 전문성의 수준을 제시하여 전문가에 의한 개입이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 이와 함께 “보호자 또는 대리양육을 원하는 연고자에 대하여 그 가정에서 아동을 보호·양육할 수 있도록 필요한 조치를 하는 것”에서 ‘필요한 조치’의 구체적인 내용과 업무처리 절차, 모니터링 등에 관한 사항이 명시될 필요가 있다.

※ 보호대상아동 및 지원대상아동(예시)

- 보호대상아동 : 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동
 - 친(親)가정이 아닌 시설 및 가정보호 아동(시설의 경우 아동복지시설, 청소년복지시설, 미혼모자복지시설, 사법형 그룹홈 등 보호자로부터 분리보호 중인 18세 미만 아동·청소년 포함)
 - 학대피해아동으로 원 가정에서 (일시)분리된 아동
 - 학대피해아동으로 원 가정에서 분리하지는 않았으나 지속적인 모니터링이 필요한 아동
 - 양육할 능력이 없는 경우 : 보호자에게 양육에 지장을 줄 정도의 알콜 등 중독문제가 있거나 심각한 정신질환(정신장애 등)이 있는 경우, 보호자의 가출, 수감 등으로 친 가정 보호가 불가능한 경우
- ※ **경제적인 문제로 아동을 친 가정에서 분리보호 하지 않도록 함(서비스 연계).**
- 지원대상아동 : 아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동
 - 아동·청소년의 발달에 제반 양육환경이 취약하여 관심과 지원이 필요한 경우
 - 빈곤가정, 한부모가정 등 친 가정 아동, 조손아동으로 서비스 연계지원이 필요한 아동
 - 심각한 가족갈등이나 배우자 학대가 있는 경우, 보호자에게 정신·신체장애 및 심각한 질환이 있는 경우, 경제적 문제(신용불량, 건강보험료 미납 등 급여자격 정지, 임대료 미납 등 포함), 의식주·안전·위생 전반이 취약하여 관심과 지원이 필요한 경우
 - 아동에게 기초학력 수준에 문제가 있거나 정서 및 행동발달 상 어려움이 있는 경우, 충동조절이 되지 않거나 부적응 등 어려움이 있는 경우, 학교 밖 청소년, 가출행동 등으로 부모-자녀관계에 어려움이 있는 경우 등

이와 함께 현행 보호조치와 관련한 절차를 개선할 필요가 있는데, 자치구 단위에 아동·청소년가족 보호·복지지원 통합게이트웨이를 설치하고 아동복지전담공무원을 배치하는 것을 전제로 요보호아동 및 학대피해아동의 업무를 일원화해서 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 전담공무원

의 규모는 담당 사례 수와 업무량을 고려하여 정하도록 한다. 이는 자치구의 학대 및 보호업무에 대한 절차 추진과 책임, 권한을 강화하고, 조사와 서비스 제공 업무를 분리하는 것을 기반으로 아동보호전문기관은 자치구와 협업을 통해 현장조사, 학대행위자 격리 등 경찰, 법원과의 공조개입을 중점적으로 담당하고 학대피해아동과 가족에 대한 지원은 공공 및 민간 서비스기관에서 지원하는 것을 골자로 한다(그림 6-5).



【그림 6-5】 보호조치 추진절차 개선(안)

원 가정 분리 여부는 신속성과 전문성을 요하기 때문에 아동복지전담공무원이 ‘선 보호, 후 심의’ 여부를 판단하여 처리할 수 있도록 권한을 확대할 필요가 있다. 다만 임시분리조치 이후 원 가정 복귀가 아닌 대안돌봄이 필요한 경우 대안돌봄 이후 보호조치 변경 혹은 원 가정 복귀 여부에 대한 결정은 아동복지심의위원회의 심의를 거치도록 한다. 이 경우 위원회는 보호조치의 적합성 여부에 대한 판단과 아동의 인권보호를 위한 사례회의가 가능한 구조이어야 함으로 조례 등을 통해 소위원회를 적극 활용할 필요가 있다. 또한 아동복지시설과 법적근거가 다르지만 18세 미만 아동청소년에 대한 대안돌봄이 이루어지고 있는 시설에 대한 지원과 관리감

독을 강화할 필요가 있으므로 청소년쉼터, 가정형 Wee센터, 사법형 그룹홈에 입소한 아동·청소년의 정보를 자치구(담당)에 보고하도록 시·군·구 서비스 전달체계의 전반적인 개선이 요구된다. 즉, 보호체계에 진입할 수 있는 경로는 다양하게 열려두되 어떤 경로로 진입했는지에 관계없이 일관성 있는 보호지원을 받을 수 있도록 통합게이트웨이에서 보호대상 아동·청소년·가족의 DB를 취합하고 일련의 절차를 추진하도록 한다. 다만 자치구별 상황과 인프라 여건이 다를 수밖에 없으므로 시범운영을 통해 문제점을 개선하고 이를 확대하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

※ 시설퇴소, 귀가조치 전 확인사항(예시)

- ① 안전 : 미성년 자녀의 안전이 다각적으로 확보되었는지 확인
- ② 주거안정성 : 필요 시 전월세 계약서 등 증빙서류를 통해 주거안정성 확인
- ③ 소득안정성 : 미성년 자녀가 빈곤상태에 놓이지 않도록 최근 6개월 간 정규소득 확인
- ④ 양육여건 : 부모의 경제활동 시간 동안 자녀의 보육, 양육 계획 확인
- ⑤ 지속적 교류 : 부모-자녀 간 지속적 교류(전화, 서신, 면대면 만남 등) 정도 확인
- ⑥ 반복 입·퇴소 여부 : '교류' 목적이 아닌 특별한 사유없이 미성년 자녀의 (시설)입·퇴소를 반복하고 있는지 확인하고, 퇴소(귀가)가 아동에게 불이익이 된다고 판단될 경우 퇴소조치를 보류 할 수 있음.
- ⑦ 아동 의견청취 : 부모가 퇴소를 요청하더라도 자녀(아동)가 귀가를 회피할 경우 '안전 미확보' 사유로 퇴소조치를 보류할 수 있음.
- ⑧ 부모-자녀관계 : 부모자녀 간 의사소통이 신뢰와 애착에 기초하여 이루어지는지 확인
 - 퇴소, 귀가조치는 아동이익과 원 가정 보호의 관점에서 자치단체장(위원회)이 판단하며(가족지원서비스 연계 등), 시설보호 시 비양육 부모의 양육책임 이행 강제를 병행하여야 함.
 - 퇴소, 귀가조치는 아동복지심의위원회의 심의사항임.

*출처 : 양정선, 전민경(2014), p.86을 참고하여 재구성함.

3-2. 대안돌봄 표준 양육비 산정·적용

(1) 추진근거

시설보호와 가정보호의 각 유형별로 표준화된 양육비용이 산정되지 않아 어느 지역, 어떤 시설에서 보호되는지에 따라 지원에 편차가 발생하여 형평성 문제가 제기되고 있다. 부모의 부재여부와 관계없이 아동·청소년이 건강하게 성장하고 인권을 보호받기 위해서는 적정 수준의 양육비가 소요될 수밖에 없다. 서울가정법원의 양육비 산정기준에 따르면, 부부의 합산 소득이

전혀 없다고 가정할 경우에도 아동의 연령별로 월 평균 최소 52만원에서 최대 95만원까지 소요되는 것을 알 수 있다(표 6-16). 그러나 현재 양육시설, 공동생활가정 등 아동복지시설과 청소년쉼터, 사법형 그룹홈 등 보호시설의 특성을 고려한 표준화된 양육비용이 마련되지 않고 있어 보호기관별 편차가 차별로 이어지거나 인권보호를 위한 최소한의 기준이 충족되지 않는 경우가 발생할 가능성을 배제하기 어렵다.

표 6-16 양육비 산정기준(2014.5.30. 기준)

(단위 : 원)

부부합산 소득 자녀나이	0 ~199만원	200만원 ~299만원	300만원 ~399만원	400만원 ~499만원	500만원 ~599만원	600만원 ~699만원	700만원 이상
0세 이상 3세 미만	526,000	653,000	761,000	906,000	1,012,000	1,106,000	1,526,000
3세 이상 6세 미만	490,000	705,000	878,000	1,008,000	1,238,000	1,334,000	1,759,000
6세 이상 12세 미만	533,000	708,000	902,000	1,059,000	1,202,000	1,371,000	1,906,000
12세 이상 15세 미만	604,000	755,000	947,000	1,095,000	1,305,000	1,520,000	2,046,000
15세 이상 18세 미만	608,000	844,000	1,115,000	1,204,000	1,424,000	1,668,000	2,270,000
18세 이상 21세 미만	959,000	1,185,000	1,303,000	1,361,000	1,728,000	1,974,000	2,221,000

* 출처: 서울가정법원(2014). p.1; 김지연, 정소연(2014a), p.322 재인용.

주 : 표준양육비를 가산 및 감산할 만한 사정이 있는 경우 심리를 거쳐 양육비를 결정하는데, ① 거주 지역(도시는 가산, 농산어촌은 감산), ② 자녀수(자녀 1인 10% 가산, 자녀 3명 이상 20% 감산), ③ 고액의 치료비(중증 질환, 장애, 특이체질 등으로 인한 치료비, 개호비, 활동보조비 등), ④ 부모가 합의한 고액의 교육비(휴학비, 예체능 등 특기 교습비), ⑤ 부모의 재산상황 등임.

(2) 세부내용

공동생활가정(그룹홈)과 양육시설은 아동복지시설이지만 종사자 배치기준과 보호대상아동·청소년의 정원에 큰 편차를 보이며, 입소 아동·청소년에 대한 생계비는 보장시설 및 수급자 선정기준을 적용하여 지원이 이루어진다. 그러나 청소년쉼터, 사법형 그룹홈의 경우 「사회복지사업법」의 적용을 받는 사회복지시설이 아니기 때문에 생계지원 뿐 아니라 의료지원에 있어서도 아동복지시설과는 차별이 발생하고 있다. 특히 이들 시설에 입소한 아동·청소년의 경우 부모의

지원을 전혀 받을 수 없음에도 불구하고 부양의무자인 부모의 소득재산기준에 따라 각종 지원에서 배제되는 경우가 있고, 숙식제공 이외에 별도의 생계비가 지원되지 않고 있다. 이와 관련하여 현재 가정폭력피해자 보호시설의 경우 입소와 동시에 주·부식비, 피복비 명목으로 월 23원 정도의 생계비가 지원되고 있는데(표 6-17, 표 6-18), 이를 참조하여 보호시설의 비수급 아동·청소년 1인당 최소생계비 지급액을 기준으로 우선 양육비를 산정하고, ‘보호시설 비수급 아동·청소년 표준양육비’ 산출을 위한 후속연구가 요구된다.

표 6-17 가정폭력피해자 보호시설 비수급자 생계비 지급기준

구분	금액	지급시기
주·부식비, 피복비	231,464원	매월
월동대책비	29,340원	10월 지급(연 1회)
특별위로금	30,000원	설·추석 전월(연 2회)

* 출처: 여성가족부(2015), p.426.

* 주: 1) 일단위 지급액은 1인당 1일 7,610원, 특별위로금은 수급자 개인별 직접 지급

표 6-18 가정폭력피해자 보호시설 아동교육지원비

구분	지원대상	지원내용
입학금·수업료	고등학생	학교장이 고지한 금액 전액
교과서대	고등학생	1인당 129.5천원(연 1회)
부교재비	초·중학생(의무교육대상자)	1인당 38.7천원(연 1회)
학용품비	초·중·고등학생	1인당 52.6천원(연 2회, 학기당 26.3천원)
교복비	중·고등학교 신입생·전학생	동·하복 각각 280천원

* 출처: 여성가족부(2015), p.426.

3-3. 보호대상 명확화와 양육책임 이행강제 강화

(1) 추진근거

일선 현장에서 보호대상(기존 요보호아동)에 대한 판단기준이 모호한 것이 문제로 지적된다. 이로 인해 부모의 이혼, 빈곤을 사유로 미성년 자녀의 의사와 관계없이 아동을 원 가정에서 분리보호 하는 등 부모가 최소한의 양육책임을 이행할 수 있도록 강제하는 조치가 사실상

미흡한 상황이다.

OECD 국가 상당수가 미성년 아동·청소년의 복리를 위해 자녀양육에 대한 부모의 책임 이행을 강화하고 있는 추세로 우리나라도 비양육친(親)의 미성년 자녀에 대한 부양료 지급을 의무화하는 것을 골자로 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」을 제정하고 올해 9월부터 시행에 들어갔다. 특히 비양육부·모로부터 양육비를 받지 못하는 경우 국가가 최장 9개월 범위에서 양육비를 선지급하고 추후 양육비 채무자에게 구상권을 행사할 수 있고, 비양육친이 미성년자인 경우 그 부모에게 양육비 지급을 의무화하는 등 양육에 대한 부모의 책임을 강화하였다.

이는 「민법」 제913조에서 친권자의 보호·교양의무에서 자력으로 생계를 유지할 수 없는 미성년 자녀에 대한 부모의 부양의무에서 근거를 찾을 수 있는데, 부양의 방식에는 현금, 현물과 같이 생계유지에 필요한 최소한의 양육비 뿐 아니라 실제적인 보호·교양돌봄의 책임을 포함한다. 이와 같이 부모의 양육책임을 강화하는 것은 미성년 자녀가 가능한 원 가정에서 이탈하지 않고 보호받을 수 있도록 최소한의 안전망을 강화하기 위한 조치로 해석된다. 그러나 부모에게 부양능력이 있음에도 불구하고 부양의무를 거부하거나 이행하지 않는 경우가 증가하고 있고, 국가에도 보호대상 아동에 대한 ‘공적부양’의 책무가 있다는 점에서 사적부양과 공적부양의 책무 이행에 있어 일부 충돌이 발생한다. 따라서 아동·청소년 이익이 최우선으로 고려될 수 있도록 우선적으로 부모의 양육책임 이행을 강화하면서 동시에 공적부양의 서비스 내용과 수준을 제고하여야 한다.

(2) 세부내용

먼저 보호대상아동(요보호아동)의 판단준거(안)를 마련하여야 한다. 보호대상은 친(親)가정에서 분리보호가 요구되는 대상으로 경제적인 이유와 관계없이 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 경우, 보호자가 자녀를 학대하는 경우, 양육할 능력이 되지 않는 경우로 제한할 필요가 있다. 즉, 보호대상아동은 ‘친 가정 분리보호가 필요한 18세 미만의 아동·청소년으로 정의하여 지원대상과 구분할 필요가 있다. 특히 부모가 이혼하더라도 비양육친(親)에게 양육비 이행을 강제하여 부모 중 한 사람이 자녀를 양육할 수 있도록 최대한 지원하여 가능한 아동을 원 가정에서 분리보호하지 않도록 해야 한다. 이와 함께 지원대아동은 ‘친 가정보호를 기반으로 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 18세 미만 아동·청소년’으로 개념화하여 통합서비스지원 기관인 드림스타트, 희망복지지원단에서 서비스지원과 사례관리가 이루어질 수 있도록 한다.

보호대상 선정기준(안)을 요약한 것이 표 6-19이다.

둘째, 부모의 양육책임을 이행하도록 실행력을 강화할 필요가 있는데, 현재 양육부모가 비양육 부모로부터 양육비를 원활히 지급받을 수 있도록 도와주는 ‘양육비이행관리원’이 설치되어 운영되고 있으나 양육비 채무이행을 강제할 수 있는 수단이 제한적인 상황이므로 보완이 요구된다. 특히 미성년 자녀의 양육과 부양은 동일한 개념이라 볼 수 있는데, 법률에서 양육비 채권자를 “양육자로 지정된 부 또는 모이거나 법정대리인 등 실질적으로 미성년 자녀를 양육하는 사람으로서 양육비 채무의 이행을 청구할 수 있는 사람”으로 규정하여(동법 제 2조), 부모 양자 모두 양육을 기피하거나 양육비를 지급하지 않을 경우 법정대리인이 양육비를 청구할 수 있도록 하였다. 사실상 부모의 책무를 강화하여 국가가 보호비용을 절감하는 효과가 있는데, 부모가 부양능력이 있음에도 불구하고 미성년 자녀를 양육하지 않을 경우 양자 모두 ‘비양육부모’로 간주하여 대안돌봄을 제공하는 국가가 구상권을 청구할 수 있도록 관련 규정을 강화할 필요가 있다. 이는 국가의 공적부양 책무에 대한 민영화 논의와 관련된 사안이나 대안돌봄의 질적 수준 제고를 위해 어떻게 구체화시킬 것인지에 대한 추가적인 논의가 요구된다.

이와 관련하여 자녀의 부양정도는 부모의 경제적 능력에 따라 달라질 수 있는데 “부모의 수입이 증가하는 것에 정비례하여 자녀에 대한 부양료도 증가한다고 볼 수 없다(안경희, 남운삼, 2014, p.22).” 따라서 대안돌봄에 따른 표준양육비를 산출하고, (경제적)부양능력이 있음에도 불구하고 부양의지가 없는 경우 최소한 양육비 이행 책임 정도는 강제할 필요가 있다. 또한 미성년 자녀가 성년에 달하더라도 교육과정을 받고 있는 경우라면 「청소년 기본법」을 근거로 24세 이하까지 부모가 자녀의 ‘교육비용’을 부담할 수 있도록 관련 규정의 보완을 검토할 필요가 있다.

※ 양육비 미이행 시 주요국 조치 사례

- 미국 : 소득차압(은행계좌, 보장급여, 조세 등 공제, 압류 및 처분), 운전면허 취소, 여권압수, 기소
- 영국 : 소득공제명령(DEO) 및 보장급여 공제(은행계좌 공제, 압류 및 처분), 운전면허 취소, 고의나 태만의 경우 구속(형사범은 아님)
- 독일 : 소득차압(자산 압류, 보장급여나 계좌 공제), 구속(일부)
- 프랑스 : 소득차압 및 은행공제(은행계좌, 보장급여, 조세 등에서 공제, 압류 및 처분), 구속(일부)
- 스웨덴 : 조세환급금 및 소득차압(은행계좌, 보장급여, 조세 공제, 압류 및 처분), 이자(벌금)
- 노르웨이 : 소득차압(은행계좌, 보장급여, 조세 등 공제, 압류 및 처분), 여권 압수, 구속기소

* 출처 : 정연택(2012), p.145.

표 6-19 보호대상 선정기준(안)

구분	내용	비고
보호대상	친(親) 가정 분리보호가 필요한 18세 미만 아동·청소년	
지원대상	친(親) 가정보호를 기반으로 경제적·사회적·정서적 지원이 필요한 18세 미만 아동·청소년 ※ 경제적 사유는 보호대상에 해당하지 않음(지원대상). ※ 부모이혼은 보호대상에 해당하지 않음(지원대상). 비양육친(親)의 양육비 이행을 강제하고 양육친(親)이 양육을 할 수 있도록 서비스 연계 등을 지원해야 함.	
보호자 부재 혹은 이탈 (계충무관)	· 부모 모두 사망하거나 부재(고아) · 부모 중 한 사람이 있지만 긴급상황에서 연락을 취할 수 없는 경우 · 부모 모두 혹은 부모 중 한 사람이 있지만 미성년 자녀가 원 가정 보호를 원하지 않는 경우 · 부모가 자녀의 친권을 포기한 경우	보호
아동학대 (계충무관)	부모 모두 혹은 부모 중 한 사람이 있으나, · 아동보호전문기관에서 보호조치를 의뢰한 경우2) · 보호자로부터 신체적·정서적·성적 폭력이나 가혹행위로 의심되는 신체 손상의 흔적 또는 아동의 기술이 있는 경우 · 아동이 원 가정에 머물 경우 안전이 확보되지 않는 경우 · 부모 모두 혹은 부모 중 한 사람이 가출하거나 수감된 경우 · 아동보호전문기관에서 친 가정 분리보호가 필요하다고 판단한 경우	보호
물리적방임	부모 모두 혹은 부모 중 한 사람이 있으나, · 기본적인 의식주를 제공하지 않는 행위 · 불결한 환경이나 위험한 상태에 방치하는 행위 · 아동의 출생신고를 하지 않는 행위	지원 3)
교육적방임	· 의무교육 대상자를 취학시키지 않거나 학습권을 보장하지 않는 행위 · 미성년 자녀의 무단결석(정당한 사유없이 5일 이상)을 허용하는 행위	지원 3)
의료적방임	· 의료적 처치, 예방접종을 하지 않는 행위 · 지속적인 치료와 지원이 필요하나 이를 거부하는 행위	지원 3)
양육능력이 없는 경우 (계충무관)	부모 모두 혹은 부모 중 한 사람이 있으나, · 약물 및 알콜중독, 정신질환, 심각한 부상 및 장애 등으로 자녀를 양육할 수 없는 경우 · 자녀의 정서·행동·발달장애 등으로 특수한 치료나 요양이 필요한 경우	보호

* 주: 1) 보호대상 선정 시 부모의 소득·재산 기준을 적용하지 않음. 단, 미성년 아동·청소년의 이익과 의사를 최대한 고려하여야 하며, 구상권(대안돌봄 대한 양육비 청구)을 행사할 수 있음.

2) 아동복지심의회(소위원회 포함) 심의 없이 긴급보호가 가능함.

3) 임시보호조치(일시분리)가 가능하며, 6개월 이상 분리보호 시 아동복지심의위원회의 심의를 거쳐야 하며 정기적으로 원 가정 복귀 가능 여부 및 보호조치 변경 여부를 확인하여야 함.

4) 지원대상은 통합게이트웨이에서 통합서비스지원기관(드림스타트, 희망복지지원단)으로 이관가능함.

셋째, 보호대상아동과 지원대상아동은 ‘빈곤아동’이며(아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 시행규칙 제2조), 빈곤아동은 일상적인 생활여건과 자원이 결핍하여 사회적·경제적·문화적 불이익을 받는 빈곤한 상태에 있는 경우를 의미한다(동법 제3조). 따라서 법률에서 명시한 바와 같이 아동과 그 보호자 및 가정을 지원하기 위한 연도별 시행계획의 수립·시행의 평가결과를 지자체 합동평가 지표에 반영할 필요가 있다.

넷째, CDA(디딤씨앗통장)의 경우 아동이 18세에 달하여 시설에서 퇴소할 경우에 한해서 인출이 가능하도록 하는 등 자립을 위한 종자돈(seed money)으로 활용할 수 있도록 엄격한 기준을 적용하고 있다. 그러나 대안돌봄 하에 있는 아동에 대한 각종 후원금은 아동명의로 통장으로 개별관리되고 있으나 부모가 자녀의 시설 입·퇴소를 반복시키는 과정에서 이를 악의적으로 사용하는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 따라서 대안돌봄 과정에서 발생한 후원금의 경우 CDA 기준을 준용하여 부모의 사용권한을 제한할 수 있도록 관련 지침을 정비할 필요가 있다. 그간 법률 개정을 통해 친권에 앞서 아동의 생존권, 보호권, 발달권이 우선 보호받을 수 있도록 여건이 개선되고 있으며, 친권상실청구 요청 시 후견인 변경이 가능하도록 하여 보호조치 과정에서 법정대리인의 공백을 최소화할 수 있게 되었다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 아동명의로 후원금을 부모가 사용하거나 반복적인 시설 입·퇴소를 제한할 만한 장치는 여전히 부족하기 때문에 아동의 인권과 자립을 저해하는 부당한 친권 행사를 견제할 목적으로 공권력을 행사할 수 있도록 담당자가 참고할 수 있는 업무지침을 개발할 필요가 있다.

3-4. 가정보호 지원 강화

(1) 추진근거

아동이 원(친) 가정에서 성장할 수 있도록 다각적으로 지원하는 것은 국가가 아동의 인권, 사회권 보장을 실현하는 기본적인 조치라 하겠다. 「아동복지법」과 UN아동권리협약에서도 이를 분명히 하고 있고, 대안돌봄 환경에 있는 아동에 대해서도 당연히 적용되는 사항이다.

- ※ UN아동권리협약 제34차 국가보고서 권고사항(가정환경과 대안돌봄 / 가정환경상실아동)
- 서비스의 질, 관련 전문가들이 아동권리 등에 대해 받는 정기적인 교육, 공립 및 사립 대안돌봄기관 내 아동에게 제공되는 돌봄의 유형을 협약 25조에 따라 체계적이고 정기적으로 검토하라.
 - 대안돌봄 내 아동학대 관련 진정접수, 조사 및 기소제도를 보장하고, 학대피해자들이 진정절차, 상담, 진료 및 필요한 다른 회복지원 서비스를 이용할 수 있도록 하라.
 - 대안돌봄 환경 내 아동이 부모를 찾거나 부모와 연락을 유지할 수 있도록 충분히 지원하라.
 - 2009년 11월 20일에 채택된 유엔총회 결의안 A/RES/64/142에 포함된 아동 대안돌봄에 관한 지침을 충분히 고려하라(대안돌봄 및 원 가정 복귀 관련 서비스 제공을 위한 전문기구 마련 등)

*출처 : 보건복지부·한국아동권리모니터링센터(2011), p.478.

아동의 가정보호 지원은 크게 네 가지 맥락에서 강화되어야 한다. 먼저, 원(친) 가정에서 이탈하여 아동복지시설, 청소년복지시설(청소년쉼터), 소년원 등 소년사법기관 등 시설보호 아동·청소년 상당수가 중복(institutional circuit)된다는 점이다. 현행 보호체계의 지형을 보면 위리아동·청소년은 성장과정에서 각각 다른 보호체계에 재진입(reentry), 이탈을 반복할 수밖에 없는 구조이며, 보호체계 내에서도 위기가 해소되지 않아 시설을 전전하고 있으나 중복대상이 어느 정도 되는지에 대한 파악조차 이루어지지 않고 있다. 또한 시설에 입소한 후 원 가정 복귀 가능성을 최대한 탐색하기 위하여 부모와의 교류와 연락, 가족지원을 위한 가이드라인이 부재하다.

두 번째로, 취약위기 아동·청소년·가족을 위한 지역사회기반의 통합지원체계가 이미 가동되고 있고, 고위기 아동·청소년·가족에 대한 시설보호 비용과 예방적 차원에서의 가족지원 서비스 간의 비용효과와 사회적 비용을 고려할 필요가 있다. 그러나 ‘아동이 가족에 대한 집중적 가족지원을 통해 원 가정 분리를 최소화한다’는 정책원칙이 명확하게 전달되지 않는 상황이고, 가족지원과 대안돌봄 체계 간의 유기적인 연계가 부족하여 대안돌봄 이후 원 가정 복귀 비율, 가족서비스 연계 실적 등에 대한 파악이 제한적으로 이루어지고 있다.

세 번째로 기존 요보호아동 발생원인 가운데 빈곤, 이혼 등의 사유는 주거 불안정성, 양육공백의 문제와 관련된 경우가 많다는 점을 감안할 때 아동·청소년의 원 가정 분리 사유를 면밀하게 확인하는 절차를 강화할 필요성이 인정된다. 특히 가정위탁의 보호 사유를 보면 ‘이혼’과 ‘부모 별거, 가출 행방불명’이 전체 보호대상의 절반 이상을 차지하고, ‘부모 모두 사망’은 전체의 5% 미만에 불과하다. 즉, 가정위탁 보호대상의 절반 이상은 사실상 친 가정 분리보호가

적절한 대상이라 보기 어렵기 때문에 가정보호로 진입하기에 앞서 포괄적, 집중적인 ‘원 가정 보호서비스’를 통해 분리보호를 최소화하는 것으로 원칙과 방향을 분명히 설정하여야 한다.

마지막으로, 부득이하게 원 가정에서 분리해서 보호해야 할 경우 시설보호보다 가정보호가 우선되어야 하며, 이를 위해 전체 보호대상아동 가운데 시설보호 대상의 비율을 관리하고, 가정보호 기반을 강화해 나가야 한다.

(2) 세부내용

첫째, ‘모든 아동은 가정에서 성장할 권리를 가진다’는 원칙이 실현되기 위해서는 아동복지의 연장선상에서 가족지원을 대폭 강화하여야 한다. 이를 위해 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」을 근간으로 실태조사를 통해 매 5년 마다 기본계획을 수립하고(동법 제6조), 빈곤아동 지원 전달체계 구축이 요구되는 바, 이를 근거로 빈곤아동과 그 가족에 대한 지원수요를 예측하고 정책을 설계할 필요가 있다. 우선 기존의 ‘요보호아동 발생유형 및 보호내용’ 통계를 개선하여 친 가정에서 분리하여 시설보호와 가정보호 할 수 있는 보호대상아동과 원 가정 보호지원이 요구되는 지원대상아동을 분리하여 파악, 집계하도록 한다. 특히 빈곤아동과 부모의 이혼·별거·가족갈등, 부모의 장애·질병과 같은 사유로 아동을 원 가정에서 분리보호하지 않도록 하고, 보호시설의 설치·운영의 책임은 자치단체장에게 있는 만큼 정부와 지자체는 법적 설치 근거에 관계없이 아동·청소년 대상 생활시설 입소자 현황을 파악하고 관리하여야 한다(표 6-20).

둘째, 지침에서 명시하는 바와 같이 “만 2세 미만 요보호아동은 가정위탁 우선배치”가 가능하기 위해서는 법제의 개선이 요구되는데, 먼저 「보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률」에서 “국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 보호시설에 있는 미성년자인 고아에 대해서는 그 보호시설의 장이 후견인이 된다”고 규정하고 있는데(동법 제3조) 보호시설은 「아동복지법」에 의한 아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 공동생활가정, 아동상담소와 통합시설에 국한된다. “보호시설에 있는 고아가 아닌 미성년자에 대해서는 미성년자의 가족관계기록사항에 관한 증명서를 첨부할 경우” 아동복지시설장 이외에도 후견인 지정을 받을 수 있으나 “가족관계기록사항에 관한 증명서가 없는 사람은 제외(동법 시행령 제3조)”하고 있기 때문에 이른바 ‘베이비박스’에 유기된 영아 등의 경우 우선 가정보호가 불가한 상황이다. 따라서 시행령을 개정하거나 일시보호시설 우선입소 후 양육시설 배치 이전에 가정보호가 이루어질 수 있도록 아동복지심의위원회(소위원회 포함) 절차를 개선하는 방안을 검토할 필요가

있다. 특히 현행 대규모 양육시설의 경우 일시보호시설 기능을 포함하는 등 기능변경을 유도하여 양육시설에의 영구배치를 줄여나갈 수 있도록 양육시설 보호비용을 관리하도록 한다(표 6-21).

표 6-20 요보호아동 발생유형 및 보호내용 통계개선(안)

현행 ¹⁾			개선(안) ¹⁾		
전체			전체		
발생 유형	기아		발생 유형 ²⁾	보호대상	기아
	미혼모아동				미아
	미아				부모사망
	비행가출 부랑아				학대(방임 포함)
	빈곤, 실직, 학대 등 기타				미혼모아동
보호 내용	시설보호	소계	보호 내용 ²⁾	지원대상	부모수감
		아동			아동의 장애, 질병, 가출
	가정보호	장애아			기타(부모 행방불명, 친권포기 등)
		공동생활가정			빈곤아동
		소계			부모의 이혼, 별거, 가족갈등
보호 내용	시설보호	위탁보호	보호 내용 ²⁾	지원대상	부모의 장애, 질병
		입양			기타
	가정보호	소년소녀가정			소계
		소년소녀가정			양육시설
		소년소녀가정			보호치료시설
보호 내용	시설보호	소계	보호 내용 ²⁾	지원대상	자립지원시설
		아동			공동생활가정
	가정보호	장애아			일시보호시설
		공동생활가정			청소년복지시설 ³⁾
		소년소녀가정			기타 ⁴⁾
보호 내용	시설보호	위탁보호	보호 내용 ²⁾	지원대상	소계
		입양			양육시설
	가정보호	소년소녀가정			보호치료시설
		소년소녀가정			자립지원시설
		소년소녀가정			공동생활가정
보호 내용	시설보호	소계	보호 내용 ²⁾	지원대상	일시보호시설
		아동			청소년복지시설 ³⁾
	가정보호	장애아			기타 ⁴⁾
		공동생활가정			소계
		소년소녀가정			위탁보호
보호 내용	시설보호	위탁보호	보호 내용 ²⁾	지원대상	입양
		입양			소년소녀가정 ⁵⁾
	가정보호	소년소녀가정			원 가정 보호
		소년소녀가정			소년소녀가정
		소년소녀가정			소년소녀가정

* 출처 : 1) 국가통계포털(2014). 시도별 요보호아동 발생 및 보호내용. (<http://kosis.kr>, 인출일 : 2014.8.26.)

* 주 : 1) 현행 요보호아동 발생 및 조치현황 통계를 개선하여 개발한 안임.

2) 아동의 국적에 관계없이 모두 포함해야 함.

3) 「청소년복지 지원법」 제31조에 의한 청소년복지시설에 의한 청소년쉼터 등을 포함함.

4) 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제21조에 의한 성폭력피해자보호시설, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제7조에 의한 가정폭력피해자 보호시설, 교육부 산하 가정형 Wee센터, 지방법원에서 운영하는 사법형 그룹홈 등에서 생활하는 18세 미만 아동, 18세 이상 24세 이하 청소년 포함

5) 소년소녀가정(youth family)은 신규지정 금지 및 기존 아동은 가정보호로 전환 및 증장기적으로 폐지

표 6-21 아동복지시설 통계(신설안)

구분	아동현황
가정보호 전환아동(명, 비율)	· 지역 · 성별 · 연령 · (직전)시설보호 내용 및 기간 · 총 시설보호 기간 · 전환사유 · 전환 가능(사·도) 현황 · 일시보호(임시분리조치) 이후 입소 현황 등

둘째, 앞서 언급한 바와 같이 현행 자치구(본청) 내 아동, 청소년, 가족 사업팀과 드림스타트, 희망복지지원단의 기능을 일부 흡수하는 방식으로 통합게이트웨이를 구축할 경우 사례관리 인력을 충원하고 동 주민센터와의 협업을 강화하여야 한다. 이를 통해 동 주민센터와 민간 서비스 제공기관을 통해 아동·청소년이 보호체계에 진입할 경우 그 가족을 포함하여 직접 서비스와 사례관리를 통해 탈위기를 지원하도록 한다. 이 과정에서도 아동·청소년이 영구적으로 원가정에서 분리보호되지 않도록 임시보호조치 이후 가정복귀를 위한 서비스를 강화하여야 한다.

셋째, 보호대상아동이 가정으로 복귀하는 과정에서 부모가 수급비를 포함한 각종 지원이 중단될 것을 우려하여 아동과의 재결합을 기피하거나 불필요한 시설 입·퇴소를 반복하는 경우가 발생하고 있다. 따라서 경제적인 사유로 아동을 분리보호 하지 않고 탈빈곤할 수 있도록 보호체계 내에 빈곤아동과 그 가정에 대한 사회보장과 사회서비스 정도에 대한 모니터링 절차가 마련되어야 한다.

넷째, 대안돌봄 환경에 있는 아동의 부모를 찾거나, 아동이 부모와 연락을 유지하고 교류를 지원하는 사업을 시설을 포함한 민간 서비스 제공기관의 필수사업으로 운영하도록 한다. 여기에는 아동이 시설에 입소한 이후 부모가 행방불명되거나 연락이 두절된 경우 경찰과 연계하여 찾아내는 노력을 포함한다. 이는 아동에 대한 부모의 책임을 강제하는 동시에 아동의 원 가정 복귀를 적극적으로 지원하는 조치이며, 시설의 경우 입소아동에 대하여 가정보호로의 전환 사례, 원 가정 복귀 사례, 원 가정 복귀를 위한 합리적인 노력(reasonable efforts) 정도와 지원내용(부모상담, 전화, 면담, 부모-자녀 활동 및 교류지원 등)을 보고하도록 한다.

다섯째, 가정위탁은 친·외조부모가 양육하는 대리양육가정위탁, 8촌 이내의 친인척이 아동을 양육하는 친인척가정위탁 외에 비혈연 관계에 있는 일반인에 의한 일반가정위탁으로 구분되는데, 대리양육 및 친인척 위탁은 아동의 원 가정 복귀보다 양육환경에 대한 전반적인 모니터링을 강화하여 자립지원을 강화하도록 한다. 일반가정위탁은 조속한 가정복귀가 이루어질 수 있도록

전문위탁가정을 양성하고 원 가정에 대한 가족지원과 아동-부모와의 지속적인 교류 지원에 관련예산 편성을 의무화하는 방안을 검토하여야 한다.

※ 가족보존 사업 및 예산항목 신설(안)

- 가족 찾기(Family Finding) : 대안돌봄 위탁 후 연락, 교류가 단절된 경우 부모와 가족을 찾고 교류를 지원
- 전문위탁가정 확대 : 일반위탁의 일환으로 전문위탁가정을 양성하여 가정복귀 성공률 제고, 친부모에 대한 양육기술 및 양육태도 전반에 대한 멘토링 등
- 복귀가족 통합지원 : 대안돌봄 과정에서 원 가정으로 복귀한 아동과 가족에 대한 통합지원을 통해 재위탁을 예방하고 가족보존을 지원
- 부모재활 지원사업 : 아동의 가정복귀를 위해 부모에 대한 상담, 교육, 치료, 자립 등 일체를 지원
- 맞춤형대응(Differential Response) 서비스 : 위리아동·청소년 발견 시 보호조치 여부를 조사(investigation)하는데 그치지 않고 가족의 다양한 욕구를 파악하여 보호지원(universal prevention services), 이차적 지원(secondary support services), 집중 가족보호지원(intensive family support services)으로 분류하여 사례를 이관함.

여섯째, 부모의 양육책임을 강화하는 실행력 있는 조치를 마련하여야 한다. 「민법」에 근거하여 “친생부모가 자신에게 책임이 있는 사유로 3년 이상 자녀에 대한 부양의무를 이행하지 아니하고 면접교섭을 하지 아니한 경우, 친생부모가 자녀를 학대 또는 유기하거나 그 밖에 자녀의 복리를 현저히 해친 경우 친권자의 동의없이 입양을 청구” 할 수 있다(동법 제908조 제2항). 친권자라 하더라도 부양의무를 이행하지 않는 경우 국가가 친권을 제한할 수 있다는 취지로 부모에 대한 양육책임을 강화하는 실제적인 조치를 보장하여야 한다. 먼저 미성년 자녀를 원 가정 보호를 제외한 시설 및 가정보호 의뢰 시 위탁기간 동안 자녀와의 정기적인 만남과 교류의 의무, 상담·교육·치료 의무를 이행하도록 한다. 특히 이를 위반하여 아동의 복리를 저해한 경우 친권을 제한하거나 구상권을 청구할 수 있도록 하고, 반대로 친권 회복을 희망하는 경우 이를 적극 지원할 수 있도록 구체적인 가이드라인을 개발할 필요가 있다.

- ※ 「민법」 제927조 (친권의 상실, 일시 정지 또는 일부 제한과 친권자의 지정 등)에 의거
- 친권상실의 신고가 있는 경우, 친권 일시 정지의 신고가 있는 경우, 친권 일부 제한의 신고가 있는 경우, 대리권과 재산관리권 상실의 신고가 있는 경우, 대리권과 재산관리권을 사퇴한 경우, 소재불명 등 친권을 행사할 수 없는 중대한 사유가 있는 경우 친권 상실, 일시 정지, 일부 제한이 가능함.
 - 다만 실권 회복이 신고된 경우, 사퇴한 권리를 회복한 경우, 소재불명이던 부 또는 모가 발견되는 등 친권을 행사할 수 있게 된 경우 가정법원은 친권자를 새로 지정 가능함.
 - 아동학대 행위, 아동의 수급비 및 후원금을 활용하여 아동의 자립을 방해한 경우, 보호조치 의뢰 이후 아동과의 교류 및 교육·상담·치료 의무를 이행하지 않는 경우 **친권 상실, 일시 정지 및 제한의 적극적 적용 필요**
 - 친권 상실, 일시 정지 및 제한 이후 친권 회복을 위해 노력하는 **친권자의 실권 회복과 부양의무 이행을 위한 지원 강화** 포함. 이와 함께 **가족보존을 위한 서비스 비용 별도 책정 필요**
- ※ **미국 : 1993년 가족보존과 가족지원법(Family Prevention and Support Act)** 제정을 통해 아동복지 방향을 원 가정보호로 설정, 지역사회 내 가족지원 서비스 연계, 예방적 개입, 재정 및 사회적 지원 등 명시

일곱째, 아동·청소년복지는 가족복지와 분리할 수 없고, 아동의 가정복귀 가능성은 분리보호 기간과 반비례한다. 따라서 양육시설은 영구적인 보호방안이 아니라 ‘일시보호’라는 의미와 기능을 강조할 수 있도록 특화하는 정책방향을 정하고, 양육시설에서의 전체 보호기간을 제한하거나 가정복귀 성공비율을 성과로 관리하는 등 운영형태의 개선을 검토하여야 한다. 특히 자치구 단위에서 설치가 저조한 아동보호치료시설, 공동생활가정(그룹홈), 일시보호소 등으로 양육시설의 기능을 전환할 수 있도록 중·장기계획 수립이 요구된다.

가정보호를 위해서는 사회보장의 기반 위에 포괄적인 사회서비스가 동반되어야 하는 만큼 아동·청소년 보호업무는 가족을 단위로 이루어질 필요가 있다. 따라서 현행 드림스타트, 희망복지지원단 혹은 향후 통합게이트웨이 구축 시 아동·청소년이 있는 가족을 사례관리 할 수 있는 전담인력을 확충하고 전담인력 1인당 담당 사례수를 조정하는 방식으로 자치구 단위의 아동·청소년·가족 보호체계의 지형을 재편해 나가야 할 것이다.

- ※ 희망복지지원단 통합사례관리사, 드림스타트 아동복지통합서비스 전문요원 배치 확대
- 본 연구에서 자치구별로 최소 약 20명의 사례관리 전담인력 충원이 필요한 것으로 추산
 - 이들을 통합게이트웨이에 배치하여 위기아동·청소년·가족 사례관리 시 보호범위(coverage) 개선 효과
 - 기존 요보호아동 약 6,200명에서 보호대상 규모는 약 99,069명으로 16배 증가할 것으로 추정 (사군구 아동·청소년·가족 전담인력 확충규모 추산(요약표) 참조)

이상에서 논의한 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 정책과제별 추진계획(안)을 요약한 것이 표 6-22이다.

표 6-22 아동·청소년·가족 보호체계 개선 정책과제 추진계획(안)

세부추진과제		예산 사업	법률 재개정	신규 개선	추진시기 ¹⁾		주무부처 (지자체 포함)
					단기 (2년)	중장기 (5년)	
1. 법률 개정	1-1. 무국적·미등록 이주아동 지원근거 마련		○		○		보건복지부
	1-2. 가정보호 우선조치 및 보호조치 변경근거 마련		○		○		"
	1-3. 보호대상아동의 퇴소조치 개선		○		○		"
	1-4. 아동복지심의위원회 구성 및 운영 개선		○		○		"
	1-5. 아동복지전담공무원, 아동위원 배치 근거 개선		○		○		"
2. 보호 기반 강화	2-1. 시군구 아동청소년가족 보호복지 통합게이트웨이 구축	○		신규		○	"
	2-2. 사회보장정보시스템 이용 범위 확대	○		개선	○		"
	2-3. 취약계층 발굴을 위한 공통사정도구 개발·활용			신규	○		보건복지부 여성가족부
	2-4. 사례관리 전담인력 확충			개선		○	보건복지부 행정자치부
3. 제도 및 서비스 개선	3-1. 보호조치 절차개선 및 업무매뉴얼 개발·보급			신규	○		보건복지부
	3-2. 대안돌봄 표준 양육비 산정·적용			신규	○		보건복지부 여성가족부
	3-3. 보호대상 명확화와 양육책임 이행강제 강화			개선	○		"
	3-4. 가정보호 지원 강화			개선	○		"

* 주: 단기 정책과제는 비예산사업 및 기존 정책 내에서 1~2년 이내 즉시 추진이 가능하다고 판단되는 과제이며,
중장기 정책과제는 예산사업 및 조정·연계·신규추진을 위한 추가검토가 요구되어 5년 내 추진필요과제를 기준으로 함.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

- 강혜규 (2015). 지자체 복지 전달체계 개편 추진 현황 및 대안. **콜로키움(2015.04.21.): 발제**, 1-57.
- 강혜규, 김태완, 정홍원, 최현수, 김동진, 김영옥 외 (2013). **지방자치단체 복지전달체계 개편방안 연구** (정책 2013-21). 서울: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규, 강신욱, 박세경, 정경희, 권소일, 김용득, 유태균, 주무현, 최영준, 함영진 (2015). **사회보장사업 실태조사 및 유사중복사업의 조정방안 연구** (정책보고서 2015-09). 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 경찰청 (2015). **소년범 검거통계 등 현황**. 경찰청 웹 사이트 http://www.police.go.kr/porta_1/bbs/view.do?nttId=70949&bbsId=B0000136&searchCnd=1&searchWrd=%EC%86%8C%EB%85%84%EB%B2%94&section=&sdate=&edate=&use_At=&replyAt=&menuNo=200121&viewType=&delCode=0&option1=&deptId=&pageIndex=1에서 2015년 6월 9일 인출.
- 교육부, 한국교육개발원 (2012). **교육복지우선지원사업 매뉴얼: 교육복지우선지원사업 이렇게 합니다** (연구자료CRM 2012-13). 서울: 교육과학기술부, 한국교육개발원.
- 교육부 (2014). **2014년 2차 학교폭력 실태조사 분석결과 발표**. 교육부 웹 사이트 <http://www.moe.go.kr/web/100026/ko/board/view.do?bbsId=294&pageSize=10&boardSeq=57762&currentPage=0&encodeYn=N&mode=view>에서 2015년 6월 8일 인출.
- 관계부처합동 (2014). **제9차 사회보장위원회 안건3: 사회복지담당공무원 확충 및 관리방안**. 사회보장위원회 웹 사이트 http://www.ssc.go.kr/cont/manage/manage020100_view.tiles?hidCid=34230&hidBid=108&menuFile=manage020100#에서 2015년 5월 26일 인출.

- 관계부처합동 (2015). **학업중단 예방 및 학교 밖 청소년의 자립역량 강화: 학교 밖 청소년 지원대책(안)**. 여성가족부 웹 사이트 <http://www.mogef.go.kr>에서 2015년 5월 26일 인출.
- 국가인권위원회 (2010). **2010 이주아동 교육권 실태조사**. 서울: 국가인권위원회.
- 국가통계포털 (2012). **2010 인구총조사**. 국가통계포털 웹 사이트 http://kosis.kr/statistics_List/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont에서 2015년 6월 9일 인출.
- 국가통계포털(2014). **시도별 요보호아동 발생 및 보호 내용**. 국가통계포털 웹 사이트 http://kosis.kr/wn_search/totalSearch.jsp 에서 2014년 8월 26일 인출.
- 국회예산정책처 (2007). **사업평가방법론 연구** (사업평가 07-14). 서울: 국회예산정책처.
- 기획재정부 (2014). **지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료**. 기획재정부 웹 사이트 <http://www.mosf.go.kr/news/news02.jsp?actionType=view&hdnTopicDate=2014-05-07&runno=4090611>에서 2015년 6월 9일 인출.
- 김기현, 염동문, 장화정 (2014). **아동학대범죄 행위자 및 학대 피해아동 처분 등을 위한 아동학대 위험도 평가척도 개발**. 서울: 법무부, 성균관대학교 산학협력단
- 김미숙, 양심영, 김기현, 하태정 (2013). **아동보호체계 연계성 제고방안** (연구보고서 2013-31-05). 서울: 한국보건사회연구원.
- 김은정 (2014). 사회서비스 재정의 지방화에 따른 지역의 대응 방안. **지방정부연구**, 18(1), 219-241.
- 김지연, 황여정, 이준일, 방은령, 강현철 (2013). **청소년 한부모가족 종합대책 연구 II: 청소년 한부모 유형 및 생활주기별 대응방안** (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 13-36-01). 서울: 한국청소년정책연구원.
- 김지연, 정소연 (2014a). **가출청소년 보호지원 실태 및 정책과제 연구** (연구보고 14-R10). 세종: 한국청소년정책연구원.
- 김지연, 김동일, 김태완, 윤철경 (2014b). **청소년 특별지원 제도개선 방안 연구** (연구보고 14-R46). 서울: 여성가족부, 한국청소년정책연구원.
- 김지연 (2015). **가출청소년 보호지원 실태 및 정책과제 연구**. **NYPI 청소년정책 리포트**, 62, 1-8.

- 김춘진 (2015). **아동복지법 일부개정법률안**(의안번호: 1915296).
- 김현아 (2008). 포괄보조금적 성격의 균형발전특별회계 개선방향: 지역개발계정을 중심으로. **한국재정학회 2008년도 춘계학술대회 논문집**, 139-162.
- 김형모 (2014). 한국 아동보호체계의 성과와 과제. **한국아동복지학**, (46), 239-266.
- 박세경, 서문희, 강주희, 서영숙, 진미정, 노성향 (2005). **OECD 국가와 한국의 아동보호체계 비교연구** (연구보고서 2005-14). 서울: 한국보건사회연구원.
- 박세경, 이철선, 이정은, 신수민, 강상경, 김진, 신창환 (2013). **사회서비스 수요·공급 실태조사: 심층분석보고서** (정책보고서 2013-86). 서울: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 박세경, 김정현, 이정은, 권소일, 김형용, 엄태영, 전용호, 허인철 (2014a). **사회서비스업의 산업적 성장 가능성 진단 연구** (연구보고서 2014-12). 세종: 한국보건사회연구원.
- 박세경, 강혜규, 류정희, 이주연, 노충래, 이상균 외(2014b). **아동보호체계 진단 및 개선방안 연구** (정책보고서 2014-79). 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 박세경 (2014). 아동보호의 공적 책임강화를 위한 전달체계 개편의 쟁점과 과제. **한국아동복지학회 2015년 춘계학술대회자료집: 최근 아동복지환경변화의 성격 규명과 대응 방안 모색**, 69-97.
- 박용주, 김경호, 박제성, 여차민, 백은선 (2010). **광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가** (사업평가 10-14). 서울: 국회예산정책처.
- 법무부 (2015). **2015년도 예산 및 기금운용계획 개요** 법무부 웹 사이트 http://www.moj.go.kr/HP/COM/bbs_03/ShowData.do?strNbodCd=notil_107&strWrtNo=26&strAnsNo=A&strFilePath=moj/&strRtnURL=MOJ_103_06030&strOrgGbnCd=100000에서 2015년 6월 9일 인출.
- 보건복지부 (2014a). **2014 보건복지통계연보 제 60호**. 세종: 보건복지부.
- _____ (2014b). **2014년도 드림스타트 사업안내**. 세종: 보건복지부.
- _____ (2014c). **2014년 전국 드림스타트 현황**. 보건복지부 웹 사이트 http://download.mw.go.kr/front_new/modules/download.jsp?BOARD_ID=4200&CONTENT_SEQ=293024&FILE_SEQ=158112에서 2015년 6월 8일 인출.
- _____ (2015a). 내부자료.
- _____ (2015b). **2014년 요보호아동 발생 및 조치현황**. 보건복지부 웹 사이트

- http://www.mw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0321&CONT_SEQ=322330&page=1에서 2015년 6월 8일 인출.
- _____ (2015c). **2015 희망복지지원단 업무안내**. 세종: 보건복지부.
- _____ (2015d). **2015년 아동분야 사업안내(1), (2)**. 세종: 보건복지부.
- _____ (2015e). **지역자율형 사회서비스 투자사업 안내: 지역사회서비스투자사업**. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 한국건강증진개발원 (2015). **2015년 지역사회 통합건강증진사업 안내**. 세종: 보건복지부, 한국건강증진개발원.
- 보건복지부, 한국아동권리모니터링센터 (2011). **유엔아동권리협약 제34차 국가보고서 및 권고사항 자료집** (정책자료 2011-04). 서울: 한국보건사회연구원.
- 사회보장정보원 (2015). **사회보장정보시스템(법정부) 시스템 구성도** <http://www.ssis.or.kr/lay1/SIT102C316/contents.do>에서 2015년 11월 7일 인출.
- 서울가정법원 (2014). **양육비 산정기준표 해설서**. 서울: 가정법원.
- 서울특별시교육청 (2014). **‘14년도 지역교육복지네트워크 운영 계획**. www.sen.go.kr에서 2015년 6월 9일 인출.
- 신두섭 (2014). 지역발전특별회계의 발전과제: 지역발전특별회계의 변천과정과 특징. **지방재정**, 2014(3), 10-33.
- 안경희, 남윤삼 (2014). 민법상 부모부양과 자녀부양: 독일민법상 해석론을 참조하여. **법학연구**, 55(1), 137-166.
- 안동현, 한지숙 (2010). 아동·청소년 상담 및 보호체계 모니터링에 관한 연구. **아동과 권리**, 14(2), 245-269.
- 양정선, 전민경 (2014). **경기도 요보호아동 보호절차의 효율적 운영방안** (정책과제 2014-13). 경기: (재)경기도가족여성연구원.
- 여성가족부 (2012). **2012년 청소년유해환경 접촉 종합실태조사**. 서울: 여성가족부.
- _____ (2013a). **2013년도 건강가정지원센터 사업안내**. 서울: 여성가족부.
- _____ (2013b). **2013년 다문화가족지원 사업안내**. 서울: 여성가족부.
- _____ (2013c). 내부자료.
- _____ (2014). 내부자료.

- _____ (2015a). 2015 여성·아동권익증진사업 운영지침. 서울: 여성가족부.
- _____ (2015b). 2015 한부모가족지원사업안내. 서울: 여성가족부.
- _____ (2015c). 2015년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
여성가족부 웹사이트 http://www.mogef.go.kr/korea/view/policy/policy05a.jsp?_func=view&currentPage=0&key_type=&key=&search_start_date=&search_end_date=&class_id=0&idx=700427에서 2015년 5월 27일 인출.
- _____ (2015d). 2015년도 건강가정지원센터 사업안내. 서울: 여성가족부.
- _____ (2015e). 2015년도 청소년 사업안내(II). 서울: 여성가족부.
- _____ (2015f). 2015년 상반기 주요업무 참고자료. 서울: 여성가족부.
- _____ (2015g). 2015년 해바라기센터 사업안내. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부, 한국건강가정진흥원 (2013). 2012년 다문화가족지원사업 결과보고서. 서울: 여성가족부, 한국건강가정진흥원.
- 오병돈, 김기현 (2013). 청소년복지정책 대상규모 추정: 학교밖 청소년을 중심으로. **청소년복지연구**, 15(4), 29-52.
- 이명수 (2015). 아동복지법 일부개정법률안(의안번호: 1916491).
- 이순배, 백철우 (2011). 지방행정구역 개편이 포괄보조금의 교부에 미치는 영향 분석: 포괄보조금의 지원 대상을 중심으로. **GRI연구논총**, 13(2), 91-114.
- 이시균, 황규성, 박세경 (2013). 사회서비스의 인력수급 전망: 고부가가치 사회서비스 일자리를 중심으로. 서울: 한국고용정보원.
- 이용교, 김형태, 오승환, 정경은 (2014). 아동보호제도 평가 및 개편방안 마련 연구. 미발간보고서. 서울: 보건복지부, 광주대학교 산학협력단.
- 이정희, 박경돈 (2010). 복지포괄보조금 제도의 도입에 관한 연구 (연구보고서 2010-23). 서울: 한국행정연구원.
- 이재원, 김은정, 김준현 (2012). 지역사회서비스투자사업 포괄보조 전환방안 마련. 서울: 보건복지부, 부경대학교 산학협력단.
- 이철수 (2013). 사회복지학 사전. 경기: 헤민북스.
- 장미혜 (2011). 여성·청소년·가족정책 연계 : 쟁점과 이슈. 한국여성정책연구원 제5차 정책현안 포럼: 여성·청소년·가족정책의 효율성 증대와 발전적 패러다임 모색, 1-25.

- 정연택 (2012). 자녀부양 이행제도의 국가 간 비교: 복지체제와의 관련성과 개선방안을 고려하여. **사회복지정책**, 39(4), 135-174.
- 정은희, 강신욱, 박세경, 김정현, 강지원 (2014). **포괄보조금방식의 복지 분야 적용 방안에 관한 연구** (정책보고서 2014-42). 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 정익중 (2009). 아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰. **사회복지연구**, 40(1), 297-322.
- 정청래 (2014). **아동복지법 일부개정법률안**(의안번호: 1912548).
- 조근태, 조용곤, 강현수 (2003). **앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정**. 서울: 동현출판.
- 조기현 (2012). 포괄보조금제도의 정책적 의의와 발전방안: 지방재정의 건전성을 중심으로. **2012 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집: 지방분권과 광특회제**, 3-32.
- 조재환, 이한성 (2013). 지방농정 자율성 확대를 위한 농림수산 포괄보조금제 운용 방안. **농촌계획**, 19(3), 145-155.
- 조준모, 이영호, 황성수, 이상희, 김철환, 김정미, 김희성 (2012). **복지서비스 확대가 고용에 미치는 영향분석 연구** (용역보고 2012-06). 서울: 한국고용정보원, 고용영향평가센터
- 최순종, 신명철 (2012). 효과적인 청소년정책전달체계에 관한 방안 연구. **미래청소년학회지**, 9(3), 77-94.
- 통계청 (2015a). **2014년 혼인·이혼 통계**. 통계청 웹 사이트 http://kostat.go.kr/portal/kore_a/kor_nw/2/1/index.board?bmode=read&aSeq=335256에서 2015년 5월 27일 인출.
- _____ (2015b). **장래인구추계(2011.12): 2014 청소년인구 및 구성비**. 통계청 웹 사이트 http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1597에서 2015년 5월 27일 인출.
- 한국교육개발원 (2014). **2014년 교육복지우선지원사업 현황 보고서** (기술보고 TR 2014-91). 서울: 한국교육개발원.
- 한국청소년정책연구원 (2015). 아동·청소년·가족 보호체계 개선을 위한 프랑스 교육복지 정책 사례와 시사점. **콜로키움(2015.11.10.): 발제**, 1-22.
- 한정수 (2015). **부문별 사회복지지출 수준 국제비교평가** (사업평가 15-02). 서울: 국회예산정책처.

- 홍승아, 황정임, 김소영, 이아름 (2014). **가족서비스 전달체계 개편을 위한 통합모델 개발 연구** (연구보고 2014-02). 서울: 여성가족부, 한국여성정책연구원.
- 황옥경, 정선옥, 김진식, 김형모, 신혜령, 양순옥 외 (2013). **아동통합서비스 지원 강화를 위한 사업체계 개선방안 연구**. 서울: 보건복지부, 서울신학대학교.
- General Accounting Office. (1995). *Block Grants: Characteristics, Experiences, and Lessons Learned* (GAO/HEHS-95-74). Washington, DC: General Accounting Office, Health Education and Human Services Division.
- Landgren K. (2005). The protective environment: Development support for child protection. *Human Rights Quarterly*. 27(1). 214-248.
- Wee 홈페이지, <http://www.wee.go.kr>에서 2015년 5월 27일 인출.

참고 법률 및 하위법령

- 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「건강가정기본법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「국가균형발전 특별법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 6월 9일 인출.
- 「다문화가족지원법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「민법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 10월 27일 인출.
- 「보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 10월 27일 인출.
- 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「사회보장기본법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 10월 19일 인출.
- 「사회복지사업법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.

- 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「아동복지법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 10월 27일 인출.
- 「입양특례법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「청소년 기본법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「청소년 보호법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「청소년복지 지원법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「출입국관리법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 10월 19일 인출.
- 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.
- 「한부모가족지원법」, 법제처, <http://www.moleg.go.kr/main.html>에서 2015년 5월 12일 인출.

관련자료

- 경찰청. **경찰통계연보**. 각년도 자료.
- 김경준, 이호균, 서여정, 김광혁, 김형욱, 윤상석 외 (2014). **한국 아동·청소년 인권실태 연구Ⅳ: 한국의 유엔아동권리위원회 국가보고서 권고사항 이행실태** (연구보고 14-R14-1). 세종: 한국청소년정책연구원.
- 김지연 (2015). 아동, 청소년 보호체계 쟁점 사례. **청소년정책 이슈브리프**, 2, 1-4.
- 보건복지부 (2015). **조직도** 보건복지부 웹 사이트 http://www.mw.go.kr/front_news/sg/ssg010_1mn.jspdptj에서 2015년 6월 9일 인출.
- 복지로 홈페이지. **요보호아동 복지서비스**. www.bokjiro.go.kr에서 2015년 9월 22일 인출.
- 아동자립지원사업단 홈페이지. **자립지원 시설 현황**. http://www.jarip.or.kr/adong/sub_

- 02_4.asp?menuCategory=2에서 2014년 11월 11일 인출.
- 안전행정부 주민등록 인구통계 홈페이지. 2013년 만8-23세 아동 인구수. http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp에서 2014년 4월 7일 인출.
- _____. 2013년 만18세 미만 아동 인구수. http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp에서 2015년 9월 7일 인출.
- 여성가족부 (2015). **조직 및 기능**, 여성가족부 웹 사이트 http://www.mogef.go.kr/korea/view/intro/intro_o03_01.jsp에서 2015년 6월 9일 인출.
- 이재원(2009). 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제: 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로. **한국지방재정논집**, 14(1), 57-89.
- 한국보건사회연구원. **한국복지패널조사**. 각 년도 자료
- 한국사회복지관협회 홈페이지. **사회복지관 현황**. 한국사회복지관협회 웹 사이트 http://kaswc.or.kr/introduction/introduction_01_3.php에서 2015년 6월 9일 인출.

해외사례 관련 문헌 및 자료

(미국 참고문헌)

- Administration for Children and Families. (2015). *ACF Offices*. Retrieved October 15, 2015, from <http://www.acf.hhs.gov/about/offices>.
- Berrick, D. J. (2011). Trends and Issues in the U.S. Child Welfare System. In N. Gilbert, N. Parton, & M. Skivenes. (2011). *Child Protection Systems: International Trends and Orientations* (pp.17-35). USA: Oxford University Press.
- California Department of Social Services. (2015a). *Department of Social Services: Where Does the Money Go*. Retrieved August 27, 2015, from http://www.allgov.com/usa/ca/_departments/health-and-human-services-agency/department_of_social_services/?agencyid=134#.
- _____. (2015b). *California Department of social services organization chart*. Retrieved August 27, 2015, from http://www.cdss.ca.gov/cdssweb/entres/pdf/CDSSOrganizationalCh_art.pdf.

- _____ (2010). *The California Child Welfare Improvement Activities: Differential Response Guidelines and Resources for Implementation*. USA: California Department of Social Services.
- Cancian, M., Slack, K. S., & Yang, M. Y. (2010). The effect of family income on risk of child maltreatment (Discussion Paper 1385-10). Wisconsin: Institute for Research on Poverty
- Carter, V., & Myers, M. (2007). Exploring the risks of substantiated physical neglect related to poverty and parental characteristics: A national sample. *Children and Youth Services Review*, 29(1), 110-121.
- Child Welfare Information Gateway. (2010). *Caseload and Workload Management*. Washington DC: Children's Bureau.
- _____ (2012). *Major Federal Legislation Concerned with Child Protection, Child Welfare, and Adoption*. Washington DC: Children's Bureau.
- _____ (2014). *Differential response to reports of child abuse and neglect*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.
- _____ (2015a). *Foster care statistics 2013*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.
- _____ (2015b). *Law & Policies*. Retrieved May 16, 2015, from <https://www.childwelfare.gov/topics/systemwide/laws-policies/>.
- Clara B. (2012). *Differential Response in Santa Clara County: Supporting Families to Improve Child Well-Being and Family Stability*. Santa Clara: BASSC.
- Drake, B., & Pandey, S. (1996). Understanding the relationship between neighborhood poverty and specific types of child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 20(11), 1003-1018.
- Gil, D. (1973). *Violence against children: Physical child abuse in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fernandes- Alcantara, A. L. (2013). *Runaway and Homeless Youth: Demographics and Programs*. Washington, DC: Congressional Research Service.

- Harbert, A., & Tucker-Tatlow, J. (2012). *Review of Child Welfare Risk Assessments*. San Diego: Southern Area Consortium of Human Services.
- Legal Advocates for Children and Youth. (2013). *Fact sheet: The “Right to Shelter” Law*. Santa Clara: Legal Advocates for Children and Youth
- Merkel-Holguin, L., Kaplan, C., & Kwak, A. (2006). *National study on differential response in child welfare*. Englewood: American Humane and Child Welfare League of America.
- Myers John. E.B. (2008). A short History of Child Protection in America. *Family Law Quarterly*, 42(3), 449-463.
- National Network for Youth. (2013). *Runaway and Homeless Youth Act*. Washington D.C: The National Network for Youth.
- _____. (2014). *NN4Y Issue Brief: Pregnant and Parenting Unaccompanied Youth*. Washington D.C: The National Network for Youth.
- National Runaway Safeline. (2015a). *National Runaway Safeline Trend Report Comparison of January Contacts 2013-2015*. USA: National Runaway Safeline, Family&Youth Services Bureau.
- _____. (2015b). *History*. Retrieved May 16, 2015, from <http://www.1800runaway.org/about-us/mission-values-history/>.
- Pelt, J. V. (2012). Keeping Teen Moms in School – A School Social Work Challenge. *Social Work Today*, 12(2), 24.
- Pelton, L. H. (1981). *The social context of child abuse and neglect*. New York: Human Sciences Press.
- Reed, D. F., & Karplow, K. (2009). *Understanding the Child Welfare System in California: A Primer for Service Providers and Policymakers* (2nd ed.). Berkeley, CA: California Center for Research on Women and Families.
- Safe Place. (2015). *What is Safe Place?*. Retrieved May 16, 2015, from <http://nationalsafeplace.org/what-is-safe-place/>.
- Santa Clara County. (2014). *Demographic and Socioeconomic Conditions*. Retrieved August 27, 2015, from https://www.sccgov.org/sites/sccphd/en-us/Partners/Data/D_

- ocuments/Latino%20Health%202012/Demographics_July2014.pdf.
- Santa Clara County Social Service Agency. (2014). *FY 2015 Fact Sheet*. Retrieved October 16, 2015, from https://www.sccgov.org/sites/ssa/Documents/agency_fact_sheet.pdf
- Schene, P. A. (1998). Past, Present, and Future Roles of Child Protective Services. *Future of Children*, 8(1), 23-38
- Solomon-Fears, C. (2015). *Teenage Pregnancy Prevention: Statistics and Programs*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Stoltzfus, E. (2015). *Child Welfare: An Overview of Federal Programs and Their Current Funding*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- The Office of Legislative Affairs and Budget. (2015). *Fiscal Year 2015*. Retrieved May 16, 2015. from <http://www.acf.hhs.gov/programs/olab>.
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families & Children's Bureau. (2013). *Child Maltreatment 2013*. Washington D.C: Children's Bureau.
- U.S. Department of Health and Human Services. (2015). *FISCAL YEAR 2015: Administration for Children and Family*. USA: Department of Health and Human Services.
- Wagner, D., Johnson, K., & Healy, T. (2008). Agency workforce estimation: a step toward more effective workload management. *American Humane*, 23(3), 6-20.
- 박지민, 이종원 (2014). 한국과 미국의 아동학대 관련 법 비교. *아동과 권리*, 18(3), 217-229.
- 차선자 (2013). 허용되는 양육방식과 금지되는 아동학대의 기준 : 폭력인식의 문화적 관점을 중심으로. *법학논총*, 30(4), 153-182.
- (미국 관련자료)
- CalSWEC(California Social Work Education Center). (2015). *Frequently Asked Questions (FAQs) About the Title IV-E MSW Program*. Retrieved May 16, 2015, from <http://calswec.berkeley.edu/frequently-asked-questions-faqs-about-title-iv-e-m-sw-program>.
- Casey Family Programs. (2015). *About Casey Family Programs*. Retrieved May 16, 2015, from <http://www.casey.org/about/>.

(영국 참고문헌)

Blair, P. S., Sidebotham, P., Berry, P. J., Evans, M., & Fleming, P. J. (2006). Major epidemiological changes in sudden infant death syndrome: a 20-year population-based study in the UK. *Lancet*, 367, 314-319.

Children's Rights Alliance for England. (2014). *State of children's rights in England: Review of Government action on United Nations' recommendations for strengthening children's rights in the UK*. London: Children's Rights Alliance for England.

Colton, C., & Welbourne, P. (2013). The United Kingdom. In P. Welbourne., & J. Dixon (Ed.), *Child Protection and Child Welfare: A global appraisal of cultures, policy and practice*. (pp.73-96). London: Jessica Kingsley.

Davies, C., & Ward, H. (2012). *Safeguarding children across services: Messages from research*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Department for Education and Skills. (2004). *Every Child Matters: Change for Children*. London: HMSO.

Department for Education. (2010). *Children in Need in England*. London: Department for Education.

_____ (2011). *Family and Friends Care: Statutory Guidance for Local Authorities*. London: Department for Education.

_____ (2014). Characteristics of children in need in England, 2013-2014. *Statistical First Release*, 43, 1-16.

_____ (2015). *Consolidated Annual report and accounts 2013-2014*. London: Department for Education.

Department of Health (2000). *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*. London: The Stationery Office.

Duncan, G. J., Brooks-Gunn, J., & Klebanov, P. K. (1994). Economic Deprivation and Early Childhood Development. *Children and Poverty*, 6(2), 296-318.

Hadley, A. (2013). *The Teenage pregnancy strategy: what we did and what we learned*. Retrieved October 19, 2015, from http://documents.mx/documents/alison-hadley-t_

- teenage-pregnancy-unit-2000-2012-the-importance-of-partnership-working-supporting-young-parents.html.
- HM Government (2010). *Working Together to Safeguard Children: A Guide to Inter-Agency Working to Safeguard and Promote the Welfare of Children*. London: Department for Children, Schools and Families.
- _____ (2013). *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*. London: HM Government.
- _____ (2014). *The Fifth Periodic Report to the UN Committee on the Rights of the Child: United Kingdom*. London: HM Government.
- House of Commons & Education Committee. (2012). *Children first: the child protection system in England: fourth report of session 2012-13*. London: The Stationery Office.
- Lister, R. (2006). An agenda for children: Investing in the future or promoting well-being in the present?. In J. Lewis (ed.), *Children, changing families and welfare states* (pp.51-67). Cheltenham: Edward Elgar.
- London Borough of Merton Children, Schools and Families (2014). *Supporting Pregnant Teenagers and Young Parents in Education: Guidance for Education Settings*. merton: moving ahead.
- Munro, E.R., Brown, R., & Manful, E. (2011). *Safeguarding children statistics: the availability and comparability of data in the UK*. London: Department for Education.
- Munro, E. R., & Manful, E. (2012). *Safeguarding children: a comparison of England's data with that of Australia, Norway and the United States*. London: Department for Education.
- Parton, N., & Berridge, D. (2011). Child Protection in England. In N. Gilbert., N. Parton., & M. Skivenes (Ed.), *Child Protection Systems: International Trends and Orientations* (pp.60-85). New York: Oxford University Press.
- Schweitzer, D. Dale. (2011). *Runaway and Homeless Youth: Changing the Discourse by Legitimizing Youth Voice*. Unpublished doctoral dissertation, Portland State University, Portland, Oregon, USA.

- Slesnick N, Dashora P, Letcher A, Erdem G, & Serovich J. (2009). A review of services and interventions for runaway and homeless youth: Moving forward. *Children and Youth Services Review*, 31(7), 732-742.
- Strategy unit (2003). *Strategic Audit: Discussion Document*. London: Cabinet Office.
- Taulbut, M., & Walsh, D. (2013). *Poverty, parenting and poor health: Comparing early years' experiences in Scotland, England and three city regions*. Scotland: Glasgow Centre for Population Health.
- The Lord Laming (2009). *The Protection of Children in England: A Progress Report*. London: The Stationery Office.
- Thorpe, D., Regan, S., Mason, C., & May-Chahal, C. (2007). Making a case for common assessment framework responses to concerns about children. *Social Work & Social Services Review*, 12(3), 40-56.
- 보건복지부 (2013). **아동청소년 복지사업 심층분석** (11-1352000-001068-01). 서울: 보건복지부, 동국대학교 산학협력단.
- 오정수, 이해원, 정익중 (2006). **세계의 아동복지서비스: 미국, 영국, 일본을 중심으로**. 서울: 나눔의집.
- 이정희 (2004). **아동학대예방과 보호 네트워크에 관한 연구: 아동학대 예방센터를 중심으로**. 명지대학교 박사학위 청구논문.
- (영국 관련자료)
- 김미숙, 김혜련, 김광혁, 양심영, 이주연, 하태정 (2012). **아동권리증진을 위한 아동정책 발전방안 연구** (정책 2012-52). 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 황옥경, 정선옥, 김진석, 김형모, 신혜령, 양순옥, 이은주, 한유미 (2013). **아동통합서비스 지원 강화를 위한 사업체계 개선방안 연구**. 미발간보고서. 서울: 보건복지부, 서울신학대학교.
- <http://www.shelter.org.uk>, 인출일 : 2015년 6월 7일
- National Society for the Prevention of Cruelty to Children, Retrieved Jun 7, 2015, from <http://www.nspcc.org.uk>.
- NIDirect. (2014). *Sure Start Services*. Retrieved May 16, 2015, from <http://www.nidirect.gov.uk/sure-start-services>.

Telford & Wrekin's AWARE system, Retrieved Jun 7, 2015, from <http://www.telford.gov.uk>.

(호주 참고문헌)

Australian Council of Social Service (2015). *Budget Analysis: 2015-16*. Australia: Australian Council of Social Service.

Australian Institute of Health and Welfare (2015). *Child Protection Australia: 2013-2014* (CHILD WELFARE SERIES Number 61). Canberra: AIHW.

Better Health Channel (2015). *Victorian Government*. Retrieved July 13, 2015, from <http://www.vic.gov.au/news/better-health-channel.html>.

Calvert, G. (2005). Acting together to give our kids a head start: Tackling the early years. *Every Child*, 11(3), 16-17.

Chigavazira, A., Johnson G., Moschion, J., Scutella, R., Moshion, J., Tseng, Y. p., & Wooden, M. (2013). *Journeys Home Research Report No.2: Findings from Waves 1 and 2*. Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.

Child Family Community Australia (2014). *Australian child protection legislation*. Retrieved July 13, 2015, from <https://aifs.gov.au/cfca/publications/australian-child-protection-legislation>.

Council of Australian Government (2009). *Protecting Children is Everyone's Business: National framework for protecting Australia's children 2009-2020*. Australia: Council of Australian Government.

Hunter, C., & Price-Robertson, R. (2014). *The good practice guide to Child Aware Approaches: Keeping children safe and well* (CFCA Paper No. 21). Australia: Child Family Community Australia.

Government of Western Australia (2010). *Organizational Chart February 2010*. Retrieved July 19, 2015, from https://www.dcp.wa.gov.au/Organisation/Pages/Organisational_Structure.aspx.

Nowak, C., & Heinrichs, N. (2008). A comprehensive meta-analysis of Triple P-Positive Parenting Program using hierarchical linear modeling: Effectiveness and moderating

- variables. *Clinical Child Family Psychology Review*, 11(3), 114-144.
- O' Donnell, M., Nassar, N., Leonard, H., Jacoby, P., Mathews, R., Patterson, Y., & Stanley, F. (2010). Characteristics of non-Aboriginal and Aboriginal children and families with substantiated child maltreatment: A population -based study. *International Journal of Epidemiology*, 39(3), 921-928.
- O' Donnell, M., Maclean, M., Brownell, M., Gilbert, R., & Sims, S. (2013). Entering out-of-home care during childhood: cumulative incidence study of population groups in two developed countries. *13th Australian Conference on Child Abuse and Neglect: Protecting Children: new solutions to old problems*, Canberra, 1-28.
- OECD (2011). *Doing better for families*. OECD Publishing.
- Price-Robertson, R., & Bromfield, L. (2011). *Risk assessment in child protection* (NCPC Resource sheet No.24). Australia: Australian Institute of Family Services.
- Pregnancy, Birth and Beyond (2015). *Teen pregnancy support*. Retrieved July 13, 2015, from http://www.pregnancy.com.au/resources/teenage-hpregnanpreg-nancy-sup_port/index.shtml.
- Raise Foundation (2015). *Bump: Mentoring for young mums*. Retrieved July 13, 2015, from <http://www.raise.org.au/programs/bump/>.
- Salveron, M., Bromfield, L., Kirika, C., Simmons, J., Murphy, T., & Turnell, A. (2015). 'Changing the way we do child protection' : The implementation of Signs of Safety within the Western Australia Department for Child Protection and Family Support. *Children and Youth Services Review*, 48, 126-139.
- Swain, S. (2014). *History of child protection legislation*. Sydney: Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse.
- Victorian Law Reform Commission (2015). *Child Protection* (Protection Applications in the Children' s Court: Final Report 19). Melbourne: Victorian Law Reform Commission.
- Youth Central (2015). *Youth programs*. Retrieved July 13, 2015, from <http://www.youthcentral.vic.gov.au/>.

Abstract

Improvement research for Child, Youth and Family protection system

The purpose of this research is to investigate the current status and system of the protection of children, youths and families and to identify the tasks for policy and practice improvement in the context of Social Security, Social Service and Social Safety Net. In order to accomplish this purpose, the current project involves the following these components:

1. Analyzing the current state and condition of the system for the protection of children, youths and families; 2. Examining the present state and situation of the public welfare service delivery system; 3. Evaluating domestic and international status and cases of protection system; 4. Identifying policy and practice tasks to improve the current system for protection of children, youths and families. A variety of methods including comprehensive review of literature and the government reports from domestic and international resources were utilized to address these four components. In addition, several data collection and analysis methods such as the administrative data, a survey with participants of Hope Welfare Support Teams, Analytic Hierarchy Process(AHP), Focus Group Interview (FGI), Expert Advice, Policy Researchers Conference and Colloquium were employed to better understand the current challenges and needs of the local government agencies.

The research identified the several major challenges and areas of improvement to reform the protection system and to promote the well-being for children, youths and families. The first major finding is that based on the current structure, each protection system for children, youths and families is separated and operated independently. As a result, discrepancy exists in the level of support and services depending on where the children, youths and families “Gate-Way” are. This may be one of the most significant and urgent improvement areas in the current protection system to provide comprehensive and streamlined services.

The second major finding is when children in need, enter the protection system, receiving adequate professional support is not guaranteed. This is a serious concern since it is estimated that two out of ten children under 18 years are subject to need for the protection support. The lack of professional support in the system can be attributed to the following two reasons. First, there is no systematic national standard for a Child Welfare Dedicated Public Official who is in charge of protection support. In addition, children and youths who receive the alternative care from the institution are not considered as a target for protection support under the current system. Therefore, to address the current challenge, each local government needs to work toward establishing the Integrated Gate-Way for children, youths and families. Also, expanding the range of current Social Security Information System, developing common assessment instrument to detect risk of harm to vulnerable children, youths and families, and increasing the number of case management professionals are critical to improve the protection system. Especially, a strategy to reinforce functions of Control Tower that operate and adjust various public and private social service including tasks for integrated case management is essential.

The third finding is the necessity of making changes to the operation of the system. For instance, it is important for the government to reorganize the existing operation method and to ensure autonomy for local government to have a business plan for the development of a protection system relevant to them. Also, based on the purpose and function of the protection system, certain programs and services within Central Government-Controlled Social Security Services can be identified as potential programs for Block Grants. Thus, in conjunction with Performance Management System, it is critical to evaluate the possibility of creating Block Grants programs for local government to develop locally relevant social services. Based on the findings, this research recommends to revise the current protection related laws and registrations, to strengthen foundation of protection for children, adolescents and families and to implement specific tasks for improve policy and services.

Key Words: Protection, Protection Measures, Protection System, Child, Youth and Family, Social Security, Social Services.

2015년 한국청소년정책연구원 간행물 안내

기관고유과제

- 15-R01 청소년 나눔활동의 실태 및 개선방안 / 이경상 · 조용하
- 15-R02 청소년활동 참여 실태조사 연구Ⅱ / 최창욱 · 문호영 · 김진호
- 15-R02-1 청소년활동 참여 실태조사 연구Ⅱ - 기초분석보고서 / 최창욱 · 문호영
- 15-R03 청소년문화 활성화를 위한 소셜 미디어 활용 연구 / 배상률
- 15-R04 지역사회 청소년의 인성교육 실태와 활성화 방안 연구 / 임지연 · 김영석 · 김혁진
- 15-R05 청소년수련시설 역할 재정립 및 정체성 확립 방안 연구 / 김형주 · 김정주 · 김인규
- 15-R06 동북아시아 평화공동체 형성을 위한 청소년 국제교류 발전 방안 / 김기현 · 황세영 · 이경자 · 강영배
- 15-R07 청소년 아르바이트 실태조사 및 정책방안 연구Ⅱ / 황여정 · 김정숙 · 이수정 · 변정현
- 15-R08 20대 청년, 후기청소년정책 중장기 발전전략 연구 / 김지경 · 정연순
- 15-R09 학교 밖 청소년 지원 정책 체계화 방안 연구 / 백혜정 · 송미경
- 15-R10 아동 · 청소년 · 가족 보호체계 개선방안 연구 / 김지연 · 좌동훈 · 박세경 · 한미경
- 15-R11 한국 아동 · 청소년 인권실태 연구Ⅴ : 총괄보고서 / 김영지 · 김희진 · 이민희 · 박선영
- 15-R11-1 한국 아동 · 청소년 인권실태 연구Ⅴ : 청소년 인권의식과 시민적 권리의 경험에 대한 관련 요인 분석 / 김진석
- 15-R11-2 한국 아동 · 청소년 인권실태 연구Ⅴ : 2015 아동 · 청소년 인권실태조사 통계 / 김영지 · 김희진
- 15-R12 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구Ⅲ : 총괄보고서 / 김영한 · 오해섭 · 성윤숙 · 정윤미
- 15-R12-1 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구Ⅲ : ‘청소년이 행복한 지역사회 조성 시범사업’ 운영
과 추진전략 개발 / 오해섭 · 김세광
- 15-R12-2 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구Ⅲ : 청소년이 행복한 지역사회 지표 개발 및 진단 /
성윤숙 · 홍성호
- 15-R12-3 청소년이 행복한 지역사회 지표개발 및 조성사업 연구Ⅲ : 청소년정책모니터단 운영 연구 / 김영한 · 정윤미
- 15-R13 다문화 청소년 종단조사 및 정책방안 연구Ⅲ : 총괄보고서 / 김현철 · 모상현 · 오성배
- 15-R13-1 다문화 청소년 종단조사 및 정책방안 연구Ⅲ : 기초분석보고서 / 김현철 · 모상현
- 15-R14 청소년 기업가정신 함양 및 창업 활성화 방안 연구Ⅱ : 위기청소년 기업가정신 함양 및 창업 활성화 방안 /
이유진 · 박선영
- 15-R14-1 청소년 기업가정신 함양 및 창업 활성화 방안 연구Ⅱ : 청소년 기업가정신 교육모형 개발 및 창업 활성화 방안 /
강경균 · 이춘우
- 15-R15 미래인재 개발 전략으로서 재외동포 청소년 지원 방안 연구Ⅰ / 김경준 · 김대기
- 15-R15-1 외국의 재외동포 청소년 정책 비교 연구 / 이진영 · 장안리 · 김판준 · 임영언 · 정호원 · 성일광
- 15-R16 한국 아동 · 청소년 패널조사Ⅶ : 사업보고서 / 이종원 · 서정아 · 정은주 · 강현철 · 한영근
- 15-R16-1 한국 아동 · 청소년 패널조사Ⅶ : 데이터분석보고서1 - 사회자본, 문화자본, 경제자본이 청소년 행복에 미치는
중단적 영향 / 서정아

15-R16-2 한국 아동·청소년 패널조사Ⅵ : 데이터분석보고서2 - 청소년의 또래관계가 학교생활적응에 미치는 중단적 영향 / 정은주

협동연구과제

경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-31-01 학업중단 청소년 패널조사 및 지원방안 연구Ⅲ / 윤철경·최인재·유성렬·김강호 (자체번호 15-R17)

경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-31-02 비행 학업중단 청소년 패널조사 및 지원방안 연구Ⅲ / 전영실·김지영·박성훈 (자체번호 15-R17-1)

경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-31-03 학업중단 청소년 패널조사 및 지원방안 연구Ⅲ : 조사결과자료집 / 윤철경·최인재 (자체번호 15-R17-2)

경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-32-01 청소년 역량지수 측정 및 국제비교 연구Ⅱ : IEA ICCS 2016 - 총괄보고서 / 장근영·성은모·최홍일·진성희·김균희 (자체번호 15-R18)

경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-32-02 청소년 역량지수 측정 및 국제비교 연구Ⅱ : IEA ICCS 2016 - 초·중·고등학생용 기초통계분석보고서 / 장근영·성은모·최홍일·진성희·김균희 (자체번호 15-R18-1)

경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-32-03 청소년 역량지수 측정 및 국제비교 연구Ⅱ : IEA ICCS 2016 - 대학생용 기초통계 분석보고서 / 장근영·성은모·최홍일·진성희·김균희 (자체번호 15-R18-2)

경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-32-04 청소년 역량지수 측정 및 국제비교 연구Ⅱ : IEA ICCS 2016 - 청소년의 사회참여 역량 측정도구 개발 및 분석 연구 / 김태준·오민아·이영훈 (자체번호 15-R18-3)

연구개발적립금

15-R19 동북아 청소년정책 국제비교 연구 / 김정숙·김기현·황세영

15-R20 대학비진학 청소년 역량개발 정책사업 추진방안 연구 / 윤민중·김기현·한도희

수 시 과 제

15-R21 유엔아동권리협약 이행방안 연구 : 유엔아동권리위원회 권고사항 이행과제 개발 기초연구 / 김영지·김희진

15-R22 '사회적 통증' 개념을 통한 청소년 정신건강 이해 : 중독과 자살생각 / 장근영·전우영

15-R23 학교 밖 청소년을 위한 지속가능발전교육 프로그램 개발 / 황세영·조성화

15-R23-1 학교 밖 청소년을 위한 지속가능발전교육 프로그램 워크북 / 황세영·조성화·곽정난·김경전·현명주

15-R24 청소년육성전담공무원의 현황과 전망 : 생애과정 연구를 중심으로 / 김현철

15-R25 동북아 청소년연구 분류체계 구축 연구 / 김정숙·김기현

15-R26 학교 밖 청소년 지원정책 현안과 의제 / 김지연

- 15-R27 서울형혁신교육지구 사업운영 실태와 확대방안 연구 / 좌동훈
- 15-R28 지속가능발전목표(SDGs)와 청소년 삶의 질 정책방안 연구 / 김기현 · 좌동훈 · 강경균 · 김정숙 · 황세영 · 문호영 · 윤민중
- 15-R29 의료형 청소년쉼터 운영현황과 개선방안 / 김지연
- 15-R30 학교와 지역사회 청소년체험활동 연계모형 평가 연구 / 김기현 · 김형주
- 15-R31 국가근로장학사업으로서 ‘대학생청소년교육지원사업’ 운영체계의 개선 - 대학의 역할 및 기능 강화를 중심으로 / 김지경 · 윤민중
- 15-R32 청소년운영위원회 연간활동 효율화 방안 연구 / 최창욱 · 좌동훈
- 15-R33 학교폭력 가해학생 조치기준 개발 / 이경상 · 장원경
- 15-R34 청소년분야 ODA 사업추진 기본방향 마련 / 최창욱 · 한도희
- 15-R35 생애주기에 따른 아동 · 청소년 · 청년 연령구분 실태와 방향 / 문호영 · 최창욱

수 탁 과 제

- 15-R36 청소년활동 중장기 수요 및 공급기반 조성 연구 / 김영한 · 유성렬 · 임성택 · 주동범
- 15-R37 2014년도 청소년 인터넷게임 건전이용제도 적용 게임물 평가 / 배상률 · 유홍식 · 김동일
- 15-R38 2015년 청소년수련시설 종합평가 / 김경준 · 이유진 · 김영한
- 15-R39 2015년 행복교육 학생모니터단 운영 / 오해섭 · 최홍일
- 15-R40 가출 청소년 실태 및 청소년쉼터 중장기 발전방안 / 백해정 · 좌동훈
- 15-R41 청소년 연계서비스 시범사업 개선방안 연구 / 서정아 · 전명기
- 15-R42 청소년 디지털 매체 및 서비스 이용실태 연구 / 성윤숙 · 김경준 · 김희진
- 15-R42-1 청소년의 디지털 역기능 사례조사 및 모니터링 연구 / 성윤숙 · 김경준 · 김희진
- 15-R43 2015 학교 밖 청소년 실태조사 / 최인재 · 이경상 · 김정숙 · 장근영
- 15-R44 청소년 · 가족 연계서비스 시범사업 평가 및 개선방안 연구 / 서정아 · 조성은
- 15-R45 제2차 청소년보호종합대책(2016~2018) 수립을 위한 기초연구 / 김지경 · 최인재
- 15-R46 한반도통일미래센터 위상 정립방안 모색 연구 / 김현철 · 최창욱
- 15-R47 청소년 근로실태조사 및 제도 개선 방안 / 김지경 · 이상준
- 15-R48 나라사랑 체험프로그램 효과 분석 / 최창욱 · 성은모 · 정윤미
- 15-R49 2015년 청년사회경제실태조사 / 김기현
- 15-R50 2025 청년 전망 및 향후 정책 추진과제 연구 / 김기현 · 김형주 · 박성재 · 민주홍 · 김종성
- 15-R51 청소년 권리증진 사업의 효율적 추진방안 연구 / 김영지 · 모상현 · 이용교
- 15-R52 성남시 청소년 친화도시 조성방안 연구 / 김영지 · 모상현
- 15-R53 지역아동센터 아동패널조사 2015 / 김희진 · 이종원 · 유성렬 · 김진석
- 15-R54 제11회 청소년특별회의 정책의제 연구 / 최창욱
- 15-R55 지방청소년활동진흥센터 기능강화를 위한 중장기발전계획 수립 연구 / 김형주 · 김정주 · 김혁진
- 15-R56 청소년방과후아카데미 종사자 관리체계 개선 및 2015년 사업 효과 만족도 조사 연구 / 김영지 · 정은주 · 김정주
- 15-R56-1 삼성전자 임직원과 함께하는 청소년방과후아카데미 운영성과 분석 및 만족도 조사 연구 / 정은주

- 15-R57 과학적 실행 중심 모형기반 생명과학 교수학습 디자인 실험연구 / 황세영
- 15-R58 2015년 청소년 국제교류사업 효과성 및 만족도 연구 / 황세영 · 윤민중
- 15-R59 휴먼네트워크 협력기관 실태조사 / 성은모 · 강경균
- 15-R60 청소년의 'X-질문' 발굴 및 개선방안 연구 / 강경균
- 15-R61 청소년활동안전센터 중장기 계획 연구 / 김영한 · 임지연
- 15-R62 휴먼네트워크 코디네이터 전문성 강화 연구 / 성은모 · 서동인
- 15-R63 아산시 청소년문화의집 건립에 따른 연구 / 김영한 · 오해섭 · 정윤미
- 15-R64 서울시 청소년시설 운영실적 평가 / 모상현

세미나 및 워크숍 자료집

- 15-S01 청소년지도사 자격제도 연구결과 공개 보고회 (1/19)
- 15-S02 온라인 도움행동의 원인 (2/9)
- 15-S03 2015년 제1회 학업중단 예방 교원연수 1권역 (2/23~27)
- 15-S04 2015년 제1회 학업중단 예방 교원연수 2권역 (2/23~27)
- 15-S05 2015년 제1회 학업중단 예방 교원연수 3권역 (2/23~27)
- 15-S06 2015년 제1회 학업중단 예방 교원연수 4권역 (2/23~27)
- 15-S07 2014년도 제1차 연구성과발표회 (3/12)
- 15-S08 2014년도 제2차 연구성과발표회 (3/13)
- 15-S09 일본진로교육의 현황과 과제 (3/31)
- 15-S10 2015년 학업중단예방 집중지원학교 컨설팅위원 워크숍 (4/16)
- 15-S11 2015년 학교 내 대안교실 컨설팅위원 워크숍 (4/28)
- 15-S12 학교 밖 청소년 지원사업 연계기관 담당자 교육 (4/29)
- 15-S13 2015년 학교 내 대안교실 담당자 연수 1권역 (5/12~13)
- 15-S14 2015년 학교 내 대안교실 담당자 연수 2권역 (5/18~19)
- 15-S15 2015년 학교 내 대안교실 담당자 연수 3권역 (5/26~27)
- 15-S16 2015년 학교 내 대안교실 담당자 연수 4권역 (5/28~29)
- 15-S17 교육 소외와 격차 해소를 위한 방과 후 청소년 정책 : 지역 방과 후 청소년 프로그램을 중심으로 (5/18~19)
- 15-S18 2015년 꿈키움멘토단 운영 담당자 연수 (5/21)
- 15-S19 2015 청소년 문화와 안전 국제포럼 (6/4)
- 15-S20 2015년 대안학교 진로직업교육 컨설팅위원 워크숍 (6/4)
- 15-S21 재외동포 청소년 정책과제 발굴을 위한 토론회 (6/26)
- 15-S22 학업중단 청소년 패널조사 II 데이터 분석 세미나 (7/2)
- 15-S23 2015년 대안교육 담당교원 등 연수 (7/8~10)
- 15-S24 학교 밖 청소년 지원사업 연계기관 관계자 워크숍 (7/9~10)
- 15-S25 2015년 학업중단 예방 집중지원학교 교장 워크숍 1권역 (7/27~28)
- 15-S26 2015년 학업중단 예방 집중지원학교 교장 워크숍 2권역 (7/28~29)
- 15-S27 2015년 학업중단 예방 집중지원학교 교장 워크숍 3권역 (8/3~4)

- 15-S28 2015년 제2회 학업중단 예방 교원연수 (7/30~31)
- 15-S29 청소년의 행복한 지역사회 조성방안 및 추진전략 (7/22)
- 15-S30 학교 밖 청소년 지원정책 해외사례 (8/11)
- 15-S31 학교 밖 청소년지원사업 담당자 교육 워크숍 (8/21)
- 15-S32 제2회 동북아청소년정책포럼 : 청소년의 성인기로의 이행 (9/17)
- 15-S33 민족정체성 확립의 역량을 미치는 4가지 주요요소 : 1960년대 및 70년대 초와 80년대 및 90년대 초에 자라난 젊은세대의 비교 (9/14)
- 15-S34 대안교육 국제포럼 2015 (9/16)
- 15-S35 학교 밖 청소년 지원사업 성과발표회 (9/18)
- 15-S36 학교 밖 청소년이 경험하는 디지털 역기능을 해소할 수 있는 프로그램 개발 및 적용 (10/19)
- 15-S37 제5회 한국 아동·청소년 패널 학술대회 (10/23)
- 15-S38 한-중 국제세미나 (10/27)
- 15-S39 청소년육성전담공무원 워크숍 - 청소년육성전담공무원의 현황과 전망 - (10/21~22)
- 15-S40 제4회 동북아청소년정책포럼 - 한·러 차세대 전무가 대화 : 동북아미래를 위한 한·러 청소년(차세대) 정책협력 (11/17)
- 15-S41 국회다정다감포럼 - 다문화청소년 지원정책의 과제와 방향 (11/5)
- 15-S42 2015년 시·도교육청 학업중단 예방 및 대안교육 지원 업무 담당자 워크숍 (11/26~27)
- 15-S43 학교 밖 청소년 지원사업 연계기관 담당자 심화워크숍 (12/17~18)
- 15-S44 학교폭력 가해학생 조치기준 개발 (12/10)

학 술 지

- 「한국청소년연구」 제26권 제1호(통권 제76호)
- 「한국청소년연구」 제26권 제2호(통권 제77호)
- 「한국청소년연구」 제26권 제3호(통권 제78호)
- 「한국청소년연구」 제26권 제4호(통권 제79호)

기 타 발 간 물

- NYPI 청소년정책 리포트 59호 : 아동·청소년 대상 연구윤리 가이드라인 개발 연구 : 해외사례를 중심으로
- NYPI 청소년정책 리포트 60호 : 미래 환경변화 및 청소년정책 전망 연구
- NYPI 청소년정책 리포트 61호 : 청소년이 행복한 지역사회 조성 방안
- NYPI 청소년정책 리포트 62호 : 가출청소년 보호지원 실태 및 정책과제 연구
- NYPI 청소년정책 리포트 63호 : 학교폭력 해결을 위한 회복적 정의모델 도입방안 연구
- NYPI 청소년정책 리포트 64호 : 가정폭력 피해 아동·청소년 실태 및 대응방안 연구

- NYPI 청소년 통계브리프 19호 : 청소년 아르바이트 실태조사 및 정책방안 연구 I
- NYPI 청소년 통계브리프 20호 : 청소년 역량지수 측정 및 국제비교연구 I

NYPI 청소년 통계브리프 21호 : 한국 아동·청소년 인권실태조사 연구Ⅳ
NYPI 청소년 통계브리프 22호 : 청소년활동 참여 실태조사 연구Ⅰ
NYPI 청소년 통계브리프 23호 : 청소년의 휴대전화 보유 현황과 이용빈도, 휴대전화 의존도
- KCYPS 초1 패널 제5차년도 조사결과 분석 -
NYPI 청소년 통계브리프 24호 : 청소년 체험·여행·문화활동과 삶의 만족도
- KCYPS 초4 패널 제5차년도 조사결과 분석 -
NYPI 청소년 통계브리프 25호 : 초등학교 학생 삶의 만족도의 종단적 변화 분석 - KCYPS 초4 패널 -

청소년정책 이슈브리프 1호 : 지금, 이 시대 왜 20대 청년, 후기청소년에 주목해야하는가?
청소년정책 이슈브리프 2호 : 아동, 청소년 보호체계 쟁점 사례
청소년정책 이슈브리프 3호 : 청소년수련시설의 역할과 정체성, 재정립이 필요한가
청소년정책 이슈브리프 4호 : 동북아 청소년연구 분류체계 구축 연구
청소년정책 이슈브리프 5호 : 학교 밖 청소년 지원정책 현안과 의제
청소년정책 이슈브리프 6호 : 서울형 혁신교육지구 사업운영 실태와 확대방안 연구
청소년정책 이슈브리프 7호 : 학교 밖 청소년 지원정책 체계화의 필요성
청소년정책 이슈브리프 8호 : 지속가능발전목표(SDGs)와 청소년 삶의 질 정책방안 연구
청소년정책 이슈브리프 9호 : 그 나라는 어때? 세계의 청소년
청소년정책 이슈브리프 10호 : 의료형 청소년쉼터 운영현황과 개선방안
청소년정책 이슈브리프 11호 : 학교와 지역사회 청소년체험활동 연계모형 평가 연구
청소년정책 이슈브리프 12호 : 청소년의 인터넷 및 소셜미디어 이용 현황과 디지털 미디어 리터러시 교육 해외사례
청소년정책 이슈브리프 13호 : 지역사회의 청소년 인성교육 실태와 과제
청소년정책 이슈브리프 14호 : 청소년의 기업가정신교육 활성화를 위한 교육 여건 조성 방안
청소년정책 이슈브리프 15호 : 청소년 나눔활동 연구의 필요성
청소년정책 이슈브리프 16호 : 동북아지역 청소년 국제교류 정책 및 사업 현황
청소년정책 이슈브리프 17호 : 국가 근로 장학사업으로서 '대학생 청소년 교육지원 사업' 운영체계의 개선
-대학의 역할 및 기능 강화를 중심으로-
청소년정책 이슈브리프 18호 : 재외동포청소년의 주요 이슈와 지원 방안
청소년정책 이슈브리프 19호 : 청소년운영위원회 연간활동 효율화 방안 연구
청소년정책 이슈브리프 20호 : 학교폭력 가해학생 조치 기준 개발
청소년정책 이슈브리프 21호 : 생애주기에 따른 아동·청소년·청년 연령구분 실태와 방향
청소년정책 이슈브리프 22호 : 청소년분야 ODA 사업 추진 기본방향 마련 연구
청소년정책 이슈브리프 23호 : 학령기에 학교를 나온 청소년들, 어떻게 살아가고 있을까?
청소년정책 이슈브리프 24호 : 다문화청소년 지원을 위한 정책 방안

청소년현안 Blue Note 봄호
청소년현안 Blue Note 여름호
청소년현안 Blue Note 가을호
청소년현안 Blue Note 겨울호

연구에 도움을 주신 분들

◆ 자 문 ◆

실태조사에 참여해 주신 시·군·구 희망복지지원단 담당(자) 211인, 전문가 의견조사에 참여해 주신 현장 및 학계 전문가 20인, 4개 자치구별로 진행한 초점집단인터뷰에 참여해 주신 자치구 담당(자)과 민간기관 종사자 등 30인의 高見에 진심으로 감사드립니다. 익명을 요청한 다수 인사의 요청을 반영하여 실명을 기재하지 않습니다.

◆ 감 수 ◆

김 경 호 (보건복지부 아동복지정책과 · 사무관)

◆ 윤 문 ◆

옥 수 선 (동아대학교 사회복지학과 · 교수)

연구보고 15-R10

아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구

인 쇄 2015년 12월 24일

발 행 2015년 12월 30일

발행처 한국청소년정책연구원

세종특별자치시 시청대로 370

발행인 노 혁

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주) 계문사 전화 02)725-5216(代)

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.

구독문의 : (044) 415-2125(학술정보관)

ISBN 979-11-5654-058-8 93330