

정책보고서 2007-14

정부내 바람직한 아동정책 수행체계 개발

김미숙 조애저 홍 미
배화옥 홍미희 정재욱

보건복지부·한국보건사회연구원

머리말

최근 급증하는 핵가족화, 기혼여성의 사회진출 증가, 가족해체, 미혼모가족의 증가, 아동유기 및 방임의 증가 등으로 아동양육환경 악화되고 있고, 이러한 아동양육환경의 악화로 인해서 아동의 삶의 질이 점차 저하되고 있다. 한국사회에서 아동은 누려야 할 생존권 및 교육권, 발달권, 건강권 등에 대한 접근이 매우 미약하여 삶의 질이 다른 연령층에 비해서 상대적으로 열악한 상태에 있는 것이다.

더구나 아동을 위한 복지에 대한 사회적 관심이 미흡하고 아동보호체계의 비체계성 문제가 심각한 상황이다. 아동을 위한 복지정책은 다른 복지분야에 비해서 사회적 관심 미약하여 사회복지예산 중 아동을 위한 복지예산은 다른 부문에 비해 저조하다. 2007년의 경우 보건복지부의 아동복지 예산은 702억원인데 비해, 노인복지 예산은 5,692억원으로 아동복지 예산의 8배 이상을 차지하고 있다.

아울러, 아동을 위한 지원체계는 여러 부처에 분산되어 있어 유기적으로 연결되어 있지 못하여 자원의 낭비적인 요소가 팽배하다. 현재 아동정책관련 행정업무를 담당하고 있는 주요 부처는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 국가청소년위원회 등이다. 나아가서는 노동부, 법무부, 건설교통부 등도 아동 및 청소년 관련 업무를 담당하고 있다. 각 부처의 업무는 대상 및 서비스 측면에서 중복이 되는 면이 있고, 중앙과 지방, 공공과 민간 간에 유기적인 연계가 되지 못하는 비효율성의 문제를 안고하고 있다.

이에 한국 사회의 변화를 반영하여 유기적으로 아동보호체계를 구축하는 작업이 시급한 상황이다. 그동안 아동정책 수행체계에 관한 연구는 미진한 바, 소수의 연구를 통해서 아동정책의 흐름과 문제점 분석에 초점을 두어 왔다. 기존의 연구들은 아동복지가 선별주의적이고 잔여적인 것에 대한 비판적 검토

를 실시하였으나, 지금까지 정부내 아동복지정책 전달(수행)체계에 관한 체계적인 연구는 별로 없었다.

이에 본 연구에서는 아동정책 수행체계 상의 현황과 문제점을 분석하여, 정부 내 아동정책 수행체계를 재정립하는 것을 목적으로 하겠다는 점에서 연구의 의의와 필요성이 있다 하겠다. 현행 산발적으로 이루어지고 있는 아동정책 수행체계 현황을 분석하여 문제점을 도출하고, 외국의 아동정책 수행체계를 파악하여 국내에 주는 시사점을 도출함으로 지속가능하고 효율적인 수행체계를 구축하는 작업을 실시한 것이다.

본 연구는 본원의 김미숙 연구위원의 책임하에 조애저 부연구위원, 홍미 연구원, 경상대학교 사회복지학과 배화옥 교수, 인천개발원 홍미희 박사, 창원대학교 행정학과 정재욱 교수의 의 공동작업으로 수행하였다.

본 연구가 진행되는 과정에 여러 분들의 지원이 있었다. 연구의 전반적인 내용에 대한 의견을 주신 광숙영 보건복지부 아동안전권리팀장님과 유익한 조언과 자료를 제공해 주신 이정희 보건복지부 아동안전권리팀사무관님께 감사한 마음을 전한다. 아울러 바쁜 일정 가운데도 본 원고를 꼼꼼하게 검토하여 유익한 도움을 주신 본 연구원의 변용찬 선임연구위원과 박세경 부연구위원께 감사한 마음을 전한다.

2007년 2월

한국보건사회연구원

원장 김 용 문

목 차

요 약	9
제1장 서론	53
제1절 연구의 필요성 및 목적	53
제2절 연구내용	55
제3절 연구방법	56
제2장 아동양육환경 변화와 아동복지수요	57
제1절 아동의 개념	57
제2절 인구구조 및 가족의 변화	58
제3절 아동복지수요	68
제4절 시사점	70
제3장 아동정책 수행체계에 대한 이론적 고찰	72
제1절 아동복지정책 수행체계의 개념과 유형	72
제2절 수행체계의 효율성	80
제4장 아동정책 수행체계 현황과 문제점	83
제1절 아동정책 수행체계	83
제2절 보건복지부의 아동정책 수행체계	85
제3절 여성가족부의 아동·가족정책 수행체계	96
제4절 교육인적자원부 아동정책 수행체계	115
제5절 국가청소년위원회 아동정책 수행체계	121

제6절 아동정책 수행체계 문제점	135
제5장 외국의 아동정책 수행체계	138
제1절 미국	138
제2절 독일	164
제3절 스웨덴	175
제4절 일본	185
제5절 시사점	203
제6장 정부내 아동정책 수행체계 개선방안	204
제1절 아동정책관련 환경변화	204
제2절 아동정책의 수행체계 개편안	213
참고문헌	223
부 록	227

표 목 차

〈표 2-1〉	국내법률상 아동의 호칭과 연령범위	58
〈표 2-2〉	합계출산율 및 아동수 변동 추이, 1960~2005	59
〈표 2-3〉	여성의 경제활동참여율	62
〈표 2-4〉	조혼인율 및 조이혼율	64
〈표 2-5〉	한국가족의 구조 변화 양상(1975~2000년)	65
〈표 2-6〉	가족의 기능과 한국가족의 기능변화 양상	67
〈표 2-7〉	요보호아동 발생 및 보호내용	69
〈표 3-1〉	사회복지 전달체계 설치시 고려요인과 유지원칙	75
〈표 4-1〉	보건복지부 아동 정책 담당부서의 역할	87
〈표 4-2〉	보건복지부 아동정책 관련부서 담당사업	88
〈표 4-3〉	보건복지부 예산(2006-2007년도)	90
〈표 4-4〉	사회복지분야 예산	91
〈표 4-5〉	아동정책 분야 세부 예산	92
〈표 4-6〉	모자보건사업 예산	93
〈표 4-7〉	보육정책국 업무	100
〈표 4-8〉	가족정책국 업무	101
〈표 4-9〉	여성가족부 예산(2006~2007년도)1)	102
〈표 4-10〉	청소년 담당기구의 변천	122
〈표 4-11〉	국가청소년위원회 인력현황(2006. 7)	124
〈표 4-12〉	국가청소년위원회 청소년업무 분장 현황	125
〈표 4-13〉	청소년관련 법령	126
〈표 4-14〉	연도별 청소년정책 예산	127
〈표 4-15〉	2007년 국가청소년위원회 예산개요	128

〈표 4-16〉	2007년 국가청소년위원회 기금(안)개요	129
〈표 4-17〉	부처별 청소년 예산	131
〈표 4-18〉	시도 청소년관련 행정조직 현황(2006. 10)	132
〈표 4-19〉	청소년업무 담당 부처 및 주요 업무내용(2006. 10)	133
〈표 5-1〉	빈곤아동을 위한 주요 정책프로그램	143
〈표 5-2〉	정책대상별 미국 아동정책 관련법 제정 추이	146
〈표 5-3〉	ACF 지역사무소별 관할지역 인구 및 서비스 내용	153
〈표 5-4〉	후생노동성의 조직현황(2001년 4월 현재)	194
〈표 5-5〉	후생노동성의 조직현황(2001년 4월 현재)	200
〈표 6-1〉	시·도별 지방이양사업 예산확보 및 재정자립도	205
〈표 6-2〉	현행 한국의 아동정책 목표 및 주요내용	208
〈표 6-3〉	주요국의 아동정책 대상 및 전달체계	210
〈표 6-4〉	전체아동의 권리 및 안전보장 정책목표와 세부과제	215
〈표 6-5〉	주요 OECD 국가의 인구 1,000명당 분야별 환산 공무원수	218
〈표 6-6〉	분야별 환산 공무원수 비교	218
〈표 6-7〉	중앙부처 아동복지 담당인력 규모	220
〈표 6-8〉	중앙부처 아동복지 담당팀 및 인력 규모	220

그림 목차

[그림 2-1]	출생아수 및 합계출산율 추이	59
[그림 2-2]	아동 및 청소년 인구변동추이	60
[그림 2-3]	인구구조 변동 추이 및 전망	61
[그림 4-1]	아동정책 수행체계 흐름도	84
[그림 4-2]	보건복지부 아동정책 업무조직 체계도	94
[그림 4-3]	여성가족부 조직도	101
[그림 4-4]	교육인적자원부 조직도	118
[그림 4-5]	국가청소년위원회 조직도	123
[그림 5-1]	아동가족국의 구성	151
[그림 5-2]	SAN FRANCISCO 지역사무소(Region 9) 조직도	154
[그림 5-3]	Alameda County 정부 조직도	156
[그림 5-4]	미국의 아동정책 전달체계	158
[그림 5-5]	독일 연방정부의 가족·노인·여성·청소년부의 개괄적 조직도	170
[그림 5-6]	가족·노인·여성·청소년부의 하위부서인 청소년부의 조직도	171
[그림 5-7]	뉘른베르그 청소년청의 사무총국 조직도	174
[그림 5-8]	교육연구부 조직도	182
[그림 5-9]	보건사회부 조직도	183
[그림 5-10]	일본 국가 및 지방자치단체간의 계층구조(2000. 4. 1)	187
[그림 5-11]	일본의 아동복지 행정조직체제	192

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

- 아동을 위한 지원체계는 여러 부처에 분산되어 있어 유기적으로 연결되어 있지 못하여 자원의 낭비적인 요소가 팽배함.
 - 현재 아동정책관련 행정업무를 담당하고 있는 부처는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 국가청소년위원회 등임.
 - 각 부처의 업무는 대상 및 서비스 측면에서 중복이 되는 면이 있어 자원상의 낭비로 인한 비효율성의 문제를 노정하고 있음.
- 아동정책 수행체계의 현황과 문제점을 분석하여, 정부내 아동정책 수행체계를 재정립하는 것이 시급함.
 - 현행 산발적으로 이루어지고 있는 아동정책 수행체계 현황을 분석하여 문제점을 도출하고, 외국의 아동정책 수행체계를 파악하여 국내에 주는 시사점을 도출함으로써 지속가능하고 효율적인 수행체계를 구축하는 작업이 필요함.
- 이에 본 연구에서는 다음과 같은 목적을 수립하였음.
 - 첫째, 아동정책 관련 전달체계 유형을 분석하고, 부처별 전달체계의 주요 역할, 대상, 조직을 비교하고, 부처별 중앙과 지방의 역할 구조 및 연계구조와 공공과 민간의 연계 구조를 분석함.
 - 둘째, 외국의 경험을 통해 우리나라 아동의 복지수준 제고를 위한 전달체계 수립을 위한 시사점 도출함. 주요 선진국의 아동정책 수행체계를 파악하여 우리나라에 유용한 정책을 파악함.
 - 셋째, 아동복지 수행체계를 위한 기본 패러다임을 설정함. 아동의 삶

의 제고 및 아동안전, 권리 증진을 위한 아동복지 패러다임을 구축함. 즉, 바람직한 정부 내 아동정책 수행체계모델 구축함으로써 일원화되고 효율적인 아동정책 수행체계 수립하며, 아동의 삶의 질이 제고되고, 아동권리가 확보될 수 있는 전달체계를 확립함.

- 마지막으로 아동복지 수행체계 재편을 위한 추진 전략을 수립함. 기존의 전달체계 재편을 위한 부처간 조정 전략을 마련하고, 중앙과 지방, 공공과 민간 등 공급주체들의 역할분담과 협력체계 마련함.

제2절 연구내용

□ 본 연구는 총 6장으로 구성됨.

- 1장 서론에 이어 2장에서는 아동양육환경 변화 실태와 요보호아동 추이 및 아동복지수요를 살펴봄. 가족기능 및 구조변화의 양상에 따른 가족의 보호기능 변화 양상을 진단하고 한국아동의 복지수요 변화를 살펴봄.
- 3장은 아동정책 수행체계에 대한 이론적 고찰로 복지정책 수행체계의 개념과 원칙을 살펴봄.
- 4장은 현 아동정책 수행체계의 현황과 문제점을 살펴보기 위해 아동정책 담당 주요 부처인 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 국가청소년위원회의 아동정책 수행체계 상의 역할, 조직, 예산, 수행체계 상의 문제점을 살펴봄.
- 5장에서는 외국의 아동정책 수행체계에 대해서 알아봄. 미국, 독일, 스웨덴, 일본의 주요 아동복지정책 내용과 아동복지 공공전달체계를 살펴보았음. 이들 국가들의 아동정책 수행 전달체계의 역할, 대상 등을 비교하고, 지자체의 역할과 우리나라에 주는 시사점을 도출함.
- 제6장에서는 아동정책 수행체계 모델을 구축함. 아동의 복지수준 제고를 위해 효과적이고 효율적이 수행체계 재편모델 수립함.

제3절 연구방법

- 본 연구의 방법은 크게 세 가지로 나뉘어 짐.
 - 첫째는 문헌연구로 아동복지관련 환경변화와 사회복지 전달체계 관련 문헌고찰을 하는 것임. 아동의 개념, 사회복지 전달체계에 대한 개념과 역할을 살펴보고, 전달체계의 기본원칙을 제시함.
 - 둘째, 인터넷자료와 현지 방문 등을 통해서 주요 선진국의 아동정책 전달체계 비교함. 복지국가 유형별로 선정한 4개 국가(미국, 독일, 스웨덴, 일본)의 공공 아동복지전달체계의 유형과 시사점을 살펴봄.
 - 마지막으로 아동관련 학계 전문가, 관계부처 공무원, 민간단체 담당자 등 관련 분야 전문가를 중심으로 자문회의 실시하여 아동정책 전달체계 모델 수립을 위한 의견을 수렴하여 우리나라의 실정에 적합한 공공 아동정책 수행 모델을 제시함.

제2장 아동양육환경 변화와 아동복지수요

제1절 아동의 개념

- 현행 법에서 아동은 상이하게 정의되고 있음.
 - 연령상으로 아동은 성인이 되지 않은 연령인, 20세 미만, 18세 미만, 13세 미만 혹은 6세 미만으로 규정됨.
 - 국제법에서는 아동을 18세 미만으로 명확하게 규정하고 있는데 반해, 국내법에서는 법에 따라 명칭 및 연령상의 차이가 있음.
 - 아동복지의 근간인 「아동복지법」에서는 아동을 18세 미만의 자로 규정하고 있음. 「민법」에서는 20세 미만의 자를, 「청소년기본법」에서는 9세 이상 24세 이하의 자로 규정하고 있음.
 - 본고에서는 아동복지법을 기반으로 아동을 18세 미만의 자로 정의함.

제2절 인구구조 및 가족의 변화

1. 인구구조의 변화

- 최근 한국의 인구구조는 저출산과 인구고령화로 집약됨.
 - 세계적으로 유래없이 낮은 저출산율은 2005년 현재 합계출산율 1.08이라는 극저 출산율을 기록하고 있음.
 - 18세 미만 아동 인구비율은 지속적으로 줄어드는 반면, 65세 이상 노인인구 비율은 급속하게 증가하고 있음.

2. 가족의 변화

- 사회적 변화로 한국가족은 매우 심각한 문제들을 경험하고 있어 사회문제화 되고 있음.
 - 저출산 세계 1위, 이혼율 OECD 국가 중 3위, 재혼율 상승, 2인생계부양(맞벌이)가구 증가, 한부모 가구 증가, 비혼·만혼·동거 증가, 독신가구 증가, 국제결혼 이주가족의 증가, '원정 출산'과 '기러기 아빠' 등으로 나타나는 가족의 도구화 현상 등이 한국가족의 모습이 되어 버림.
 - 여성의 경제활동참여율은 1963년 36.3%에서 2004년에는 49.9%로 지난 41년간 13.6%가 증가하였음. 현재는 여성의 절반 정도가 경제활동을 하고 있고, 이중 기혼여성의 48.7%가 취업활동을 하고 있음.
- 여성이 경제력을 갖게 되자 과거보다는 쉽게 이혼하는 가족이 증가하고 있음.
 - 조이혼율은 1970년에는 0.4건에 불과하였는데, 2000년에는 2.5건으로 증가하여 지난 30년간 5배 이상 증가하였음. 2003년에는 3.5건으로 최고조에 다다랐다가 2005년 현재 2.6건임.

가. 구조적 변화양상

- 한국가족의 구조적 변화 모습은 3세대 이상 확대가족의 감소와 부부와 자녀로 구성된 2세대 가족의 지속 등 비정형가구 급증으로 요약될 수 있음.
 - 비정형가이란 전통적인 형태의 가족에서 벗어나 가족의 형태를 말하는 것으로 여기에는 한부모가구, 조부모와 손자녀가구, 1인단독가구, 비혈연가구 등이 포함됨.

나. 기능적 변화양상

- 가족의 기능을 크게 네 가지인 재생산과 가족집단 형성 기능, 경제적 지지 기능, 양육, 교육 및 사회화 기능, 노약자 보호기능으로 놓고 보았을 때, 한국가족은 대부분의 기능을 가족 밖의 제도에 넘겨주었음.
 - 가족의 구조적 변화와 기능의 약화는 곧 아동과 노인 등에 대한 가족의 보호기능의 약화를 의미함.

제3절 아동복지수요

1. 요보호아동 현황

- 가족의 구조적 변화가 기능적 축소로 인해서 가족은 아동을 보호하지 못하게 됨에 따라 절대아동의 수는 감소함에도 불구하고 사회 및 국가의 보호를 필요로 하는 요보호아동의 수가 급증하게 되었음.
 - 1995년 요보호아동수는 4,576명에 불과하였는데, 계속 증가하여 2001년에는 12,086명이나 되었고, 2004년에는 9,393명이나 되고 있음. 공식적 통계에 제시된 요보호아동에는 부모가 실직한 저소득층 아동, 차상위계층 아동, 결식아동, 조손세대 등이 제외되어 있어서 요보호아동의 수는 훨씬 더 많을 것으로 예상함.
 - 아울러 최근 성개방 풍조의 팽배로 인해서 성적인 착취대상이 되는 아동, 신체적, 정신적, 정서적 학대받고 있는 아동 등 아무의 보호도 없이 무방비상태로 있는 아동이 많을 것으로 보여짐.

- 증가하는 요보호아동은 양질의 아동복지정책을 요함. 그럼에도 불구하고 한국의 아동복지수준은 OECD 국가들과 비교했을 때 매우 열악한 상황임.

2. 일반아동의 위기

- 최근 한국의 일반아동은 위기에 직면함.
 - 부모와 사회의 과도한 학업 성취 요구로 인해서 아동은 어려서부터 놀지 못하고 각종 학원을 전전하고, 컴퓨터 등에 대한 노출은 유아기 때부터 시작되어 컴퓨터 게임 등의 중독에 걸린 아동이 많음.
 - 아울러 컴퓨터를 통해서 유해한 포르노 등에 접촉되어 정서적으로 파괴된 아동도 많고, 학교폭력의 피해자가 되는 아동, 또래로부터 집단 따돌림당한 왕따된 아동, 과도한 부모의 요구로 인해서 정서적으로 불안정한 아동 등 우리나라의 아동의 4분의 1이 정신적 장애가 있다고 판명될 정도임.
- 더 이상 요보호아동만을 보호하는 복지체계이어서는 우리 사회의 미래인 수많은 아동들이 문제에서 벗어날 수 없게 됨.
 - 복지의 지평을 넓혀서 사회적인 상황의 피해가 되고 있는 일반아동도 복지의 수혜자로 편입해야 할 것임.

제4절 시사점

- 아동복지에 대한 수요는 사회가 발전할수록 증가하고 있는 상황임.
 - 가족의 기능이 축소되고 정보화의 가속화는 가족의 기능을 대체하는 복지서비스를 더욱 필요로 함. 한국사회의 독특한 상황인 과도한 교육열은 학교사회에서 부적응한 아동을 양산하게 되었음.
 - 우리나라의 현황을 잘 파악하여 다양한 욕구를 갖고 있는 여러 집단의 아동들을 모두 포함할 수 있는 복지체계가 수립되어야 할 것임. 특히 우리나라에서 취약한 부처간의 유기적 연계고리 수립을 통해 아동의 복지욕구에 대한 통합적인 가능할 수 있어야 할 것임.

제3장 아동정책 수행체계에 대한 이론적 고찰

제1절 사회복지정책 수행체계의 개념과 유형

1. 사회복지정책 수행체계의 개념과 원칙

- 정부내 아동복지정책의 수행체계란 아동복지정책의 비전, 목표, 정책과제를 수립하고 달성하며 전달하는 '공공 사회복지 전달체계'라고 정의함.
 - 여기서 아동복지정책에는 공공부조와 사회복지서비스를 모두 포함하는 것으로 봄.
- 사회복지 전달체계(Social Welfare Delivery System)의 개념은 복합적이고 다양하기 때문에 학자마다 다양하게 정의되고 있음.
 - Gilbert와 Specht(1974), 그리고 Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계란 '지역사회적 맥락에서 사회복지 급여를 공급하는 자들 간의 조직적인 연계 및 공급자와 소비자들 간의 조직적 연결'로 정의함.
 - Freidlander와 Apte(1980)는 중앙에서 지방 일선에 이르는 모든 공·사적 복지기관과 기관의 서비스 전달망이라 함.
 - 최일섭(1989)은 정부에 의해 제공되는 공공서비스의 전달체계 뿐만 아니라 사회복지사업의 조직적 환경을 모두 포괄하는 개념으로 정의함.
 - 이상의 사회복지 전달체계에 대한 정의들을 종합해 볼 때, 사회복지 전달체계란 정부의 서비스 정책이나 민간의 서비스 프로그램을 현실화하기 위한 실현과정임.
 - 사회복지 대상자의 선정, 자격요건의 판정, 급여내용의 성격에 관한 정책들이 실질적으로 이루어지는 통로임.
- 전달체계는 구조 및 기능상 서비스 전달을 기획하고 지원 및 관리하는 '행정체계'와 전달자가 소비자와 상호 접촉하면서 서비스를 직접 전달하는 '집행체계'로 구분 할 수 있음. 본 고에서는 공공 행정체계를 중심으로 살

펴보기로 함.

- 우리나라 공공 사회복지행정체계는 공공부조, 사회복지서비스, 4대 사회보험 전달체계로 구성되어 있음.
- 민간 사회복지 전달체계는 이용시설 및 생활시설을 중심으로 이루어지고 있음.
- 4대 사회보험은 제도별로 분리된 관리운영기구를 갖고 있는 반면, 공공부조 및 사회복지서비스는 별도의 전달기구 없이 지방행정조직에서 담당하고 있음.

□ 사회복지의 목표가 대상자에게 가장 적합한 서비스를 가장 효율적으로 제공하는 것이므로 이를 실천하기 위해 사회복지 전달체계를 구성하는데 필요한 원칙들이 있음. 최성재·남기민(2001)은 다음과 같은 서비스 제공에 필요한 전달체계의 원칙을 제시함.

- 첫 번째 원칙으로 기능분담 체계성의 원칙을 들고 있음. 이상적인 전달체계는 상부에서 하부로 연결되는 기능상의 분담 일관적이어야 함.
- 둘째, 전문성에 따른 업무 분담의 원칙임. 복지서비스 제공과 관련하여 업무 특성상 전문성을 요구하는 것과 그렇지 않은 것으로 구별하는 업무분담이 필요하며, 전문가의 전문성이 발휘될 수 있는 전달체계를 마련하여 전문가의 권위와 자율성을 보장하는 것이 필요함.
- 셋째, 접근용이성의 원칙임. 복지충족은 수혜대상자가 서비스의 필요성을 느낄 때 전달체계에 쉽게 접근할 수 있어야함.
- 넷째, 통합조정 원칙임. 다양한 서비스를 통합하여 관리할 수 있는 책임기관이나 전문가를 선정하여 업무를 수행할 때 관계기관 및 실무담당자간의 협조 조정이 원활하게 이루어 질 수 있는 전달체계를 만들어야 함.
- 다섯째, 지역참여의 원칙임. 현대사회가 가지는 복합적인 사회복지문제들을 해결하기 위해서는 공식적인 체계이외에도 비공식적인 기관의 참여를 유도하고 활용하여야 함.
- 마지막으로 조사 및 연구의 원칙임. 사회복지 기관이나 조직의 주요

기능중의 하나인 계획 및 통제기능을 수행하기 위해서는 조사 및 연구가 요구됨.

2. 사회복지정책 수행체계의 유형

□ 전달체계 유형의 논의는 사회복지공급 주체에 관한 논의임.

- 송근원과 김태성(2004)은 사회복지 전달체계의 유형을 사회복지재화나 서비스를 전달하는 두 축인 정부와 민간 간의 역할 분담형태에 따라 분류하고 있음.
 - 분류기준은 재원을 누가 부담하는가, 재화나 서비스는 누가 제공하는가, 누가 조정하는 가임.
 - 이에 따라 사회복지 전달체계를 완전중앙정부, 완전지방정부, 중앙정부와 지방정부의 혼합체계, 정부와 민간부문의 혼합형태, 완전민간부문으로 분류하였음.

제2절 수행체계의 효율성

- Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계에서 나타날 수 있는 문제점으로 분절성(fragmentation), 비연속성, 무책임성, 비접근성으로 지적하고 있음.
- 분절성은 일련의 사회복지서비스를 전달하는 조직간의 상호관계가 통합되어 있지 않아서 수혜자가 제한적인 서비스를 제공받는 것을 말함.
 - 비연속성은 수혜자가 서비스를 지속적으로 이용하는데 있어 장애요인을 의미함.
 - 무책임성은 사회복지서비스 전달조직의 의사결정자가 수혜자의 욕구와 이익에 대해 민감하지 않고 관료적인 태도에서 초래되는 것임.
 - 비접근성은 수혜자가 소득, 연령, 성공 잠재성과 같은 일부 담당자의 관료적인 선택에 의해 서비스 전달체계를 이용하는 데서 제외되는 것을 말함.
- 이러한 전달체계에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 Gilbert와

Terrell(2005)은 여섯 가지 전략을 제시하였음.

- 조정과 시민참여(권한과 통제를 재구조화하기 위한 전략), 역할연결과 관료조직으로부터의 이탈(업무배치를 재조직하기 위한 전략), 개별화된 접근과 의도적 서비스 중복(전달체계의 구성[수와 유형]을 바꾸기 위한 전략)등임.

제4장 아동정책 수행체계 현황과 문제점

제1절 아동정책 수행체계

- 아동정책·복지서비스를 전달하는데 관련되어 있는 모든 조직적, 구조적 관계를 아동정책 수행체계라 한다면 아동정책 수행체계는 크게 나누어 공적 수행체계와 민간 수행체계, 그리고 그 중간쯤에 위치한 협의체로 구분할 수 있음.
- 정책수행체계는 정책이 구체적인 서비스 제공으로 이어지는 과정 또는 구조로, 아동정책 수행체계는 중앙정부에서 지방정부로 그리고 일선의 서비스 전달로 이어짐.
 - 우리나라 중앙정부의 아동정책업무는 보건복지부-저출산고령사회정책본부-인구아동정책관4개 팀의 조직, 여성가족부의 가족정책국과 보육정책국의 각 3개팀, 교육인적자원부 그리고 국가청소년위원회로 크게 나눌 수 있음.

제2절 보건복지부의 아동정책

1. 조직과 역할

- 보건복지부의 아동관련 정책은 저출산고령사회정책본부 내 인구아동정책관실에 소속되어 있는 아동안전권리팀, 아동복지팀, 인구여성정책팀, 출산

지원팀의 4개 팀조직에 의해 주로 시행되고 있음.

- 2006년 보건복지부의 아동정책체계는 아동의 권리 신장이라는 목표를 중심으로 다섯 가지 이행과제와 단위 과제로 구성되어 있음.
 - 이행과제는 아동안전사고에 대한 근본적·효과적 대응, 권리사각지대 해소 등 아동권리의 획기적 신장, 아동보호 관련 실질적 전달체계 구축, 가정위주의 아동보호정책 추진, 지역사회 아동복지서비스 확대임.
- 보건복지부의 모자보건사업은 영유아의 사망 및 장애를 방지하고 건강을 증진시키며, 모성건강을 보호하여 가정의 건강과 안녕을 통하여 인구의 자질향상을 목표로 하는 사업임.

2. 예산

- 2007년도 보건복지부의 사회복지분야 예산을 보면, 2006년 6,261,312백만원 보다 1,860,988백만원이 증가한 8,122,300백만원으로 29.7% 증가하였음.
 - 이 중 2007년도 아동복지 예산은 2006년 21,788백만원에서 48,447백만원이 증가한 70,235백만원으로 전년에 비해 222.4% 증가하여 사회복지분야 예산 중 가장 높은 증가율을 보였음.
 - 그러나 아직까지 노인복지나 장애인 복지 예산에 비해 전체 사회복지분야 예산에서 상당히 낮은 비중을 차지하고 있음.
- 아동정책 세부 예산안을 보면 아동시설지원, 학대·실종아동 보호지원, 가정입양 및 가정위탁 지원 사업 등 요보호아동보호 육성을 위한 예산이 2006년 10,484백만원에서 2007년 27,082백만원으로 158.3% 증가, 이 중에서 요보호아동 그룹홈 보호사업이 192.9%의 가장 높은 증가율을 보였음.
 - 2007년에 입양수수료와 입양아동 양육수당이 신설되면서 가정입양지원의 예산 비중이 아동시설지원 보다 높아졌고 또한 아동발달지원계획(CDA)사업이 신설되었음.
 - 그리고 지역아동센터 운영비의 증가와 아동복지교사(사회적일자리)사업 및 아동복지건강교육통합서비스(희망스타트)사업이 신설됨에 따라,

방과후 활동지원과 아동의 안전 및 권리증진 등 아동복지지원을 위한 예산이 2006년 11,304백만원에서 2007년 43,153백만원으로 281.7% 증가하였음.

3. 수행체계

- 우리나라의 아동사업은 주관부서인 보건복지부에서 사업을 계획하고 예산을 배정함.
 - 보건복지부에서 사업운영에 관한 지시를 전국적 행정조직의 상부체계인 광역시를 경유하여 중간체계인 시군구로 전달하고, 사업운영상황을 감독해 나가고 있음.
 - 사업의 집행은 중간체계인 시군구 및 읍면동의 선에서 이루어지고 있음.
- 중앙: 아동정책 수행체계의 중앙행정조직은 보건복지부 → 저출산고령사회정책본부 → 인구정책아동관실의 아동안전관리팀, 아동복지팀, 출산지원팀, 인구여성정책팀, 사회복지정책본부의 기초의료보장팀, 근로연계복지팀, 재활지원팀, 보건의료정책본부의 공공의료팀, 보건정책팀, 정신보건팀 등으로 이루어져 있음.
- 지방: 아동정책의 지방행정조직인 광역시 등 지방자치단체 내 여성가족정책관 아동청소년담당 및 시군구의 주민생활지원국 가정복지과에서 아동정책업무가 추진되고 있음.
- 인력: 저소득층에 대한 빈곤예방 및 사회복지사업의 효율적이고 전문적인 서비스를 강화하기 위해 1987년부터 사회복지전담공무원 제도를 도입, 시행하였고 일선 읍·면·동에 사회복지전담공무원이 배치되어 업무를 수행하고 있음.
- 중앙위원회: 중앙에는 아동정책의 종합적인 수립과 관계부처의 의견을 조정하기 위하여 국무총리실 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 아동정책조정위원회가, 보건복지부에는 별도로 보건복지부 차관을 위원장으로 하는 아동정책실무위원회가 설치되어 있음.

- 지방위원회: 지방에는 광역시와 시군구에 아동복지심의위원회가 설치되어 효과적으로 아동정책이 수행될 수 있도록 지원하고 있으며 아동위원이 각 시군구에 배치되어 요보호아동의 보호와 예방에 기여하고 있음.
 - 그리고 도지사, 시장, 군수는 아동복지에 관한 전문 행정기관으로서 아동상담소, 아동복지시설 등 아동보호전문기관을 관할 구역 안에 두어 아동에게 필요한 서비스를 제공하고 있음.

제3절 여성가족부

1. 연혁

- 우리나라 최초의 여성정책 전담기구는 1988년 설치된 정무장관(제2)실임.
 - 1990년 6월 21일 국가기구 개편을 통해 여성, 아동, 청소년, 노인문제 및 문화예술분야까지 담당하고 있던 정무장관(제2)실을 여성정책을 중점적으로 담당하도록 개편하였음.
 - 김대중 정부는 국민의 정부 수립과 동시에 정무장관(제2)실을 대체할 수 있는 대통령직속 여성특별위원회를 만들어 여성정책을 담당하게 하고, 행정자치부, 보건복지부, 농림부, 법무부, 교육부에는 여성담당관실을 설치하였으며, 노동부에는 근로여성국이 여성정책을 조정함.
- 여성정책기구의 역할에 대한 논의
 - 김대중 정부 하에서 여성특별위원회는 각 부처간의 여성정책을 종합하고 조정하기에는 권한이 약하다는 한계점이 드러나면서 부처간의 갈등을 조정하고, 정책조정기능, 업무통합 및 지방자치단체와의 연계, 효과적이고 효율적인 정책추진을 위해서는 위원회 조직보다는 강화된 조직의 필요성이 대두되었음.
- 2000년 여성특별위원회는 여성부로 승격됨.
 - 이에 따라 기존의 여성특별위원회 업무와 함께 보건복지부로부터 가

정폭력, 성폭력 피해자의 보호, 윤락행위 등의 방지업무 및 일제하 일
본군 위안부에 대한 생활안정지원 사무 등을 이관 받아 수행함.

2004년에는 여성가족부로 개편됨.

— 보건복지부로부터 이관 받은 영유아 보육업무를 수행하게 되었고, 통
합적 가족 정책을 수립·조정·지원하는 기능을 수행함.

2. 조직 및 역할

여성가족부에서는 보육정책국의 보육정책팀, 보육재정팀, 보육지원팀에서
보육에 관한 업무를 수행하고 있으며, 가족정책국의 가족지원팀에서는 모
·부자복지 종합계획 수립 등의 업무를 담당하고 있음

— 가족정책국은 가족정책팀, 가족지원팀, 가족문화팀으로 구성되어 있음.

3. 예산

여성가족부의 주요사업비 예산을 보면, 전체적으로는 2007년 1,125,521백만
원으로 263,715백만원임.

— 분야별로는 여성정책 및 인력개발은 9,542백만원, 가족기능 강화
43,424백만원, 보육지원 강화예산 1,043,474백만원, 여성권익증진
20,267백만원이고, 여성가족부 행정지원 예산은 24,185백만원임.

4. 수행체계

여성가족부의 주요사업비 예산을 보면, 전체적으로는 2007년 1,125,521백만
원으로 263,715백만원임.

— 분야별로는 여성정책 및 인력개발은 9,542백만원, 가족기능 강화

5. 외국의 여성정책 기구

□ 외국의 여성정책 담당 조직유형에는 담당부서(실·국의 형식)로 존재하는 경우, 전담기구(부·청 및 위원회 형식)로 존재하는 경우, 실·국 형식의 담당부서와 위원회 형식의 전담부서가 공존하는 경우 등이 있음. 여기서는 전담기구 형식의 국가를 중심으로 분석함.

□ 뉴질랜드

- 뉴질랜드 여성정책 전담 중앙행정기구인 여성부는 여성의 삶의 향상을 위해 가장 중요한 분야에 초점을 맞춤에 있어 그 우선성을 정할 때 정책자문을 하는 목적으로 1986년 설립됨.
- 조직구성을 보면 여성부를 담당하는 행정장관이 있고 그 밑에 미오리 여성과, 정책과, 협력과, 인적자원과, 사무관리과 등 5개 기구가 있음.
- 뉴질랜드 여성부는 정책 혹은 프로그램에 대한 집행력을 갖지는 않으나 타 부서의 입법, 정책, 규정, 프로그램에 대한 활동이 여성에게 평등하게 반영되도록 자문하고 이를 지원하는 교류 및 상담을 하고 있는 정책자문기구임.
- 여성부의 기능은 여성부의 규모가 작아 여성부의 업무는 여성에게 가장 중요한 성 주류화 분석, 임금차이 조사, 시간사용조사와 같은 부처 주도의 발의와 부서, 부서간 직업그룹을 통한 정책과 프로그램 개발에 대한 정책자문에 집중하고 있음.

□ 캐나다

- 여성정책 전담 중앙행정기구인 여성지위청은 성평등을 촉진시키고, 여성에게 경제, 사회, 문화, 정치적 삶의 충분한 기회를 제공하는 것을 목적으로 1978년 설립됨.
- 조직구성은 장관과 1명의 조정자 아래 7개 과로 구성되어 있음.
- 여성지위청은 여성의 경제적 자립과 복지향상, 여성과 아동에 대한 구조적 폭력제거, 여성의 인권 향상을 우선을 두고 사업을 진행함.

□ 호주

- 호주의 여성정책 담당조직인 여성지위청은 1983년 내무부 소속에서 총리부 소속으로 옮김.
 - 1974년 총리실에 여성문제담당부서가 생기고, 1975년 여성문제담당실로 조직 확대, 1977년 총리실에서 내무부 소속으로 변경되면서 여성청이 되었으며, 1983년 다시 총리부 소속으로 옮기면서 여성지위청이 됨.
- 장관, 제1차관보, 차관보 2명, 가정폭력방지과, 지도력과, 연락과, 소득보장과, 여성노동과, 법과 국제과 등으로 구성되어 있음.
- 여성지위청은 모든 호주 여성의 선택과 기회, 공정성을 지원하기 위해 범정부적으로 존재하는 법적, 제도적 장치의 일부임.
 - 주요업무는 여성에게 영향을 미치는 문제들에 대해 여성지위를 위해 총리를 보좌하는 장관을 자문함.
 - 육아와 산업관계의 분석을 통한 여성의 노동참가, 정부의 임금과 퇴직연금을 통한 여성의 임금보장, 경영 및 의사결정에서의 여성, 여성폭력방지, 여성관련법 등과 관련된 정책 추진에 주력함.

6. 시사점

□ 외국 전담기구의 주요 기능

- 여성정책을 다루는 다른 정책집단 및 성차별, 평등고용기회입법과 관련된 기관과의 관계, 여성들에게 영향을 미칠 수 있는 많은 이슈들에 대한 기업, 비정부단체 등과의 공조관계에 있음.
- 성 주류화, 임금차이, 시간사용조사, 여성의 경제적 자립과 복지향상, 여성과 아동에 대한 구조적 폭력제거, 여성인권 향상 등에 중점을 둠.
 - 여성의 노동참가, 임금보장, 경영 및 의사결정에서의 여성, 여성폭력방지, 여성 관련법 등과 관련된 정책 추진에 주력함.

- 우리나라 여성가족부의 주요기능
 - 여성의 인권보호 등에 관한 업무 외에 외국에서는 담당하지 않고 있는 가족과 관련된 업무, 보육업무 등을 수행하고 있음.
- 현행 아동복지 업무 수행 상 문제점
 - 현재 아동복지 정책을 수립하고 실행하는 주무부서가 분산되어 있어서 인력과 예산이 과도하게 들고 정책의 일관성이 부족한 면이 있음.
 - 따라서 정부부처간의 연계기능을 향상시키거나 업무통합의 필요있음.

제4절 교육인적자원부

1. 조직 및 역할

- 교육인적자원부는 부총리 및 차관, 차관보 아래에 정책홍보관리실과 학교정책실 2개의 실과 학교정책국, 지방교육지원국, 인적자원정책국, 평생학습국, 대학지원국, 국제교육정보화국의 6개 국, 그리고 36개 과와 11개의 팀으로 이루어져 있음.
 - 2006년 8월 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률 개정」으로 대책수립을 위하여 학교폭력대책팀이 신설되었고 2005년 2월 학교건강·체육정책 및 인적자원 관리기능 등을 강화하기 위하여 교육인적자원부에 2개 과 국의 인적자원정책과, 학교체육보건급식과를 신설하였음.
- 교육인적자원부의 보육 및 아동관련 사업은 학교정책실의 지방교육지원국(교육복지정책과, 유아교육지원과, 특수교육지원과, 학교체육보건급식과)과 학교정책국(학교폭력대책팀)에서 담당함.
- 교육인적자원부의 비전은 초·중등교육의 공공성 제고, 고등교육의 경쟁력 강화와 능력중심 사회로의 전환을 통해 교육개혁과 지식문화강국을 실현하고자 하는데 있음.
- 교육인적자원부에서는 여성 및 취약계층의 인적자원 활용을 촉진하기 위

해 영유아 보육·교육비 지원을 확대하고자 하며 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원, 학교폭력 예방·근절 대책 강화 등의 사업을 수행하고 있음.

- 교육의 공공성 강화와 교육복지를 확대하기 위해 교육인적자원부에서는 체험학습비, 급식비 지원 등 학부모의 교육비 부담을 완화시키고 실업계 고교의 학비지원 대상을 단계적으로 확대 추진하는 등 의무·무상교육을 확대 추진하고자 함.
 - 농어촌, 도시 저소득 지역 등 지역간·계층간 교육격차의 해소, 유아교육의 공교육화를 위한 만5세아 무상교육 지원대상 확대, 특수교육 수혜율 확대 등 교육복지 확대를 통해 교육 기회균등을 이루고자 함.
- 교육인적자원부에서는 매년 증가하고 있는 사교육비를 경감하기 위한 제도개선으로 교육·보육 통합(Edu-Care)을 위한 유치원 종일반 확대, 유치원 부족 지역에 대한 공립유치원 설립 확대 등을 추진하고 있으며 사교육비를 학교 내로 흡수하기 위한 방안으로 초등학교 저학년을 대상으로 방과후·방학중 학교 내 보육을 실시하고 있음.

2. 예산

- 2006년도 교육예산은 전년보다 4.0% 증가한 285,402억원이었고 전체 정부 예산의 19.7%의 비중을 차지하였음.
- 부문별 예산 규모를 살펴보면 고등교육부문 3조 5,697억원으로 12.3%, 평생·직업·국제교육부문은 2,732억원으로 0.9%, 유아 및 초중등교육부문은 25조 2,844억원으로 86.8%의 비중을 차지하고 있음.
 - 고등교육부문의 주요 사업별 예산은, 국제경쟁력을 갖춘 고등단계 인적자원 개발에 4,27억원, 지역균형발전을 위한 지방대 지원강화를 위해 3,200억원, 학술연구지원 및 대학생 복지확대에 4,400억원, 국립대 운영 및 시설 지원 3,587억원임.
 - 평생·직업·국제교육부문의 주요 사업별 예산을 보면 평생 및 직업교

육 진흥사업은 1,840억원, 인적자원개발 및 국제교육지원은 393억원임.

- 유아 및 초중등교육부문의 주요 사업별 예산은 유아 및 특수교육 중점 지원을 위해 2,145억원, 농산어촌 여건 개선지원을 위해 454억원을 사용함.
- 유아 및 특수교육 지원사업 중 만5세아, 만3·4세아의 유아교육 지원확대를 위해 1,997억원을, 장애아 학습권 보장을 위한 장애아 교육지원에 133억원의 예산을 사용하였음.

3. 수행체계

- 교육인적자원부는 인적자원개발 정책의 총괄·조정 부처로서 인적자원개발을 위한 정책 수립 및 조정을 담당하고 있음.
 - 부총리 및 차관, 차관보 아래에 정책홍보관리실과 학교정책실 2개의 실과 학교정책국, 지방교육지원국, 인적자원정책국, 평생학습국, 대학지원국, 국제교육정보화국의 6개 국, 그리고 36개 과와 11개의 팀으로 이루어져 있음.
- 교육인적자원부 산하의 특별행정기관인 16개 시도교육청을 통해 교육인적자원개발 정책을 수행하고 있음.
 - 시도교육청의 조직을 보면 본청과 지역교육청이 있으며 산하기관으로 과 평생학습관, 도서관 등이 있음.
 - 시도교육청은 기획, 지역교육청은 학교지원 위주로 기능을 전환함.
 - 지역의 주요 교육정책 과정에 교육주체들이 참여할 수 있도록 지역교육청에 주민, 학부모, 교원 등으로 지역교육발전협의체 설치함.
 - 단위학교의 자율성을 제약하는 법령, 제도, 지침의 정비로 단위학교의 교육과정 편성·운영에 대한 자율권을 확대함.
 - 학교교육 관련 기능은 현장 자율성 존중을 기조로 하여 관련 업무는 최대한 이양·위탁하고 규제적 행·재정지침은 폐지하는 대신에, 자율화에 따른 지원·평가 및 감사기능을 강화해 나감.

- 학교 운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하기 위해 국·공립 및 사립의 초·중고, 특수학교에 심의·자문기구인 학교운영위원회를 설치함.

4. 수행체계 문제점

- 중앙의 교육행정체계는 유아교육에서부터 평생교육에 이르기까지 많은 사무를 수행함에 따라, 국가 인적자원개발의 총괄부서로서 국가발전에 필요한 인력공급이라는 문제해결을 위해 고등교육과 성인교육에 집중하면서도 국민기초교육단계인 유·초·중등교육의 이슈에 지나치게 매달려 국가의 교육행정력을 분산하고 있음.
- 교육복지행정을 수행하는 데 있어서도 관련 사업이 다수 부처에 산재되어 개별적으로 추진되고 있어 종합적이고 효율적인 교육복지 서비스 제공이 곤란하며 시도교육청의 교육복지 전담 부서 및 인력 부재로 인한 지역 중심의 교육복지 정책 추진 체제가 미비함.
 - 교육인적자원부 교육복지 담당부서와의 조직상, 업무상 연계 문제 및 지역단위 교육복지 정책의 체계적 추진이 곤란하며, 교육복지 관련 행정기관 간, 공공기관 및 민간기관간 협력체제 미비로 종합적이고 실효성 있는 교육복지 서비스 제공이 곤란한 실정임.
- 지방교육자치의 실시 등 지속적인 분권화 노력에도 불구하고 교육행정 권한이 중앙 및 광역단위에 집중되어 있고, 이양보다는 위임 중심의 권한 배분구조를 갖고 있으며 중앙과 지방간의 권한 배분이 애매할 뿐만 아니라 결과적으로 지방분권 또는 교육 자치를 체감하지 못하고 있음.

제4절 국가청소년위원회 수행체계

1. 연혁

- 우리나라에서는 청소년과 관련한 업무는 국가청소년위원회에서 담당하고

있으며 청소년업무의 전담조직은 여러 차례 바뀌었는데, 1988년에는 체육부에 청소년국이 처음으로 설치되었음.

— 청소년국은 1991년에는 청소년정책조정실로 확대·개편되었고, 1993년에는 문화체육부 청소년정책실로 바뀌었음.

— 1997년에는 증가하는 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 문화체육부에 청소년보호위원회가 새롭게 설치되었음.

— 1998년 ‘국민의 정부’ 조직개편에 따라 청소년정책실이 청소년국으로 되어 문화관광부(전신 문화체육부)에 존치되었고, 청소년보호위원회는 국무총리실로 소속이 변경되었음.

□ 이원화된 청소년 중앙행정조직은 행정기관 분리에 따른 체계적·종합적 정책 수행이 곤란하였고, 정책환경 변화에의 대처능력이 약하였음. 더구나 각 부처에 산재해 있는 청소년 정책을 총괄하고 조정하기 어려워짐.

— 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2005년 국무총리산하에 합의체 행정기관인 ‘청소년위원회’를 설치하였고 2006년에는 ‘국가청소년위원회’로 개명하였음.

2. 조직 및 역할

□ 국가청소년위원회는 위원장을 포함하여 총 13명의 위원으로 구성되며, 사무처는 1관(정책홍보관리관) 3단(청소년정책단, 청소년활동복지단, 청소년보호단) 14팀으로 구성되어 있음.

□ 인력현황을 보면 2006년 현재 총 130명의 정원이 설정되어 있음.

□ 국가청소년위원회의 주요 역할은 다음과 같음.

- 청소년육성·활동·복지·보호 등 청소년에 관한 사무의 효율적 수행
- 청소년정책에 관한 기본계획의 수립·시행
- 청소년의 참여 활성화 및 권익보호·증진
- 청소년 수련활동의 활성화
- 청소년의 복지 및 복지시설에 대한 지원 및 운영
- 청소년 상담 및 선도·보호
- 청소년 유해환경·유해매체에 대한 조사 및 연구·규제

- 청소년 유해매체·업소·악물·물건 등으로부터의 청소년보호 및 예방
- 청소년의 성보호 및 성범죄 피해 청소년의 재활지원
- 각종 유해환경 및 유해행위에 대한 신고접수 및 처리
- 청소년과 관련된 사항에 관한 대국민 홍보 및 관련단체·시민운동지원

3. 예산

- 청소년정책을 위한 재원은 국고, 국가균형발전특별회계, 청소년 육성기금 등으로 구성됨.
 - 국고예산은 청소년시설 확충과 여건조성, 청소년보호사업에 사용되고, 국가균형발전특별회계예산은 시군구 및 읍면동 청소년시설 건립과 개보수에 사용됨.
 - 청소년육성기금은 청소년 프로그램 사업 지원에 활용됨.
- 2006년도 청소년정책 예산은 총 1,378억원으로 일반회계 198억원, 청소년육성기금 722억원, 균특회계 450억원임.
- 청소년 관련 업무는 거의 모든 부처에서 관련 사업을 실시하고 있는데, 부처별 청소년 관련 예산을 합하면 총 1조4천억원인 것으로 파악되었음.
 - 부처별로 보면 청소년 예산이 가장 많은 곳은 교육인적자원부로 9천3백억원에 달하며 다음은 노동부로 2천3백억원, 국가청소년위원회 1천4백억원, 과학기술부 1천2백억원 등의 순위임.

4. 수행체계

- 청소년 업무는 중앙에서는 국가청소년위원회가 담당하고, 16개시도의 청소년관련 행정업무는 다양한 부서에서 담당하고 있음.
 - 중앙조직은 정책홍보관리관(혁신인사기획팀), 청소년정책단(정책총괄팀, 참여인권팀, 국제교류팀), 청소년활동복지단(활동문화팀, 시설단체팀, 복지지원팀, 상담자활팀), 청소년보호단(생활환경팀, 매체환경팀, 청소년서보호팀)으로 구성됨.
 - 서울, 부산, 경기도의 경우는 청소년업무 전담과를 두고 있고, 대구 등

9개 시도는 체육청소년과에서, 나머지 시도는 가정청소년과, 체육지원과, 여성가족과 등에서 담당하고 있음.

- 청소년 행정관련 조정기구로 '청소년정책 관계기관 협의회'가 있는데, 이는 「청소년기본법」 제10조에 규정된 것으로 청소년정책에 관한 관계기관간의 연계·조정과 상호협력을 위하여 국가청소년위원회에 두도록 하고 있음.
 - 또한 「청소년기본법」 제11조에 의하면 청소년육성에 관한 주요 정책을 심의하기 위하여 특별시장, 광역시장, 도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장에 한함)의 소속한 지방청소년육성위원회를 두도록 되어 있음.

5. 시사점

- 청소년 관련 사업은 아동사업과는 연계가 별로 없는 상황임. 즉, 우리나라에서는 아동과 청소년 업무가 별도의 기구에서 운영되고 있음.
 - 그런데 법에 의하면 아동은 18세 미만이고 청소년은 9세에서 24세 미만으로 대상이 중복되고 있음.
 - 두 집단간에 연속성 있는 사업이 전개될 수 있기 위해서는 두 업무를 별도의 부처에서 담당하는 것보다는 한 부처에서 담당하는 것이 바람직할 것으로 생각됨.
- 최근에는 여성가족부와 국가청소년위원회가 하나의 부처로 통합되려는 움직임이 일고 있음.
 - 보육업무와 청소년업무가 하나의 부처에서 다루어지는 것보다는 아동업무와 청소년업무가 동일 부처에서 다루어지는 것이 더 시급한 문제라고 판단됨.

제5절 아동정책 수행체계 문제점

- 보건복지부, 여성가족부 및 국가청소년위원회는 별도의 복지서비스 수행체계를 가지지 않고 시군구·읍면동의 지자체 조직을 활용하여 왔음.

- 각 부처별로 각기 다른 아동정책의 집행업무와 시도·지자체의 아동복지업무가 읍면동 복지담당자에 집중되는 ‘갈때기 현상’이 심화됨에 따라 일선의 현장업무는 더욱 취약해지고 있음.
 - 반면 교육부는 특별행정기관을 갖고 있고 일부 업무를 지자체를 통해 집행하여 왔음.
- 현행 정부의 아동정책 수행체계와 관련된 문제점을 종합하면 다음과 같음.
- 첫째, 사회복지업무는 중앙정부 수준에서 보건복지부가 관장하고 있는데 지방 수준으로 내려오면서 행정자치부 계통의 지방행정조직을 통하여 전달되고 있어 서로 간에 협조가 잘 이루어지지 않는 사례가 발생하여 효과를 감소시키고 있음.
 - 둘째, 아동복지업무의 서비스 기능면에서 전문적 서비스가 결여되어 있음.
 - 셋째, 아동업무의 다양성으로 인해서 공무원은 업무가 폭주하는데 비해서 적절한 인력이 공급되지 못한 상황임.
 - 넷째, 관련 정부조직 상호간에 통합과 조정기능이 결여되어 있고 정부조직과 민간조직의 역할관계 역시 분명하게 정립되어 있지 않아 사업수행상의 불합리성이 발견되고 있음.

제5장 외국의 아동정책 수행체계

제1절 미국

1. 개괄

- 미국 아동정책의 주요 기조는 20세기 이전까지는 요보호아동을 시설에 수용하는 시설보호(institutional protection) 차원이었으나, 그 이후에는 아동을 원가정에서 보호하는 가족보존(family preservation)으로 선회함.

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

- 아동을 담당하는 부처는 Department of Health and Human Services(DHHS)인데, DHHS의 조직구조를 살펴보면 모든 행정을 총괄하는 장관실(Office of the Secretary) 산하에 각 분야별 실무를 담당하는 11개 부서가 있음.
 - 11개 부서 가운데 아동과 가족의 복지를 증진하기 위한 연방정부 정책 실행에 대한 총 책임을 지고 있는 조직은 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF)임.
- 1980년대 이후 연방정부의 복지재정이 감축되면서 주정부나 지방정부가 개입하도록 하는 새로운 정책방향에 따라 아동복지에 대한 국가적 지원이 약화됨.
- 1990년대부터 아동권리 운동과 더불어 아동복지의 대상이 요보호아동에 국한되지 않고 일반아동으로 확대되는 보편주의적 아동정책이 도입됨.
- 2002년 워싱턴에서 개최되었던 ‘아동가족통계에 관한 연방정부기관연합포럼(Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics)’은 경제적 보장, 의료보호, 인간행동과 사회환경, 교육의 네 가지 영역을 아동의 복지 지표로 선정함.

3. 수행체계

1) 공공부문

- 아동정책에 대한 모든 관장은 연방정부의 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS) 내 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF)에 의해 이루어짐.
 - ACF는 소득보장, 입양, 위탁보호, 보육, 헤드스타트 등 아동복지육구에 따른 정책을 수립하며 관련정책을 수행함. ACF 조직구조를 살펴

보면 장·차관실이 있고 1개 특별위원회와 12개 부서로 구성되어 있음.

- 아동정책과 가장 관련 있는 부서는 헤드스타트실(Office of Head Start), 가족지원실(Office of Family Assistance) 내에 있는 아동보육과(Child Care Bureau)와 TANF과(TANF Bureau), 아동청소년가족집행부(Administration on Children, Youth, and Families) 내에 있는 아동과(Children's Bureau)와 가족청소년과(Family and Youth Services Bureau)임.

2) 민간부문

- 아동정책 실행에 있어서 민간부문의 역할은 지역사회에서 욕구가 있는 아동 및 가족에게 직접적인 사회서비스 전달을 책임지는 것임.
- 주정부와 서비스구매계약 하에 아동복지기관이 제공하는 대표적인 서비스로는 가족보존서비스, 부모교육, 가족지원, 위탁보호, 입양 등임. 또한 민간기관의 운영은 자격인정심의회(Council of Accreditation)와 같은 민간기관 협의체의 정책과 감독에도 따르도록 하고 있음.

4. 시사점

- 미국의 아동정책 관련 법률체계는 아동의 욕구별 특성에 따라 전문화된 서비스체제로 구성되어 온 것을 알 수 있음.
 - 이러한 요보호아동 특성별 전문화된 서비스가 가진 문제는 복합적 욕구를 지닌 아동 및 가족에 대하여 서비스 연계를 통한 사례관리의 틀 안에 묶어야 함에도 불구하고 이러한 통합적 접근이 어렵다는 것임.
- 미국은 부처 다양화로 인한 문제를 서비스 전달체계의 통합방식을 통해 해결해 나가고 있음.

제2절 독일

1. 개괄

- 서구의 복지국가들을 여성의 시각으로 유형화한 오스너와 루이스(Ostner, Lewis, 1992)는 독일 복지국가를 강한 남성부양자모델로 구별하고 사회복지제도가 남성부양자와 여성양육자의 성별분업을 전제로 하고 있다고 지적함.
 - 이런 복지모델의 영향으로 3살 이하의 아동을 위한 공공보육시설의 보급률은 매우 낮은 수준이며, 여성의 경제참여율 또한 다른 유럽 국가들에 비해 낮은 편임.

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

- 연방정부 차원에서 아동복지를 담당하는 부처는 가족·노인·여성·청소년부임.
 - 이 부처는 1952년 가족부가 설립된 이후 몇 가지 형태의 변화과정을 거쳐서 현재의 통합부서로 발전하게 되었음.
- 1960년대는 청소년정책에 중점을 두고, 독일과 프랑스의 청소년 교류사업을 확장하였고 1970년대는 여성의 권리 증진을 위해 적극적으로 노력했음.
 - 1975년 첫째 아이에 대해서 50 마르크의 아동수당이 도입되었고, 취학 아동, 학업 및 직업교육을 받는 자녀가 있을 경우 가족의 세금감면액이 늘어남.
 - 1980~90년대 이 시기동안 연방가족부는 몇 회에 걸친 조직개편을 통해 현재의 가족·노인·여성·청소년부로 정착되게 됨.
- 1985년 이후 가족부는 청소년·가족·여성·보건부로 개편되었다가, 1991년에 가족·노인부와 보건부, 그리고 여성·청소년부의 세 부서로 나뉘었다. 1994년에 가족·노인부와 여성·청소년부가 합쳐져서 현재의 가족·노인·여성·청소년부로 되었음.
- 2002년에서 2005년까지 가족·노인·여성·청소년부 장관을 맡은 레나테 슈

- 미트(Renate Schmidt)는 '지속가능한 가족 정책'이라는 신개념을 만들어냄.
 — 독일의 저출산 문제를 해결하기 위해 노동시간정책, 보육인프라구조의 구축 및 재정지원과 같은 정책이 필요하다는 신념하에 정책을 펴나감.

3. 수행체계

가. 조직

- 연방 가족·노인·여성·청소년부는 장관 밑에 주로 의회와 다른 부서와의 조율을 담당하는 정무차관과 행정업무를 담당하는 행정차관이 있음.
- 행정차관의 관할 하에 5개의 하위부서가 있음.
 - 제1부서는 재정, 인사, 자료관리 및 전자정부 관련 업무 등을 맡아서 하는 부서이고
 - 제2부서는 가족, 복지, 시민참여를 담당하는 부서임.
 - 제3부서는 노인관련 업무를 담당하며,
 - 제4부서는 성평등에 관한 부서이며,
 - 제5부서가 아동청소년부로 아동문제와 청소년문제를 광범위하게 다룸.
 - 가족·노인·여성·청소년부 내에도 성차별을 감시하는 평등위임관을 두고 있음.
- 아동복지를 관할하는 부서는 제5부서인 청소년부임.

나. 실무기관으로서의 청소년청(Jugendamt)

- 위의 조직도에서도 보듯이 연방차원에서 아동 및 청소년관련 업무를 총괄하는 곳은 가족·노인·여성·청소년부의 하위부서인 청소년부임.
 - 모든 주정부에는 주청소년청(Landesjugendamt)이 하나씩 있고 한 주(州)에 여러 지역 청소년청이 있음.
 - 주청소년청의 주요업무는 초지역적 청소년관련 업무를 재정적, 행정적으로 지원하고 지역적 특성에 맞게 아동법을 실행하는 것임. 전국적

청소년조직을 지역에서 인정해주고 활동할 수 있도록 지원해준.

다. 주청소년청(Landesjugendamt) 역할

- 주정부의 청소년청은 지역차원의 청소년청의 업무를 주정부차원에서 통제하고, 아동관련 업무 담당자와 자원봉사자를 위한 교육을 실시하며 여러 가지 교육프로그램 등을 개발하고 자료를 제공해주는 역할을 함.
 - 지역을 넘어서서 초지역적으로 일할 필요가 있을 경우에는 주청소년청의 연합기구라 할 수 있는 주청소년청연합이 중요한 역할을 함.

4. 시사점

- 독일의 아동정책 수행체계의 가장 큰 특징은 아동정책을 관할하는 가족, 여성, 노인, 청소년부가 독립적으로 존재한다는 것임.
 - 이를 통해 독일이 아동정책이나 청소년 정책을 여성정책 및 가족정책과 연관시킨다는 것을 알 수 있음.
- 독일의 아동정책은 가족이 사회의 중심이며, 가족을 통해 신뢰할만한 네트워크가 형성되고, 가족구성원의 보호 및 친밀성이 제공되는 곳이므로, 국가의 특별한 보호가 필요하다는데서 출발함.
 - 긍정적인 측면은 아동복지의 주요 공급자가 가족과 여성이라는 현실을 인식하고 아동복지를 가족복지나 여성복지와 연결시켜서 기획하고 수행할 수 있다는 것임.
 - 부정적인 측면은 이면인데, 가족을 아동복지 공급의 일차적 책임자로 봄으로써 국가 혹은 사회의 책임을 소홀하게 생각할 수 있다는 것임.

제3절 스웨덴

1. 개괄

- 스웨덴 아동정책의 발전과정은 두 가지로 요약됨.
 - 하나는 아동보육정책이 빈곤가정의 아동을 위한 복지서비스에서 '보편적 교육서비스'로 자리 잡게 되는 과정이고,
 - 다른 하나는 스웨덴 정부가 '유엔아동권리협약'을 비준한 이래 협약이행을 아동정책의 가장 중요한 준거로 기능하게 되는 과정임.

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

- 정치체제는 의원내각제로 다수당이 내각을 구성함. 행정기관은 중앙정부, 21개의 광역자치체 혹은 주(county) 및 290개의 기초자치체(municipality)의 세 수준으로 나뉨.
- 2005년 현재 약 250여개의 중앙정부 차원의 수행기구들이 있었으며, 임시 기구나 지부까지 포함하면 총 수행기관의 수는 500개가 넘음.
 - 아동복지와 관련하여 중요한 역할을 하는 수행기구는 교육부 관할의 국립교육원, 학교개선위원회 등이 있고, 보건사회부가 관할하는 아동음부즈맨, 국제입양국, 시설보호국 등이 있음.

3. 수행 체계

가. 중앙 행정부서와 국공립기관들

- 아동복지와 관련하여 가장 중요한 역할을 하는 중앙 행정부서는 교육연구문화부(Ministry of Education, Research and Culture)와 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)임.

나. 교육부 및 산하행정기구들

- 2006년 10월 새로 구성된 스웨덴 정부는 행정조직의 개편을 예고하고 2007년 1월부터 교육연구문화부를 문화부와 교육연구부로 나누겠다고 공

고하였음.

- 2006년 10월까지 집권당이었던 사민당정부에서는 교육과학부(Ministry for Education and Science)가 아동정책 수행에 중요한 역할을 하였음.
- 교육과학부에는 모두 9개의 분과가 있는데, 이 중 학교분과(Division for Schools), 청소년정책과(Division for Youth Policy), 고등교육과 등이 아동정책과 관련이 있음.

다. 교육부 산하 행정기구들

- 교육부가 관할하는 주요 중앙행정기구들 국립교육원, 국립학교개선위원회, 스웨덴 특수교육연구소 등이 아동정책과 직접적으로 관련이 있음.

라. 보건사회부 및 관할 행정기구들

- 보건사회부는 일반 건강과 복지에 관한 문제를 총괄하며, 아동의 복지는 그 중 일부임.
 - 보건사회부의 책임영역은 네 분과와 at the Swedish Inheritance Fund Commission Secretariat에서 수행됨.
 - 네 분과는 사회보험분과(Social Insurance Division), 사회서비스분과(Social Services Division), 공공건강분과(Public Health Division), 건강보호분과(Health Care Division)가 있음.
 - 사회보험분과에서는 가족 및 아동수당, 연금, 보험 등의 모든 현금급여를 다루는 곳임.
 - 사회서비스분과에서는 노인보살핌, 개인 및 가족복지, 국영 약물중독자와 청소년보호시설의 관리, 장애인 이슈를 다룸.

보건복지부 산하 행정기구들

- (1) 아동옴부즈맨(Children's Ombudsman)

- 아동옴부즈맨(Children's Ombudsman)은 유엔 아동권협약의 이행을 보장하기 위해 1993년에 만들어진 기구임.
 - 아동옴부즈맨의 가장 중요한 임무는 아동 및 청소년 이슈에 대한 전반적인 감시와 아동정책의 수행을 평가, 감독 및 감시함.
- (2) 스웨덴 국제입양국(The Swedish Intercountry Adoptions Authority)
- 스웨덴 국제입양국은 국제입양의 절차가 높은 질을 확립할 수 있도록 하는 정부기구임. 국제입양국은 국제입양시 아동보호와 협력에 관한 헤이그규약의 법적 통제에 있는 스웨덴 중앙기구임.
- (3) The National Board of Institutional Care(국립시설보호국)
- 국립시설보호국은 국영보호시설에 관한 일반적 업무, 국영보호시설의 서비스규제, 기술 및 방법의 발전 등에 관한 감시 및 규제를 담당함.
- (4) 사회보험공단
- 사회보험공단은 모든 현금서비스 급여를 담당하는 곳임.
 - 전국에 500개가 넘는 사무소를 가지고 있으며, 이 사무소에서 아동수당, 양육보험금, 장애아동보호수당 등을 지급함.

마. 서비스 제공자로서의 지역자치단체

- 사회서비스법에 따르면 지자체가 지역주민이 필요한 서비스와 도움을 받을 수 있도록 하는 궁극적인 책임이 있음.

4. 시사점

- 스웨덴은 아동정책은 다른 정책과 분명하게 경계를 나눌 수 있는 독자적 영역이라기보다는 다른 정치영역과 겹쳐 있음.
- 독자적이고 단일한 아동체계 대신에 각 정치영역에서 아동담당부서를 둔다든지 다른 통합서비스의 일부분으로 아동복지서비스를 제공함.
 - 아동복지의 수급은 분산되어 있는 여러 기구들에서 맡고 있음.

- 스웨덴은 이런 분산적인 기구들에게 행해지는 아동정책을 총괄, 감시할 기구가 있어야 한다는 필요성을 느끼면서 아동옴부즈맨이라는 일종의 감시기구를 만들었음.
- 결론적으로 스웨덴의 아동복지 전달체계의 특징은 '관점의 통일과 분산적 수행체계'라고 요약할 수 있을 것임.

제4절 일본 아동복지행정조직의 현황 및 변화 방향

1. 개괄

- 일본은 少子高齢化社會로 대변되었던 사회복지환경 변화에 직면하여 새로운 아동복지정책을 추진하는 차원에서 기존의 아동복지법을 1997년에 개정아동복지법(시행은 1998년 4월 1일)으로 개정하였음. 아동복지제도 및 아동복지행정조직의 변화 방향은 다음과 같음.
 - 우선, 보육제도(保育制度)에 대한 개선이 이루어졌음. 입소대상자 보호자가 자신의 아동이 입소하기를 희망하는 보육소를 사전에 시정촌에 신청하는 방식으로 변경함.
 - 방과후아동건전육성사업에 대한 지원제도의 법제화함. 방과후아동 건전육성사업은 기본적으로 소학교에 다니고 있는 약 10세 미만의 아동을 대상으로 하여 이루어지는 사업임.
 - 아동복지시설로써의 '아동가정지원센터'의 설치·운영이 나타나게 되었음. 아울러 도도부현에 아동복지에 관한 사무와 함께 아동에 대한 일시보호를 할 수 있는 아동상담소의 설치·운영을 규정하고 있음.
 - 모자생활지원시설(母子生活支援施設) 및 직업훈련시설에 대한 조치제도를 2000년 4월 1일부터 이용자와 행정기관과의 계약제도로 변경시켰음. 아동거택지원사업도 보호자와 사업자간의 상호계약관계로 전환시켰고, 이용비용은 이용자에 대한 지원비지급방식(支援費支給方式)으로 전환되었음.

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

중앙정부의 경우, 아동복지행정을 담당하는 주무 부처는 후생노동성(厚生労働省)임.

— 중앙정부는 아동복지행정과 관련된 복지정책의 기본방향 등에 대한 입안 및 결정, 관련 법제도 등의 제정 등을 담당하고, 지방자치단체는 아동복지정책의 기본이념이나 관련 내용을 구체적으로 실현, 즉 아동복지서비스 등을 수요자에게 전달하는 작업을 주로 담당함.

— 후생노동성은 2000년 4월 1일부터 단행·시행되고 있는 중앙성청조직 개혁에 따라서 기존의 후생성과 노동성이 통합·개편되어 나타나게 된 중앙성청임.

주요 정책

—
—

3. 수행체계

— 일본의 수행체계는 중앙정부(후생노동성) ⇒광역자치단체⇒도도부현 ⇒기초지방자치단체의 고리로 되어 있음.

가. 중앙정부의 아동복지행정조직

후생노동성

— 후생노동성의 본청 조직 중에서 아동복지행정을 담당하는 주무 조직은 '고용균등 및 아동가정국'임. 여기에는 8개의 과(課)가 편제되어 있으며, 이들 중에서도 아동복지업무를 담당하는 주무 조직으로는 가정복지과, 육성환경과, 보육과, 및 모자보건과 등이 있음.

나. 광역지방자치단체의 아동복지행정조직

□ 개관

- 도도부현의 경우 아동복지업무를 담당하는 행정조직은 크게 본청 소속의 계선조직과 출장소와 같은 형식의 현업조직이 있음.
- 본청에 소속된 조직은 ‘--복지부’ 등과 같은 조직 명칭을 사용하고 있으며, 전문조직으로써는 ‘아동복지사무소’와 같은 전문조직이 있음.

□ 조직현황

- 오사카부(大阪府)의 아동복지행정사례를 중심으로 관련 내용을 살펴보면 조직현황은 정책기획부, 총무부, 생활문화부, 활동성 창조부, 건강복지부, 상공노동부, 환경농림수산부, 도시정비부, 주거 및 마을만들기부, 출납부, 계약국, 수도국, 의회사무국, 및 기타 각종 위원회 사무국 등이 편성되어 있음.
- 국(局) 중에서 아동복지사무를 다루는 주무 조직은 건강복지부임. 건강복지부에는 건강복지총무과를 비롯하여 20개의 과(課)가 편성되어 있으며, 아동복지행정을 담당하는 주무 부서는 아동가정실과 아동육성지원과임.

다. 도도부현의 아동상담소

- 아동상담소는 광역지방자치단체인 도도부현과 지정도시에 설치·운영되고 있는 아동복지를 담당하는 최일선 전문적 전문현업행정기관임.
- 아동상담소는 원호기관이면서 동시에 판정기관(判定機關)의 성격을 가진 행정조직임.
- 2000년 4월 현재 아동상담소는 전국적으로 174개소가 설치·운영되고,

근무하는 사람은 총 5,574명임.

- 아동상담소의 조직 구성을 살펴보면, 일반적으로 총무 부문, 상담·관정·지도·조치의 부문, 일시보호의 부문으로 구성되어있고, 근무자 구성을 보면 소장, 아동복지사, 상담원, 정신과전문의, 심리판정원, 심리요법담당직원, 의사, 아동지도원 등임.
- 타지역처럼 오사카부에서도 아동복지상담소를 비롯하여 아동가정복지센터, 아동생애지원센터 등을 동시에 운영하고 있음.

라. 기초지방자치단체의 아동복지행정조직

개관

- 기초지방자치단체에 속하는 히라카따시(枚方市)를 중심으로 아동복지행정조직의 현황 및 업무 내용을 살펴보기로 함.
- 히라카따시의 본청의 행정조직으로는 위기관리부, 행정개혁부, 시장공보실, 기획재무부, 총무부, 시민생활부, 건강부, 복지부, 환경보전부, 환경사업부, 도시정비부, 토목부, 상하수도부, 중점사업프로젝트부, 회계실 등이 있음.
- 아동복지행정을 담당하는 부서는 복지부임. 복지부에는 복지총무과, 보호과, 장애복지실, 아동육성지원실, 및 기술사 등이 있으며, 아동육성실이 주무과로 되어있음.

4. 시사점

- 아동정책과 관련하여 아동정책의 주변 환경 변화를 점검할 필요가 있음.
 - 첫째, 저출산 및 인구고령화로 한국 '05년 세계 최저의 1.08의 출산율

제6장 정부 내 아동정책 수행체계 개선방안

제1절 아동정책관련 환경변화

1. 사회환경 변화 양상

- 아동정책 수행체계를 개선하기 위해서는 우선 사회 전체의 환경변화를 점검할 필요가 있음. 아동정책과 관련한 환경변화는 지방화, 정보화, 세계화, 사회개발시대의 도래로 축약됨.

2. 아동복지분야에서의 환경 변화

- 아동정책과 관련하여 아동정책의 주변 환경 변화를 점검할 필요가 있음.
 - 첫째, 저출산 및 인구고령화로 한국 '05년 세계 최저의 1.08의 출산율을 보이고 있음. 이에 따라 출산제고를 위한 정책 구현을 위한 정부조직 체계가 요구됨.
 - 둘째, 안전과 권리에 대한 강조로 UN 아동권리협약의 체결에 따라 협약 이행을 모니터링할 수 있는 기구가 필요함.
 - 셋째, 가족기능 약화로 인한 사회적인 돌봄의 필요성 증대로 가족해체, 여성의 사회진출 증가, 가족규모의 축소 등은 자녀양육 및 돌봄의 사회화를 필요로 함.
 - 넷째, 시설을 지양하고 지역사회에서의 보호를 강조하고 있는데, 현재 세계적으로 요보호아동에 대한 보호는 시설에서보다는 지역사회가 담당하는 방향으로 전환하고 있음.
 - 다섯째, 아동복지에 대한 통합적 접근으로 영유아, 아동, 청소년 등을 따로 다루기 어려우므로, 통합적으로 접근하여 연계성 있는 정책이 제공되어야 함. 아울러 보건과 복지를 통합하여 총체적인 사회복지가 제공될 수 있도록 해야 함.

3. 일반아동의 복지욕구 확대

- 한국의 아동문제는 더 이상 소수의 요보호아동만의 문제가 아니라 전 국가적인 문제이고 또한 아동에 대한 투자는 전체적인 사회복지의 기초가 되고 있으므로, 아동복지정책의 대상에 대한 전면적인 확대개편이 필요함.
- 아동정책의 범주를 설정하는 작업은 중요함. 범주의 설정을 통해서 아동복지정책 담당 주체가 결정될 수 있기 때문임. 이때, 고려해야 할 몇 가지 사항들은 다음과 같음.
 - 첫째, 보육업무의 담당주체임. 대부분의 국가에서 보육업무는 아동업무를 담당하는 부처에서 다루고 있음. 현재 우리나라는 아동과 보육업무가 2부처로 이원화 되어 있는 상황인데, 이를 향후에 어떠한 방향으로 끌고 나가야 할 것인지 고민해야 할 것임.
 - 둘째, 가족과 아동 업무의 분리 여부임. 주요 선진국에서는 아동업무는 가족과 분리하지 않고 동일한 부처 내에서 다루고 있음. 아동은 가족의 범주 내에서 다루어 부모의 지원을 통한 아동의 삶의 질 향상을 제고해야 하는 측면이 있음.
 - 셋째, 청소년과 아동의 담당부처의 분리 문제가 있음. 외국에서는 청소년 업무도 가족 및 아동 담당 부서가 같이 다루고 있음.
 - 넷째, 일반아동 사업의 미약성 문제가 대두됨. 우리나라 아동정책의 대부분은 저소득층 아동의 보건 및 복지를 중심으로 하고 있어서 일반 아동은 제외되는 문제를 안고 있음.

4. 아동정책 수행체계상의 개혁이 필요한 사항

- 현행 아동정책 체계에 대한 개혁이 요구되는 점은 다음과 같음.
 - 첫째, 아동정책 체계의 세 가지 구성요소는 보호가 필요한 아동, 지역 사회 저소득층 아동, 아동학대 예방 및 권리보장이 필요한 아동으로 구성되어 있어서 대상체계를 모두 포괄한 비교적 적절한 구성으로 평가됨. 다만 일반아동과 아동안전에 관한 요소를 보완하면 보호가 필요한 아동, 지역사회 저소득층 아동, 아동학대 예방, 및 권리보장이

필요한 아동으로 구성되어 있어서 대상체계를 모두 포괄함.

- 둘째, 현행 아동정책은 소득보장의 기반이 취약하며 현행정책에서 빈곤 아동을 위한 소득보장은 저소득가구에 대한 국민기초생활보장이 유일함. 가구별 소득수준과 아동의 수에 비례한 소득 보장으로서 아동수당제도의 도입이 중장기계획으로서 검토되어야 할 것임.
- 셋째, 아동정책의 목표와 단위사업별 세부목표가 보다 구체적으로 제시되어야 함.
- 넷째, 아동복지전달체계의 구심이 되는 중심축을 형성하는 것이 매우 주요한 아동정책의 과제가 되고 있음.
- 다섯째 현행 아동정책은 중앙행정부서의 분립으로 장애아동에 대한 서비스, 현행아동에 대한 서비스, 일반아동에 대한 보육서비스가 핵심적인 아동정책 분야에도 불구하고 정책의 분열현상이 나타나고 있음.

5. 아동수행체계 관련 고려사항

- 기존의 사회복지 전달체계 개편에 대한 논의는 주로 공공 전달체계의 문제에 치중되었던 경향이 있는데, 참여정부의 전달체계 개선의 노력으로도 여전히 해결되지 못하고 있는 문제들은 다음과 같음.
 - 첫째, 일반행정 조직체계에서 사회복지행정을 구현하는데 따르는 문제임. 보건복지부에서 수립하는 사회복지서비스 사업계획과 지침이 그 집행에 있어서는 행정자치부의 지방행정 체계를 통하여서 수행됨으로써, 서비스 전달체계의 일관성과 전문성의 확보가 어려움.
 - 둘째, 개별적으로 범주화된 서비스 정책들이 일선에 부과됨으로 인해 나타나는 문제임. 정책들이 일선 집행전달기관인 시군구 혹은 읍면동으로 몰리게 되어 사회복지전담공무원이 처리해야 함.
 - 셋째, 현재 사회복지서비스 전달체계는 중앙집권적인 구조를 가지고 있어서 다양한 지역사회 욕구에 적절하게 대처 할 수 있는 서비스 시

스텝 기반의 수립이 어렵다는 것이 문제임.

- 넷째, 사회복지 전달체계에서 전문 인력의 가치에 대한 저평가 문제임. 공공 사회복지전달 체계에서 전문 인력에 대한 가치 규정은 여전히 사회복지전담공무원의 확충과 전문적 업무수행의 여건 마련은 여전히 미비함.

□ 한편, 아동수행체계 자체와 관련해서는 다음과 같은 몇 가지 문제점이 지적되고 있음.

- 첫째, 다양한 전달체계의 구심점이 되는 중심축이 부재함. 즉, 종합적인 체계가 마련되어 있지 않아 보호대상아동이 발견되었을 경우 종합적이며 적절한 대응이 신속하게 이루어지지 못하고 있음.
- 둘째, 아동복지담당 행정인력이 절대적으로 부족한 상황임. 예를 들어 보건복지부의 경우 시군구의 아동복지담당공무원이 1명 정도이며 다른 업무와 중복적으로 수행하고 있는 상황에서 지역의 아동보호화 조치에 관한 질적 서비스를 기대하기 어려운 실정임.
- 셋째, 부실한 공공아동복지 행정체계에도 불구하고 지역아동센터, 가정위탁지원센터, 건강가정지원센터 등 새로운 전달체계가 난립되고 있으며, 민간전달체계의 난립과 위탁은 아동복지 업무의 공공성을 약화시키고, 공공과 민간의 역할과 책임의 혼란, 업무 연계와 협력체계의 부족을 초래하게 되었음.

제2절 아동정책의 수행체계 개편안

1. 대부처주의 체제화

- 1900년대 이후 영국을 비롯한 OECD 선진국가를 중심으로 한 행정조직에 대한 개혁 작업이 지속적면서도 대대적으로 전개되고 있는바, 일본 등은 1990년대 중반기 이후부터, 소위 지방분권개혁 및 중앙성청 조직개편이라는 이름 하에서 대대적인 행정조직개편작업을 가속화시키게 되었음.

- 이때, 주목하게 되는 부분은 일본의 경우, 행정조직개편을 업무기능을 중심으로 한 대통합주의(大括り主義)를 적극적으로 수용하고 있다는 점임.
- 일본은 少子高齢化, 정보화, 세계화, 및 지방화 등에 따른 행정환경의 변화에 직면하여 새롭게 나타나고 있는 다양한 형태의 행정수요에 효과적으로 대응하는 차원에서, 업무상으로 연관성이 높은 ‘課’ 및 ‘係’ 간의 연대성을 강화시키는 차원에서 조직통합, 소위 ‘大部處主義’를 지향하는 경향이 강화되고 있음.

2. 아동복지정책 대상 확대

- 현재 아동복지 정책은 시설보호, 가정위탁, 입양 등 요보호아동 중심으로 이루어지고 있으나 저소득층 및 일반 아동으로 주 대상을 더욱 확대하여 저소득층 아동을 위한 소득보장 뿐 아니라 아동학대예방 및 아동의 권리 신장 등 일반 아동을 위한 종합적인 복지서비스 혜택을 제공해야 함.
 - 아동은 우리 사회의 미래로, 지금과 같은 초저출산 시기에는 더더욱 계층에 상관없이 미래세대를 위한 대폭적인 지원이 필요함.
 - 아동에 대한 지원은 미래에 대한 투자로써 그 효과성이 매우 높다고 평가되고 있음. 이에 따라 장기적인 관점에서 저소득층 아동의 사회진출 시 학자금, 기술습득 등 경제활동에 소요되는 초기비용을 위한 자산형성을 적극적으로 지원하여 자활하게 하는 사회투자 사업 등 아동 복지사업의 범위를 확대하여야 할 필요가 있음.
- 정부는 적극적으로 모든 아동들이 출생 초기부터 자신들의 발달에 필요한 최적의 출발을 할 수 있는 사회 환경을 제공해 줄 수 있어야 함. 이를 위해 가족 울타리 내에서 아동에 대한 접근이 이루어져야 하며 가족간의 친밀감 및 가족의 안정성 강화, 민주적이고 평등한 가족관계 증진 등 가족서비스와의 연계 하에서 아동복지정책을 수행하도록 해야 함.

3. 공공수행체계 수립

□ 아동정책 수행체계의 개선방안은 다음과 같음.

- 첫째, 아동복지 수행체계 개선은 대부처주의의 맥락에서 진행되어야 할 것임. 즉, 중앙정부부처의 조직의 통폐합 후 아동정책 수행체계도 아동을 독립적으로 다룰 것이 아니라, 가족과 청소년을 통합해서 보는 방향으로 바뀌어야 함.
- 둘째, 공공아동정책 수행기구의 설립이 필요함. 이를 공공 아동복지지원센터(안)라고 명명하고자 하고, 이는 아동복지의 수행체계 상에서 수혜자가 일차적으로 접근하는 곳으로 역할 및 기능은 다음과 같이 설정하였음.
 - 타부처와의 연계업무 담당
 - 아동관련 기관 및 시설과의 networking 체계 구축
 - 지역사회 아동복지 욕구 파악
 - 지역사회의 욕구에 기반한 아동 정책수립
 - 빈곤아동 가족 지원 방안 마련 등
 - 지역사회 자원 개발 및 연계
- 셋째, 공공아동복지센터는 시군구 단위에 설치하고, 보호가 필요한 아동을 위한 일차적인 접수를 하고, 상담 등 진단과 사정을 하되, 다양한 민간 아동복지전달체계(아동학대예방센터, 가정위탁지원센터, 입양기관, 양육시설, 전문치료시설)와 연계하여 서비스를 제공하도록 함. 이러한 체계 하에서 보호가 필요한 아동이 공공아동복지센터를 통해서 보호신청 접수가 일원화하여 이루어질 수 있고, 욕구의 사정, 서비스계획, 서비스제공, 서비스 의뢰, 평가와 종결 등 일련의 서비스가 전달되도록 함.
 - 서비스의 주요 대상은 영유아, 아동, 청소년 및 부모도 포함하는 것이 바람직할 것임. 센터는 읍면동 단위마다 1개소씩 설치하여 아동복지업무가 골고루 제공될 수 있도록 해야 함. 아울러 신규로

생긴 기구가 기존 기구인 건강가정지원센터, 아동상담소, 아동학대예방센터, 아동상담소, 가정위탁지원센터 등과의 유기적인 연계 필요함.

- 아동복지 공적서비스체계는 중앙정부부터 지방에 이르기까지 공적 서비스 전달체계가 효과적인 아동복지를 위한 정책서비스가 될 수 있도록 개선되어야 함. 정부부처간의 연계기능을 향상하거나 업무를 통합할 필요가 있으며 다양한 정부부처에 의해 운영되는 모든 아동관련 정책과 프로그램을 조정할 권한을 가진 상설적인 중앙기구의 설립을 검토해 보아야 함.
- 미래세대의 건강한 육성을 위한 사회적 지원정책들이 목표지향성과 실효성을 동시에 확보하기 위해서는 아동·청소년 복지의 포괄적 개념 틀 속에서, 개별 정책영역이 특성화되면서 동시에 유기적으로 연계되어야 함.
 - 현행 아동복지법과 청소년복지지원법, 청소년보호법 등 아동과 청소년 정책관련 근거법이 실질적으로 연계 또는 통합되도록 법·제도 체계의 재조직화/구조조정이 요구됨.
 - 아동과 청소년의 복지증진 및 보호서비스의 질적 향상을 통한 인구의 자질향상을 위해서는 부처 이기주의적인 시각에서 벗어나 객관적 정책을 추진할 수 있도록 통합·연계된 법체계 및 조직체계를 갖출 필요가 있음.
- 아동과 청소년들의 욕구와 의사가 충분히 반영되지 못하고, 정책결정자의 판단에 따라 단편적, 시혜적으로 수행되는 정책 및 사업프로그램의 질적 제고를 위해 클라이언트 중심의 타게팅(targeting)전략이 강화되어야 할 것임.
 - 다기관 협력체계(multi agencies partnership)에 근거한 통합적·협력적 거버넌스 체계를 구축하여 아동·청소년의 보호업무의 효과성 및 효율성을 제고해야 함.

4. 담당인력 확충

- 현재 우리나라의 공무원 규모는 OECD국가나 非OECD국가와 비교할 때

모두 작은 것으로 파악되었음.

— 특히 보건복지분야의 공무원 수가 가장 작은 것으로 나타났음.

□ 아동에 대한 복지제공은 더 이상 소비가 아니라 이제는 미래의 노동력에 의 '투자'로 받아들여지고 있음.

— 사회복지도 과거의 고전적인 소득지원제도를 기반으로 세계화, 저출산과 인구고령화, 여성의 사회진출로 대두되고 있는 신사회적 위험(new social risk)에 대응하기 위한 전략으로 사회투자정책의 필요성을 제기하고 있음.

— 아동기에 불리한 환경에서 성장하여 인적 자본을 축적하지 못하면, 성인기에 실업과 빈곤으로 이어질 가능성이 높다는 전제 하에 아동에 대한 투자를 강조하고 있음.

— 이러한 사회복지투자의 패러다임에서 아동에 대한 투자는 필요하지만, 문제는 이를 담당할 공공인력이 매우 부족하다는데 있음.

- 특히 중앙보다는 지자체에서 이러한 현상이 발생하는데, 시군구의 경우 대부분 아동복지담당인력이 1인이어서 다양한 업무를 동시에 수행하는데 어려움이 많이 따름.

5. 예산 확충

□ 아동복지정책의 예산규모가 어느 정도나 되어야 하는가에 대해서는 보다 심층적인 연구가 필요함.

— 예산 확충시 아동복지의 대상이 요보호아동에서 차상위계층 아동으로 나아가서는 일반아동으로 확대되어야 한다는 사실이 고려되어야 하고, 아동복지담당 공무원 인력의 보충도 필요하다는 사실도 고려되어야 할 것임.

아동은 우리사회의 미래임을 염두에 두어 투자적 관점으로 아동복지 예산이 확충될 수 있도록 사회의 적극적인 관심이 요구된다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

최근 급증하는 핵가족화, 기혼여성의 사회진출 증가, 가족해체, 미혼모가족의 증가, 아동유기 및 방임의 증가 등으로 아동양육환경 악화되고 있고, 이러한 아동양육환경의 악화로 인해서 아동의 삶의 질이 점차 저하되고 있다. 한국사회에서 아동은 누려야 할 생존권 및 교육권, 발달권, 건강권 등에 대한 접근이 매우 미약하여 삶의 질이 다른 연령층에 비해서 상대적으로 열악한 상태에 있는 것이다.

아동을 위한 복지에 대한 사회적 관심이 미흡하고 아동보호체계의 비체계성 문제가 심각한 상황이다. 아동을 위한 복지정책은 다른 복지분야에 비해서 사회적 관심 미약하여 사회복지예산 중 아동을 위한 복지예산은 다른 부문에 비해 저조하다. 2007년의 경우 보건복지부의 아동복지 예산은 702억원인데 비해, 노인복지 예산은 5,692억원으로 아동복지 예산의 8배 이상을 차지하고 있다.

아울러, 아동을 위한 지원체계는 여러 부처에 분산되어 있어 유기적으로 연결되어 있지 못하여 자원의 낭비적인 요소가 팽배하다. 현재 아동정책관련 행정업무를 담당하고 있는 주요 부처는 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 국가청소년위원회 등이다. 나아가서는 노동부, 법무부, 건설교통부 등도 아동 및 청소년 관련 업무를 담당하고 있다. 각 부처의 업무는 대상 및 서비스 측면에서 중복이 되는 면이 있어 자원상의 낭비로 인한 비효율성의 문제를 노정하고 있다. 보건복지부는 주로 요보호아동의 보호 및 사후적인 지원에 초점을 두고 있어 일발 아동을 제외하고 있는 문제를 안고 있다.

한국 사회의 변화를 반영한 유기적인 아동보호체계를 구축하는 작업 시급한 상황이다. 그동안 아동정책 수행체계에 관한 연구는 미진한 바, 소수의 연구를

통해서 아동정책의 흐름과 문제점 분석에 초점을 두었다(김성천 외, 2003). 기존의 연구들은 아동복지가 선별주의적이고 잔여적인 것에 대한 비판적 검토를 실시하였으나, 지금까지 아동복지정책의 전달체계에 관한 체계적인 연구는 별로 없다. 다만 최근에는 외국의 아동복지정책을 분석한 연구를 통해서(오정수 외, 2005), 우리나라 아동복지 전달체계를 부분적으로 다룬 것이 전부이다. 이에 따라 아동정책 공급주체간의 역할 분담과 관련 연구의 필요성이 제기된다. 기존의 연구들은 우리나라 아동복지정책의 내용 및 지원의 한계를 인식하면서 국가, 지방자치단체, 가족 간의 역할 분담의 필요성을 제기하였고, 공급 주체간의 유기적인 연계를 통해 상호보완적인 역할 정립을 하여, 아동보육 및 양육 환경 개선을 제안하여 왔으나, 구체적인 연구는 거의 없는 실정이다.

이에 아동정책 수행체계의 현황과 문제점을 분석하여, 정부 내 아동정책 수행체계를 재정립하는 작업이 시급하다. 현행 산발적으로 이루어지고 있는 아동정책 수행체계 현황을 분석하여 문제점을 도출하고, 외국의 아동정책 수행체계를 파악하여 국내에 주는 시사점을 도출함으로 지속가능하고 효율적인 수행체계를 구축하는 작업이 필요하다. 사회의 다양한 공급주체가 유기적으로 연계된 아동정책 수행체계 모델 수립에 대한 높은 사회적 욕구가 대두되고 있는 시점이다.

이에 본 연구에서는 첫째, 현재 우리나라 아동정책 수행체계 현황을 분석하고자 한다. 아동정책 관련 전달체계 유형을 분석하고, 부처별 전달체계의 주요 역할, 대상, 조직을 비교하고, 부처별 중앙과 지방의 역할 구조 및 연계구조와 공공과 민간의 연계 구조를 분석한다.

둘째, 외국의 경험을 통해 우리나라 아동의 복지수준 제고를 위한 전달체계 수립을 위한 시사점 도출한다. 주요 선진국의 아동정책 수행체계를 파악하여 우리나라에 유용한 정책을 파악한다.

셋째, 아동복지 수행체계를 위한 기본 패러다임을 설정한다. 아동의 삶의 제고 및 아동안전, 권리 증진을 위한 아동복지 패러다임을 구축한다. 즉, 바람직한 공공 아동정책 수행체계모델 구축함으로 일원화되고 효율적인 아동정책 수행체계 수립하며, 아동의 삶의 질이 제고되고, 아동권리가 확보될 수 있는 전

달체계를 확립한다.

이러한 연구를 통해서 효과적이고 효율적인 아동복지 수행체계 수립을 통한 아동복지수준을 제고할 수 있고, 이로 인해 국가의 자원의 낭비가 축소될 수 있을 것으로 본다. 아울러 아동의 인권과 안전이 보장될 수 있는 모니터링 체계가 구축되는 기초 자료가 마련될 수 있고, 중앙과 지방, 공공과 민간이 유기적으로 연계된 아동복지 전달체계 구축함으로써 아동의 삶이 담보될 수 있을 것으로 기대한다.

아울러 본 연구결과는 아동복지 전담조직 신설을 위한 자료로 활용될 수 있으며, 아동복지 중장기 계획 수립에 활용 가능할 것으로 보인다. 특히, 지방분권화 시대의 효과적인 전달체계 모형 설정을 위한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

제2절 연구내용

본 연구는 총 6장으로 구성된다. 1장 서론에 이어 2장에서는 아동양육환경 변화 실태와 아동복지수요 추이를 살펴본다.

3장은 아동정책 수행체계에 대한 이론적 고찰로 복지정책 수행체계의 개념과 원칙, 그리고 아동정책 수행체계 관련 선행연구를 살펴본다.

4장은 현 아동정책 수행체계의 현황과 문제점을 살펴보는 장으로 여기서는 아동정책 담당 주요 부처인 보건복지부, 여성가족부, 교육인적자원부, 국가청소년위원회 등을 중심으로 하여, 아동정책 수행체계 상의 역할, 조직, 예산, 수행체계와, 각 부처의 전달체계(본 고에서는 전달체계와 수행체계의 개념을 같은 것으로 사용한다) 상의 문제점과 수행체계 상의 한계를 살펴본다.

5장에서는 외국의 아동정책 수행체계에 대해서 살펴본다. 주요 외국으로 선정한 국가는 자유주의 복지체제 국가인 미국, 조합주의 독일, 사회민주주의 국가이며서 복지제도가 발달한 스웨덴, 자유주의이면서 우리나라와 비슷한 아시아권 국가인 일본 4개국이다. 각국의 주요 아동복지정책 내용과 아동복지 공

공전달체계를 살펴보았다. 이들 국가들의 아동정책 수행 전달체계의 역할, 대상 등을 비교하고, 지자체의 역할 구조를 분석 살펴봄으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출한다.

제6장에서는 정부내 바람직한 아동정책 수행체계 모델을 구축한다. 아동복지수준 제고를 위해 효과적이고 효율적이 수행체계 재편모델 수립한다.

제3절 연구방법

본 연구의 방법은 크게 세 가지로 나뉘어 진다. 첫째는 문헌연구로 아동복지관련 환경변화와 사회복지 전달체계 관련 문헌고찰을 하는 것이다. 아동의 개념, 사회복지 전달체계에 대한 개념과 역할을 살펴보고, 전달체계의 기본원칙을 제시한다. 아울러 아동복지전달체계에 대한 기존의 선행연구를 소개한다. 문헌연구는 아동정책 전달체계 현황 및 문제점 분석으로 이어진다. 여기서 관계부처별 전달체계 현황을 파악하고 문제점을 파악한다.

아울러 인터넷자료와 현지 방문 등을 통해서 주요 선진국의 아동정책 전달체계 비교한다. 복지국가 유형별로 선정한 4개 국가의 공공 아동복지전달체계의 유형과 시사점을 살펴본다.

마지막으로 아동관련 학계 전문가, 관계부처 공무원, 민간단체 담당자 등 관련 분야 전문가를 중심으로 자문회의 실시하여 아동정책 전달체계 모델 수립을 위한 의견을 수렴하여 우리나라의 실정에 적합한 공공 아동정책 수행 모델을 제시한다.

제2장 아동양육환경 변화와 아동복지수요

제1절 아동의 개념

아동을 명확하게 정의내리기는 쉽지 않다. 아동은 성인과 대비되는 개념으로, 여기에는 유아, 어린이, 소년, 연소자, 미성년자, 청소년, 자녀의 개념이 모두 포함된 대상이다.¹⁾ 연령상으로 아동은 성인이 되지 않은 연령인, 20세 미만, 18세 미만, 13세 미만 혹은 6세 미만으로 규정된다. 국제법(예: UN의 아동 권리에 관한 국제협약, Convention on the Rights of the Child: CRC)에서는 아동을 18세 미만으로 명확하게 규정하고 있는데 반해,²⁾ 국내법에서는 <표 1>에 제시된 바와 같이 법에 따라 명칭 및 연령상의 차이가 있다. 아동복지의 근간인 「아동복지법」에서는 아동을 18세 미만의 자로 규정하고 있다. 「민법」에서는 20세 미만의 자를, 「청소년기본법」에서는 9세 이상 24세 이하의 자로 규정하고 있다. 이와 같이 아동의 연령 범주가 법에 따라 상이하고, 이에 따라 권리와 의무도 차이가 나고 있는 현실을 감안할 때, 아동의 개념에 대한 법률적인 통일이 요구된다. 본고에서는 아동복지법을 기반으로 아동을 18세 미만의 자로 정의하였다.

1) 한성심·송주미, 『아동복지론』, 창지사, 2003.

2) 김승권·서문희 외, 『경기도 보건복지 10개년 발전계획』, 경기도·한국보건사회연구원, 2005.

〈표 2-1〉 국내법률상 아동의 호칭과 연령범위

법률	호칭	연령구분
아동복지법	아동	18세 미만의 자
영유아보육법	영유아	6세 미만의 취학 전 아동 (방과후보육은 만12세 미만까지 가능)
유아교육진흥법	유아	3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이
청소년기본법	청소년	9세 이상 24세 이하의 자
청소년보호법	청소년	연 19세 미만의 자
소년법	소년	20세 미만의 자
모자보건법	영유아	출생 후 6세 미만의 자
모자복지법	아동	18세 미만(취학시에는 20세 미만)의 자
입양촉진 및 절차에 관한 특례법	아동	18세 미만의 자
근로기준법	연소자	15세 미만의 자
민법	미성년자	20세 미만의 자
형법	형사 미성년자	14세 되지 아니한 자
국민기초생활보장법	아동	18세 미만의 자
도로교통법	어린이 유아	어린이: 13세 미만의 자 유아: 6세 미만의 자

자료: 한성심·송주미, 『아동복지론』, 창지사, 2003, p13.

제2절 인구구조 및 가족의 변화

1. 인구구조의 변화

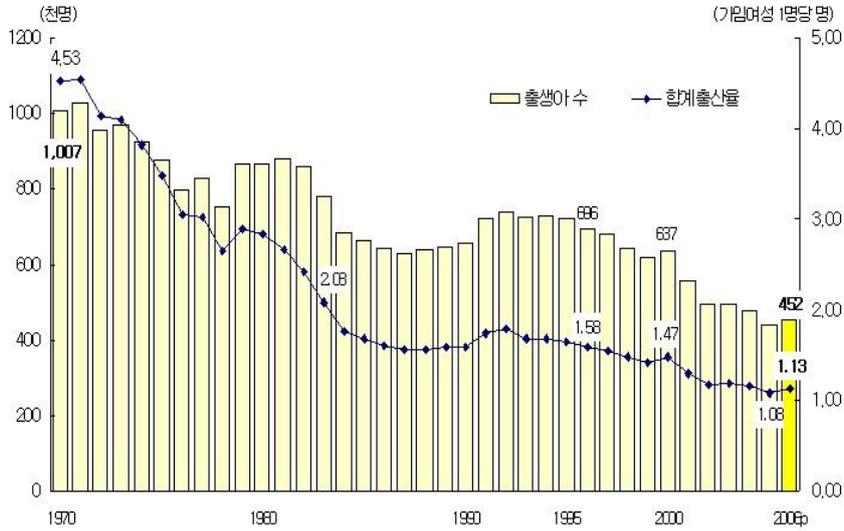
최근 한국의 인구구조는 저출산과 인구고령화로 집약된다. 세계적으로 유래 없이 낮은 저출산율은 2005년 현재 합계출산율 1.08이라는 극저 출산율을 기록하고 있다. 가족계획의 성공과 함께 자녀양육에 대한 사회적인 고비용, 만혼, 여성의 사회진출 등은 결혼 및 출산을 지연하거나 포기하는 현상을 낳았다. 이에 따라 18세 미만 아동 인구비율은 지속적으로 줄어드는 반면, 65세 이상 노인인구 비율은 급속하게 증가하고 있다.

〈표 2-2〉 합계출산율 및 아동수 변동 추이, 1960~2005

구분	1960	1970	1980	1983*	1990	2000	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
합계출산율	6.00	4.53	2.83	2.08	1.59	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08	1.13
출생아수(만명)	104.1	100.7	86.5	77.8	65.6	63.7	55.7	49.5	49.4	47.6	43.7	45.2
아동수(만명)	1205.5	1581.0	1562.1	1623.9	1356.8	1207.7	1264.2	1234.8	1142.0	1124.2	1107.9	-
아동인구비율(%)	48.2	49.04	40.98	40.69	31.65	25.69	26.70	25.93	23.87	23.38	22.94	22.4
노년인구비율(%)	3.8	3.4	3.82	4.05	5.12	7.22	7.56	7.94	8.31	8.70	9.08	9.5

주: 아동인구=18세 미만 인구수, 노인인구=65세 이상 인구수
 자료: 통계청, 『인구동태통계연보』, 각 연도: '83년, '01년, '02년 '06년 통계치는 장래인구추정치임.

[그림 2-1] 출생아수 및 합계출산율 추이

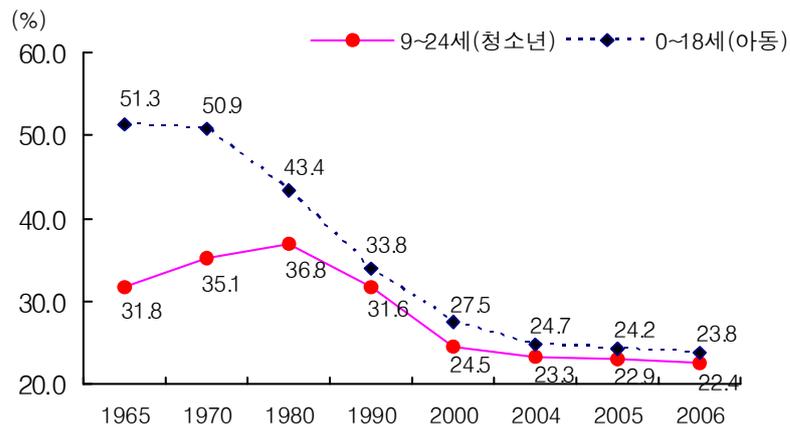


자료: 통계청, 『2006년 출생통계 잠정결과 보도자료』, 2006.

아동과 청소년인구는 급격하게 감소추세에 있음을 [그림 2-2]를 통해서도 알 수 있다. 특히 아동의 인구비율은 1965년 51.3%에서 1980년 43.4%로 1990년 33.8%로 지난 25년간 17.5%나 감소하였음을 알 수 있다. 이는 다시 꾸준히 감소하여 2000년 27.5%로 2006년에는 23.5%로 떨어졌다.

[그림 2-2] 아동 및 청소년 인구변동추이

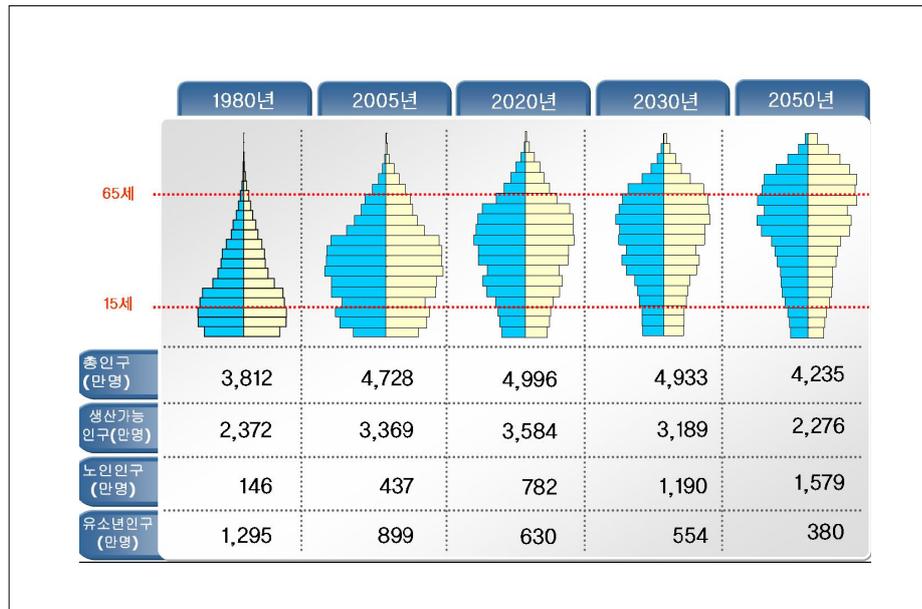
(단위: %)



자료: 한국청소년개발원, 『청소년백서』, 2006.

한편, 노인인구는 [그림 2-3]에 제시된 바와 같이 2020년에는 노인인구가 유소년 인구를 앞지르기 시작하고, 2050년에는 노인인구가 15세 미만 유소년인구의 3배 가량이나 되는 것으로 추정되고 있다.

[그림 2-3] 인구구조 변동 추이 및 전망



주: 노인인구는 65세 이상인구수이고 유소년 인구는 14세 이하 인구수임.

자료: 저출산고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원, 『제1차 저출산고령사회기본계획』, 2006.

2. 가족의 변화

급속한 경제성장과 경제위기, 산업화 및 도시화, 정보화, 세계화 등을 짧은 시간에 압축적으로 경험하고 있는 한국가족은 변화의 소용돌이에 있다고 해도 과언이 아니다. 최근에는 이러한 사회적 변화로 한국가족은 매우 심각한 문제들을 경험하고 있어 사회문제화 되고 있다. 저출산 세계 1위(표 2-2 참조), 이혼율 OECD 국가 중 3위(김미숙 외, 2005)³⁾, 재혼율 상승, 2인생계부양(맞벌이)

3) OECD 국가의 조이혼율('00년)순위: 1순위 - 덴마크 2.7, 1순위 - 벨기에 및 영국: 2.6, 3순위 - 한국: 2.5, 4순위 - 독일, 오스트리아, 스웨덴: 2.4(Euro Statistics: 김미숙·원영희·이현승·장해경, 『한국의 이혼실태와 이혼가족 지원정책 연구』, 한국보건사회연구원, 2005에서 재인용)

가구 증가, 한부모 가구 증가, 비혼·만혼·동거 증가, 독신가구 증가, 국제결혼 이주가족의 증가, '원정 출산'과 '기러기 아빠' 등으로 나타나는 가족의 도구화 현상 등이 한국가족의 모습이 되어 버렸다(이재경, 2004).⁴⁾ 이로 인해 한국가족이 위기라는 인식이 대두되었고, 위기의식에서 더 나아가서 '국가 존폐론'으로까지 이어지고 있다.

여성의 경제활동참여율은 <표 2-3>에 제시되었듯이 1963년 36.3%에서 2004년에는 49.9%로 지난 41년간 13.6%가 증가하였다. 현재는 여성의 절반 정도가 경제활동을 하고 있고, 이중 기혼여성의 48.7%, 미혼여성의 53.3%가 취업활동을 하고 있다. 이러한 여성의 경제활동 참여는 가족내 성역할에 영향을 미친다. 가사노동과 자녀양육에 있어서 성역할 이분법적인 사고보다는 부인과 남편이 역할을 공유하는 성평등적 태도가 나타나기 시작하였다.

<표 2-3> 여성의 경제활동참여율

(단위: %)

연도	남자	여자		
		전체	기혼	미혼
1963	76.4	36.3	-	-
1970	77.9	39.3	-	-
1980	76.4	42.8	-	-
1990	74.0	47.0	46.8	45.6
2000	74.0	48.3	48.7	47.0
2004	75.0	49.9	48.7	53.3
2005	62.0	50.1		

자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 2006; 한국여성개발원, 『여성통계연보』, 2005, 통계청, 『경제활동인구연보』, 2006.

여성이 경제력을 갖게 되자 결혼은 더 이상 필연적인 것이 아니라 선택이 되었고, 결혼생활에서 불만족했을 때, 이를 참지 않고 과거보다는 쉽게 이혼하

4) 2003년도 통계청 발표에 따르면 한국 가족 중에는 독신 가구가 15.5%, 덩크족(Double Income No Kid) 14.8%, 한부모 가족 9.4%, 그리고 국제 가족이 8.2%에 달한다 (<http://cafe.naver.com/angeplus/25>).

는 가족이 증가하고 있다. <표 2-4>에 제시하였듯이 인구 1,000명당 이혼건수를 나타내는 조이혼율은 1970년에는 0.4건에 불과하였는데, 2000년에는 2.5건으로 증가하여 지난 30년간 5배 이상 증가하였다. 이혼율은 2003년에는 3.5건으로 최고조에 다다랐다가 그 이후 점차 감소하는 추세로 2005년 현재 2.6건이다. 이혼율이 감소한 이유는 일부는 이혼 전에 이혼에 대해 '깊이 생각'할 수 있도록 하는 시간을 주는 이혼숙려제도가 효과를 거두었고,⁵⁾ 일부는 경제불황으로 인해서 이혼을 결정하는 비율이 떨어졌기 때문으로 볼 수 있다.⁶⁾

5) 여러 지방자치단체의 통계에 의하면 이혼숙려제도의 도입 이후 이혼율이 감소된 것을 알 수 있기는 하지만, 이 제도의 미성숙으로 인해서 이를 쉽게 단정지을 수는 없고, 향후 이혼율의 변화추이를 분석한 후 제도의 효과성을 제시할 수 있을 것으로 본다.

6) 경제불황과 이혼율과의 관계에 대해서 정기원(2004)은 경제호황기에는 이혼율이 증가하고 경제퇴기에는 이혼율이 감소한다고 하였다.

〈표 2-4〉 조혼인율 및 조이혼율

(단위: 건, %)

연도	결혼수	이혼수	조혼인율	조이혼율	결혼에 대한 이혼율
1970	295,137	11,615	9.2	0.4	3.9
1980	403,031	23,662	10.6	0.6	5.8
1990	399,312	45,694	9.3	1.1	10.8
1995	398,484	68,279	8.7	1.5	17.1
2000	334,030	119,982	7.0	2.5	35.9
2001	320,063	135,000	6.7	2.8	42.2
2002	306,573	135,014	6.4	3.0	44.0
2003	304,932	167,096	6.4	3.5	54.8
2004	310,944	139,365	6.4	2.9	44.8
2005	316,375	128,468	6.5	2.6	40.6
2006	332,752	125,032	6.8	2.6	37.6

주: 1) 조혼인율(Crude Marriage Rate: CMR): 1년간 발생한 총 온인건수를 당해연도의 연앙인구(7월 1일 기준)로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것임.

2) 조이혼율(Crude Divorce Rate: CDR): 1년간 발생한 총 이혼건수를 당해 연도의 연앙인구(7월 1일 기준)로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것임.

3) 결혼에 대한 이혼율 = (이혼건수 ÷ 결혼건수) × 100

자료: 통계청, 「2005년 혼인·이혼 통계 결과: 혼인·이혼신고에 의한 집계」, 보도자료, 2005. 3
 통계청, 「2006년 이혼 통계 결과」, 보도자료, 2007. 4
 통계청, 「2006년 혼인 통계 결과」, 보도자료, 2007. 3

가. 구조적 변화양상

살아있는 유기체로서 가족은 항상 변하여 왔다(양옥경, 2000). 가족을 이루는 구성원의 사고와 유형이 변화하기 때문에 가족이 변화하는 것을 당연한 결과이다. 오히려 Carter와 McGoldrick(1999)는 사회의 변화에도 불구하고 가족이 이러한 변화에 대응하지 못하면 정체가 되어서 더욱 문제라고 하였다(양옥경, 2000에서 재인용). 따라서 가족의 변화 자체가 문제가 되는 것이 아니라,

어떠한 변화 양상을 나타내는가와 관련된 질적인 차원이 문제가 된다고 볼 수 있다. 우선 가족의 구조적 변화에 대해서 살펴보기로 하겠는데, 가족의 구조란 세대 가족구성원 수나 가족성원간의 관계, 즉 결합형태(세대별 관계, 유형별 관계)를 의미하는 것이다(김승권, 2000). 지난 25년간 한국가족의 구조적 변화모습에 대해서는 <표 2-5>에 제시하였다.

<표 2-5> 한국가족의 구조 변화 양상(1975~2000년)

(단위: %)

가족구조		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
혈연가구 합계		6,373	7,470	8,571	10,167	11,333	11,928	12,491
1세대	부부가족	5.0	6.4	7.8	9.3	12.6	14.8	18.1
	기타	1.9	2.3	2.5	2.4	1.8	1.9	
	소계	6.7	8.6	9.6	10.7	12.6	4.2	
2세대	부부+미혼자녀	55.6	56.5	57.8	58.0	58.6	57.8	53.7
	한부모+미혼자녀	10.1	10.0	9.7	8.7	8.6	9.4	11.0
	부부+양(편)친	0.5	0.6	0.8	0.9	1.1	1.2	1.2
	부부+자녀+부부 형제자매	2.1	2.3	2.3	1.7	1.0	0.6	
	조부모+손자녀	3.4	3.2	2.3	4.0	0.3	0.3	
	기타	-	-	-	-	3.3	2.8	
소계	68.9	68.4	67.0	66.2	63.3	60.7		
3세대	부부+자녀+양(편)친	10.9	10.4	9.9	9.3	8.0	6.8	5.7
	기타	8.8	6.7	5.3	3.8	3.0	2.6	
	소계	19.2	16.5	14.4	12.2	9.8	8.2	
4세대 이상	1.0	0.6	0.5	0.3	0.2	0.2	0.1	
비혈연가구		-	0.9	1.1	1.1	1.1	0.9	1.2
합계		99.3	100.5	100.6	99.9	99.9	99.5	
1인가구		4.2	4.8	6.9	9.0	12.7	15.5	20.0
비정형가구 ¹⁾		18.8	18.8	19.7	22.5	21.4	24.7	
혈연가구 평균 가구원수 (명)		5.2	4.8	4.3	4.0	3.7	3.5	3.4
여자가구주 비율		-	-	15.7	15.7	16.6	18.5	

주 1) 비정형가구 = 한부모가구+조부모 및 손자녀가구+1인가구+비혈연가구

자료: 통계청, 『한국의 사회지표』, 2006; 최희경·이인숙, 「비정형가족의 특성과 가족복지에의 함의: 강점관점을 중심으로」, 『한국가족복지학』, 제15호, 2005, p248에서 재구성 및 재인용.

<표 2-5>에 제시되었듯이 한국가족의 구조적 변화 모습은 3세대 이상 확대

가족의 감소와 부부와 자녀로 구성된 2세대 가족의 안정적인 지속, 비정형가구의 급증으로 요약될 수 있다. 여기서 비정형가구란 전통적인 형태의 가족에서 벗어나 가족의 형태를 말하는 것으로 여기에는 한부모가구, 조부모와 손자녀가구, 1인 단독가구, 비혈연가구 등이 포함된다(최희경·이인숙, 2005). 또한 자녀가 없는 부부만의 가족이 급증하여 1975년에는 5.0%에 불과하던 것이 2000년에는 14.8%가 되었다. 1인 단독가구도 급증하여 1975년 4.2%에서 2000년 15.5%로 가장 빠르게 증가하고 있다. 반면, 한부모가족, 조부모와 손자녀 가족은 감소하는 경향을 보이는데 이는 재혼의 증가로 인한 것으로 판단된다. 평균 가구원수도 대폭 감소하여 1975년 5.0명에서 2000년에는 3.1명으로 감소하였다. 반면 여성 가구주 비율은 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

나. 기능적 변화양상

다음에서는 한국가족의 기능적 변화에 대해서 살펴보기로 하겠다. 가족의 기능이란 가족이 수행하는 역할 및 행위를 말하는 것으로, 이를 통해 사회의 유지 및 존속, 가족구성원의 욕구충족이 달성된다(김승권, 2000). 가족기능은 가족구성원이 역할을 수행함으로써 나타나는 것으로(김승권, 2000), 가족의 구조와 밀접한 관계를 갖는다. 즉, 가족의 구조의 변화에 따라서 한국 가족의 기능도 많은 변화를 겪게 된 것이다.

<표 2-6> 가족의 기능과 한국가족의 기능변화 양상

가족 기능	개인에 기여한 점	사회에 기여한 점	가족에 영향을 준 결과	한국가족 기능변화 양상
재생산과 가족집단 형성	<ul style="list-style-type: none"> • 소속감 제공 • 정체성 제공(개인적, 사회적) • 삶의 의미와 방향 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 성적 통제 • 사회구성원 재생산(종족 보존) 	<ul style="list-style-type: none"> • 긍정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -가족에의 헌신 및 유지 -계획된 출산 • 부정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -동거, 이혼, 혼외출산, 혼전출산, 무자녀 부부 	<ul style="list-style-type: none"> • 약화 <ul style="list-style-type: none"> 예: 동거, 이혼, 혼외출산, 혼전출산, 무자녀부부
경제적 지지	<ul style="list-style-type: none"> • 의식주 등 기본자원 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 건강한 사회구성원 발달 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 긍정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -적절한 의식주 제공 • 부정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -아동유기 및 방임 	<ul style="list-style-type: none"> • 약화 및 대체 <ul style="list-style-type: none"> 예: 상업화, 단독가구
양육, 교육 및 사회화	<ul style="list-style-type: none"> • 신체적, 정신적, 사회적, 심리적 발달 도움 • 사회적 가치와 규범 주입 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산적 사회구성원 역할 교육 • 성인이 생산자로서 역할을 하도록 지원 • 반사회적 행동 통제 및 위협으로부터 사회보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 긍정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -가족간의 사랑 및 상호지원 -부부간의 헌신 및 만족 -자녀와의 유착 • 부정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -가정폭력, 자녀학대 	<ul style="list-style-type: none"> • 약화 및 대체 <ul style="list-style-type: none"> 예: 학교, 보육시설
노약자 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 노약자 보호 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 노약자에 대한 사회적 부담 경감 	<ul style="list-style-type: none"> • 긍정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -자녀보호 • 부정적 측면: <ul style="list-style-type: none"> -노인학대 -장애가족 시설보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 약화 및 대체 <ul style="list-style-type: none"> 예: 노약자 보호시설, 부양의식 약화

자료: Patterson, Joan M., "Integrating Family Resilience and Family Stress Theory," *Journal of Marriage and the Family*, Vol.64, 2002, pp.353; 김두섭·김정석·송유진·최양숙, 『가족구조와 관계의 변화 및 전망』, 정보통신정책연구원, 2005, p18.(한국가족 기능변화 양상).

<표 2-6>에 제시되었듯이 가족의 기능을 크게 네 가지인 재생산과 가족집단 형성 기능, 경제적 지지기능, 양육, 교육 및 사회화 기능, 노약자 보호기능으로 놓고 보았을 때, 한국가족은 대부분의 기능을 가족 밖의 제도에 넘겨주었음을 알 수 있다. 가족의 재생산과 가족집단 형성 기능은 동거, 이혼, 혼외출산, 무자녀부부 등의 증가로 약화하였다. 가족의 경제적 기능은 상업화의 발달과 단독가구의 증가로 약화되거나 대체되었다. 양육, 교육 및 사회화 기능은 학교

및 보육시설이 이러한 기능을 맡게 됨에 따라서 약화되었다. 마지막으로 노약자 보호의 기능도 노인을 위한 보호시설이 증가하고, 노인부양의식이 약화됨에 따라서 축소되었다.

이와 같이 한국가족은 기능적인 측면에서도 대폭적인 변화를 보이고 있다. 특히 모든 기능면에서 가족외의 기관이나 제도가 가족의 역할을 수행함에 따라서 가족의 기능은 대폭 축소되었다. 학자들은 현대 가족의 주요 기능은 가족구성원들에게 '정서적인 지지'를 제공하는 것에 국한된다고 하였다.

가족의 구조적 변화와 기능의 약화는 곧 아동과 노인 등에 대한 가족의 보호기능의 약화를 의미한다. 부모가 자녀만으로 구성된 핵가족은 쉽게 깨어지기 쉬운 상황이고, 특히 우리나라의 높은 이혼율은 가족해체를 낳고 있고, 개인주의 가치관의 팽배에 따라서 '우리'보다는 개인을 중시하게 됨에 따라 아동의 복리보다는 부모 개개인의 행복을 추구하는 풍조가 팽배하게 되었다.

제3절 아동복지수요

1. 요보호아동 현황

가족의 구조적 변화가 기능적 축소로 인해서 가족은 아동을 보호하지 못하게 됨에 따라 절대아동의 수는 감소함에도 불구하고 사회 및 국가의 보호를 필요로 하는 요보호아동의 수가 급증하게 되었다. <표 2-7>에 제시된 바와 같이 1995년 요보호아동수는 4,576명에 불과하였는데, 계속 증가하여 2001년에는 12,086명이나 되었고, 2005년에는 9,420명이나 되고 있다. 그런데 공식적 통계에 제시된 요보호아동에는 부모가 실직한 저소득층 아동, 차상위계층 아동, 결식아동, 조손세대 등이 제외되어 있어서 실제적으로는 부모가 없거나, 있어도 실질적인 부양능력이 없는 경우가 많을 것으로 추정되므로 요보호아동의 수는 훨씬 더 많을 것으로 예상된다.

<표 2-7> 요보호아동 발생 및 보호내용

구 분		1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
요보호아동수 (계)		4,576	7,760	12,086	10,057	10,222	9,393	9,420	
발생 유형	기아	1,227	1,270	717	634	628	481	429	
	미혼모아동	1,285	2,938	4,897	4,337	4,457	4,004	2,638	
	미아	149	144	98	74	79	62	63	
	비행가출, 부랑아	1,915	3,363	728	749	595	581	1,413	
	빈곤, 실직, 학대등	-	-	5,646	4,263	4,463	4,265	4,877	
보호 내용	시설 보호	아동	-	-	6,171	4,547	4,747	4,680	4,769
		장애아	-	-	41	57	42	38	48
		미혼모	-	-	62	59	35	64	1
	가정 보호	위탁보호	505	1,406	3,090	2,177	2,392	2,212	2,322
		입양	472	1,337	1,848	2,544	2,506	2,100	1,873
		소년소녀가장책임	780	564	874	673	500	299	407

자료: 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 2005, p296-297.

아울러 최근 성개방 풍조의 팽배로 인해서 성적인 착취대상이 되는 아동, 신체적, 정신적, 정서적 학대받고 있는 아동 등 아무의 보호도 없이 무방비 상태로 있는 아동이 많을 것으로 보여진다. 특히, 우리나라와 같이 아동을 부모의 소유물로 생각하고 있는 풍토에서는 학대하는 부모를 고발할 수 있는 통로가 있음에도 불구하고 실질적인 고발율은 낮은 현실이다. 아울러 아동 전달체계인 양육시설, 아동상담소(공공아동복지센터), 아동학대예방센터, 가정위탁지원센터, 입양기관 등 다양한 기관이 난립하고 있어서, 보호가 필요로 한 아동에 대한 보호신청이 산발적으로 접수되고 서비스가 제공되고 있을 뿐, 종합적인 체계가 마련되지 않아 보호대상아동에 대한 적절하고 신속한 조치가 어려운 실정이다(오정수 외, 2006).

2. 일반아동의 위기

요보호아동만이 복지의 대상은 아니다. 최근 한국의 일반아동은 위기에 직면해 있다. 부모와 사회의 과도한 학업 성취 요구로 인해서 아동은 어려서부터 놀지 못하고 각종 학원을 전전하고, 컴퓨터 등에 대한 노출은 유아기 때부터 시작되어 컴퓨터 게임 등의 중독에 걸린 아동이 많다. 아울러 컴퓨터를 통해서 유해한 포르노 등에 접촉되어 정서적으로 파괴된 아동도 많고, 학교폭력의 피해자가 되는 아동, 또래로부터 집단따돌림당한 왕따된 아동, 과도한 부모의 요구로 인해서 정서적으로 불안정한 아동 등 우리나라의 아동의 4분의 1이 정신적 장애가 있다고 판명될 정도이다(서울시학교보건진흥원, 2007).

따라서 더 이상 요보호아동만을 보호하는 복지체계이어서는 우리 사회의 미래인 수많은 아동들이 문제에서 벗어날 수 없게 된다. 복지의 지평을 넓혀서 사회적인 상황의 피해가 되고 있는 일반아동도 복지의 수혜자로 편입해야 할 것이다.

제4절 시사점

이상에서 아동을 둘러싼 출산을 저하, 한국가족의 기능 및 구조상의 변화, 요보호아동의 증가 및 일반아동의 위기 상황을 통해서 우리나라에서 아동복지 정책에 대한 수요가 증가하고 있음을 살펴보았다.

즉 아동복지에 대한 수요는 사회가 발전할수록 증가하고 있는 상황이다. 특히 가족의 기능이 축소되고 정보화의 가속화는 가족의 기능을 대체하는 복지 서비스를 더욱 필요로 한다. 이에 더하여 한국사회의 독특한 상황인 과도한 교육열은 학교사회에서 부적응한 아동을 양산하게 되었다. 학교는 지식을 전달 할 뿐, 아동의 인성을 제대로 자라지 못하게 하여 불균형한 인격이 형성되고, 이에 따라서 문제아, 반항아, 정서장애아 등이 속출하고 있다.

우리 사회의 복지는 사회문제를 따라가지 못할 만큼 사회문제는 빠르게 그

리고 다양하고 새로운 모습으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 아동을 위해 적절한 복지서비스 수행체계를 구축하는 작업은 매우 시급하고 의미 있는 일이다. 우리나라의 현황을 잘 파악하여 다양한 욕구를 갖고 있는 여러 집단의 아동들을 모두 포함할 수 있는 복지체계가 수립되어야 할 것이다. 특히 우리나라에서 잘 되고 있지 않은 부처간의 유기적 연계 고리의 수립을 통해 아동의 복지욕구에 대한 통합적인 가능할 수 있어야 할 것이다.

제3장 아동정책 수행체계에 대한 이론적 고찰

제1절 아동복지정책 수행체계의 개념과 유형

1. 아동복지정책 수행체계의 개념과 원칙

본 고에서 '정부내 아동복지정책의 수행체계'란 아동복지정책의 비전, 목표, 정책과제를 수립하고 이를 달성하며 전달하는 '공공 사회복지 전달체계'라고 정의 내린다. 여기서 아동복지정책에는 공공부조와 사회복지서비스를 모두 포함하는 것으로 하고자 한다. 사회복지 전달체계(Social Welfare Delivery System)의 개념은 복합적이고 다양하기 때문에 학자마다 다양하게 정의되고 있다(박차상, 2000). Gilbert와 Specht(1974), 그리고 Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계란 '지역사회적 맥락에서 사회복지 급여를 공급하는 자들 간의 조직적인 연계 및 공급자와 소비자들 간의 조직적 연결'이라고 정의하였다. Freidlander와 Apte(1980)는 사회복지 전달체계란 중앙에서 지방 일선에 이르는 모든 공·사적 복지기관과 이들 기관의 서비스 전달망으로 정의하고 있다.

우리나라의 경우, 이정호(1987)는 사회복지 전달체계를 사회복지 대상자 또는 욕구를 찾아내고 그 욕구에 상응하는 서비스를 공급해주는 조직과 기관으로 정의하고 있다. 최일섭(1989)은 정부에 의해 제공되는 공공서비스의 전달체계 뿐 아니라 사회복지사업의 조직적 환경을 모두 포괄하는 개념으로 정의하고 있다. 여기서 조직적 환경이란 사회복지기관, 시설, 중앙 및 지방의 모든 공사 조직을 말한다.

이상의 사회복지 전달체계에 대한 정의들을 종합해 볼 때, 사회복지 전달체계란 정부의 서비스 정책이나 민간의 서비스 프로그램을 현실화하기 위한 실현과정으로, 사회복지 대상자의 선정, 자격요건의 판정, 급여내용의 성격에 관

한 정책들이 실질적으로 이루어지는 통로이다. 전달체계는 구조 및 기능상 서비스 전달을 기획하고 지원 및 관리하는 '행정체계'와 전달자가 소비자와 상호 접촉하면서 서비스를 직접 전달하는 '집행체계'로 구분 할 수 있다(최성재·남기민, 1993). 이는 다시 공공체계와 민간체계로 구분된다. 본 고에서는 '공공 행정체계'를 중심으로 살펴보기로 한다.

우리나라의 공공 사회복지행정체계는 공공부조, 사회복지서비스, 4대 사회보험 전달체계로 구성되어 있다(강혜규, 1998). 민간 사회복지전달체계는 이용시설 및 생활시설을 중심으로 이루어지고 있다. 4대 사회보험은 제도별로 분리된 관리운영기구를 갖고 있는 반면, 공공부조 및 사회복지서비스는 별도의 전달기구 없이 지방행정조직에서 담당하고 있다.

일반적으로 전달체계에는 다수의 조직과 행위자들이 서로 연계되어 있다. 효과적인 전달체계가 되기 위해서는 제반 서비스 전달체계가 통합되고 접근이 쉬워야 하며 책임의 소재가 분명해야 한다(현외성, 2003). 사회복지의 목표가 대상자에게 가장 적합한 서비스를 가장 효율적으로 제공하는 것이므로 이를 실천하기 위해 사회복지 전달체계를 구성하는데 필요한 원칙들이 있다. 이를 행정적 측면과 서비스 제공의 측면으로 나누어 볼 수 있는데, 본 고에서는 최성재·남기민(2001)이 제시한 서비스 제공에 필요한 전달체계의 원칙에 국한하여서 논의하고자 한다.

사회복지 전달체계의 첫 번째 원칙으로 기능분담 체계성의 원칙을 들고 있다. 행정의 효과성을 고려할 때 복지기관의 행정상의 위치에 따라 각각의 주 기능이 달라진다. 전달체계의 상위체계인 중앙정부는 정책결정과 관련된 계획 및 통제기능이 주 기능이 되고 서비스 대상자를 직접 접촉하는 하위체계는 서비스 제공기능을 주로 담당하게 된다. 이상적인 전달체계는 상부에서 하부로 연결되는 기능상의 분담이 일관적이어야 한다.

7) 사회보험의 경우 4부처(보건복지부, 교육인적자원부, 행정자치부, 국방부, 노동부)에서 국민연금(국민연금관리공단, 사학연금관리공단), 의료보험(국민의료보험관리공단, 직장의료보험조합), 산재보험·고용보험(근로복지공단) 등의 행정체계가 보험별로 독립적으로 운영되고 있다(강혜규, 1998).

둘째, 전문성에 따른 업무 분담의 원칙이다. 복지서비스 제공과 관련하여 업무 특성상 전문성을 요구하는 것과 그렇지 않은 것으로 구별하는 업무분담이 필요하며, 전문가의 전문성이 발휘될 수 있는 전달체계를 마련하여 전문가의 권위와 자율성을 보장하는 것이 필요하다.

셋째, 접근용이성의 원칙이다. 복지충족은 수혜대상자가 서비스의 필요성을 느낄 때 전달체계에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 다시 말해서 복지서비스를 필요로 하는 사람이 필요한 시기에 편리한 곳에서 서비스를 받을 수 있는가는 현실적으로 중요한 문제이다.

넷째, 통합조정 원칙이다. 사회복지서비스를 필요로 하는 수혜 대상자들은 대개 한 두 가지의 서비스로 문제가 해결되기 어려운 복합적인 여건을 가진다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 다양한 서비스를 통합하여 관리할 수 있는 책임기관이나 전문가를 선정하여 업무를 수행할 때 관계기관 및 실무담당자간의 협조 조정이 원활하게 이루어 질 수 있는 전달체계를 만들어야 한다.

다섯째, 지역참여의 원칙이다. 현대사회의 사회복지문제는 공식적인 사회복지체계만으로 해결되기에는 양과 질 면에서 부족하다. 현대사회가 가지는 복합적인 사회복지문제들을 해결하기 위해서는 공식적인 체계이외에도 비공식적인 기관의 참여를 유도하고 활용하여야 한다. 이를 위해서 지역사회 여러 단체들의 광범위한 참여가 필요하다.

마지막으로 조사 및 연구의 원칙이다. 사회복지 기관이나 조직의 주요 기능 중의 하나인 계획 및 통제기능을 수행하기 위해서는 조사 및 연구가 요구된다. 조사와 연구의 기능을 활성화시키기 위해서는 자체 전문 인력의 개발과 동시에 산학협동체제 구축이 필요하다.

아동복지 수행체계도 아동을 위해 수립된 다양한 정책을 구현하기 위해서 이를 전달하는 공공조직이 부처별로 있다. 이러한 조직 간에 유기적인 기능분담, 전문적 서비스 공급, 지역자원 동원 및 연구가 필요하다.

한편 박경숙·강혜규(1992), 최성재·남기민(1992) 등은 사회복지전달체계 설치시 고려해야할 요인과 유지 원칙을 다음 표와 같이 제시하고 있다. 설치 차원은 내부조직, 업무, 인력, 민간기관과의 역할분담, 지역화, 타정부기관과의

역할분담 여부를 제시하였고, 각 차원별로 유지해야할 원칙을 통합성, 포괄성, 책임성, 전문성 등을 중심으로 제시하였다.

〈표 3-1〉 사회복지 전달체계 설치시 고려요인과 유지원칙

설치차원	고려요인	주요관심영역	주요유지원칙
내부조직	<ul style="list-style-type: none"> • 일반성과 특수성 강조의 선택 • 업무분류방식: 사회복지법 구성, 지역사회 욕구 종류 및 규모, 민간역할분담, 전문인력의 자질 	서비스 성격 기관목적	통합성 포괄성 책임성 전문성
업무	<ul style="list-style-type: none"> • 현금·현물급여와 대인서비스 제공 • 대인복지서비스의 성격 • 서비스 조정·통합 방법 	서비스 성격	전문성 통합성 지속성
인력	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성 수준 • 횡적 인력구성: 다른 직무 담당자간 기준적용방법 • 종적 인력구성: 인력간 지도, 감독, 통제의 위계체계 구성방법 	서비스 성격 전문성	전문성 책임성
민간기관과의 역할분담	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스의 책임성 정도 • 서비스의 지역적 균형분포 • 서비스의 소비자주의 필요정도 • 서비스의 전문성 정도 	서비스 성격	전문성 형평성
지역화	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 욕구규모 • 행정구역의 구성 • 접근성 • 자원재분배 가능성 	지역여건	형평성 접근성 적절성
타정부기관과의 역할분담	<ul style="list-style-type: none"> • 지방분권화 정도 • 전문성 유지 의도 • 재정분담 가능성 • 정보관리기술의 발달정도 	제도적 여건	책임성

자료: 「한국의 공공복지전달체계 개편 실험의 성과 분석: 보건복지사무소 시범사업을 중심으로」, 『연세사회복지연구』, Vol5, 1998, p.8에서 재인용.

2. 사회복지정책 수행체계의 유형

전달체계 유형의 논의는 사회복지공급 주체에 관한 논의이다. 일반적으로 사회복지정책 주체가 국가라고 생각하기 쉽다. 그런데 국가가 복지공급의 주

체가 되어야 한다는 생각은 복지다원주의의 등장으로 바뀌었다(Alcock and May, 2003). 이는 국가에 기초한 복지 개념을 넘어서야 함을 말하는 것이다. Alcock과 May(2003)는 국가가 제공하는 공적서비스들 뿐 아니라 복지서비스를 제공하는 다양한 공급 주체들과 국가와 공급 주체간의 역할 분담에 관한 복지복합체 관점에서 복지공급유형을 판단해야 한다고 지적하고 있다.

1970년대 중반 복지국가의 위기와 1980년대 이후 복지전달체계에 대한 새로운 모색들이 등장하였고 이 과정에서 다양한 사회복지정책 전달체계에 대한 논의들이 나타나게 되었다. 최근에는 사회복지정책에 대한 시장원리의 도입과 비공식부문에 대한 새로운 인식 등으로 사회복지 공급주체에 대한 논의는 다양화되고 있다(현외성, 2003).

송근원과 김태성(2004)은 사회복지 전달체계의 유형을 사회복지재화나 서비스를 전달하는 두 축인 정부와 민간 간의 역할 분담형태에 따라 분류하고 있다. 분류기준은 재원을 누가 부담하는가, 재화나 서비스는 누가 제공하는가, 누가 조정하는가이다. 이에 따라 사회복지 전달체계를 완전중앙정부, 완전지방정부, 중앙정부와 지방정부의 혼합체계, 정부와 민간부문의 혼합형태, 완전민간부문으로 분류하였다(송근원·김태성, 2004).

Walker(2005)는 사회복지 전달체계를 다섯 유형으로 분류하고 있다. 첫째, 중앙 정부가 주도하는 유형, 둘째, 지방정부와 실행기관에 의한 유형, 셋째, '사회적 파트너십' 조직 유형, 넷째, 민간보험 및 연금제공 기관, 다섯째, 정부 계약에 의해 특정 기관이 의뢰를 받아 사회복지서비스를 전달하는 계약기관 등이다. 본 고에서는 송근원과 김태성(2004)이 제시한 중앙정부, 지방정부, 각 중앙과 지방정부의 혼합체계, 정부와 민간부문의 혼합체계로 나누어서 살펴보았다.

가. 국가 또는 중앙 정부

사회복지의 공급주체로서 국가, 그 중에서도 중앙정부는 20세기에 와서 크게 성장하였다. 국가 혹은 공공복지의 성장으로 중앙정부의 기능이 확대되었

지만, 1970년대 이후 발생한 복지국가 위기 이래 중앙정부의 사회복지 전달체계는 축소되거나 성격이 다양화하는 경향을 보이고 있다.

중앙정부의 사회복지 공급자로서의 특성은 전략적인 사회복지 정책들을 개발하거나 지방정부조직과 사적 연금, 기업과 연금펀드를 규제하며, 국민들에게 포괄적이고 기초적인 서비스를 제공하며, 민간단체나 자원단체 및 비공식부문에 국가 보조금을 지원하는 역할을 한다(Walker, 2005) 즉, 국가는 가장 큰 사회복지조직의 운영자이자 실행자라고 할 수 있다.

송근원과 김태성(2004)에 의하면 국가를 통한 서비스 전달체계의 장점은 첫째, 의료나 교육과 같은 공공재적 성격이 강한 모든 국민을 대상으로 하는 서비스의 경우 가장 큰 단위인 중앙정부에서 포괄적으로 관리하는 것이 작은 단위인 지방정부에서 하는 것보다 유리하다는데 있다. 둘째, 조세 징수와 급여 정책을 통해 국민들의 소득분배 형태에 영향을 주므로 사회복지정책이 추구하는 가장 중요한 목표인 평등의 가치를 실현시킬 수 있다. 셋째, 중앙정부에 의한 사회복지정책은 다양한 사회복지에 대한 욕구를 체계화하여 다양한 프로그램을 통합, 조정하거나, 이러한 정책들을 지속적이고 안정적으로 유지하는데 유리하다.

반면에 중앙정부가 사회복지 서비스를 독점적으로 제공하는 전달체계는 몇 가지 문제점이 있다(송근원·김태성, 2004). 첫째, 중앙정부를 통해 제공되는 서비스들은 복지 수혜자들의 선택이 반영되기 어렵기 때문에 그들의 효용을 극대화하는데 한계가 있다. 둘째, 중앙정부의 서비스는 공급자가 독점적이어서, 경쟁적인 체계에 비해 서비스의 가격과 질에 있어 수혜자들에게 불리할 수 있다. 셋째, 중앙정부를 통해 제공되는 서비스는 정부조직의 관료성으로 인해 수혜자의 새로운 욕구나 변화된 욕구에 융통성 있게 대응하는 것이 어렵다. 또한 중앙정부 전달체계는 지방정부나 민간부문의 전달체계에 비해 수혜자가 쉽게 접근하기 어렵다.

아동복지에 있어서는 중앙정부의 역할이 매우 중요하다. 핵심적인 정책을 수립하고 이를 집행하기 위한 재원을 확충하는 역할을 하기 때문이다. 특히 저출산시대에 있어서 아동에 대한 복지서비스 대상과 내용이 보편주의의 방향

으로 재편되어야 하기 때문에, 아동복지정책의 중심적인 역할은 중앙정부가 담당해야 할 것으로 본다.

나. 지방정부

중앙정부의 기능만큼 지방정부의 역할도 중요하다. 지방자치제도가 발달한 나라일수록 지방정부의 전달체계가 상대적으로 중요한 특성을 보이고 있다. 지방정부는 주로 사회부조 급여의 재원을 마련하고 급여의 수준을 결정하며 급여를 제공하는 역할을 맡는다(Walker, 2005). 특히, 미국의 경우, 지방정부는 사회부조제도의 수행과 재정조달에서 상당한 자유재량권을 갖고 있다(Walker, 2005).

지방정부의 전달체계는 다음과 같은 이유로 중요하다(송근원·김태성, 2004). 첫째, 지역주민들의 욕구를 더 효율적으로 해결할 수 있기 때문이다. 둘째, 지방정부들 간의 경쟁을 유발시켜 서비스의 질과 가격 면에서 수혜자들에게 유리하다. 셋째, 수혜자들의 변화되는 욕구에 적극적으로 대처해 나갈 수 있다. 넷째, 지방정부의 전달체계에서는 수혜자들이 정책결정에 참여할 기회가 높아져 수혜자의 입장이 반영될 가능성이 높아진다.

반면에 지방정부 전달체계의 문제점은 지역간의 불평등을 초래하여 사회통합을 저해할 수 있다는 점이다(송근원·김태성, 2004). 그리고 지방정부는 중앙정부에 비해 규모가 적어서 사회보험과 같은 경우 기술적인 면에서 불리하고, 지방단위 서비스 프로그램들은 단편화될 가능성이 크고 안정성과 지속성이 낮다.

윤찬영(2003)은 지방화시대에 있어서 지방자치단체에게 사회복지에 대한 책임을 강화하고 독자적으로 사회복지서비스를 제공할 수 있도록 지방분담의 원칙을 명확하게 해야 함을 주장하고 있다. 아동복지서비스도 많은 부분이 지방으로 이양된 바, 아동복지수준 제고에 있어서 지자체의 역할이 매우 커지고 있다. 그런데 문제가 되는 것은 아동분야는 다른 분야에 우선 순위가 밀려서 예산배정이 미약하다는데 있다.

다. 중앙정부와 지방정부의 혼합체계

오늘날 복지국가들에서 제공되는 복지서비스의 대부분은 중앙정부와 지방정부의 혼합체계로 이루어진다. 이 둘의 혼합체계의 주된 유형은 중앙정부가 지방정부에 재원의 일부를 보조하면서 규제를 하는 방식이다. 규제 방식에는 재정적 규제, 프로그램 규제, 수급자 숫자나 욕구에 따른 규제, 절차적 규제 등이 있다.

라. 정부와 민간부문의 혼합체계

사회복지 서비스들 가운데 어떤 것들은 정부와 민간부문의 혼합체계를 통하여 제공되기도 한다. 이렇게 정부와 민간부문의 혼합체계로 제공되는 서비스들은 복지국가의 위기의 시대이후 민영화 정책으로 강조되는 경향이 있고 국가에 따라 다양하게 제공된다(Walker, 2005).

정부와 민간부문의 혼합적인 전달체계의 형태는 프로그램의 운영은 민간부문이 하도록 하되 정부가 민간부문에 재정지원을 하면서 여러 가지 규제를 한다는 점에서 중앙정부와 지방정부의 형태들과 유사하다. Gilbert와 Terrell (2005)에 의하면 정부와 민간부문의 혼합체계가 필요한 이유는 혼합체계를 통하여 민간부문의 시장원리에서의 장점(효율성, 경쟁성, 선택의 자유, 접근성, 융통성 등)을 살릴 수 있기 때문이다. 정부와 민간부문의 혼합체계는 정부의 민간부문과의 계약, 정부의 민간부문의 재정보조, 순수민간부문으로 나눌 수 있다.

정부의 민간부문과의 계약의 형태는 민간부문이 재화와 서비스를 담당하고 비용을 정부가 부담하는 형태이다. 정부의 민간부문 재정보조 형태는 단순히 정부가 민간 사회복지기관에 재정보조만 해주고 어떠한 규제도 하지 않는 형태로 민간부문의 독립성을 부각시키는 것이다. 순수민간부문은 재원과 운영 모두를 민간부문에서 담당하는 것으로 현실적으로 드물게 존재한다.

제2절 수행체계의 효율성

사회복지 전달체계는 다양한 구조가 얽혀있기 때문에 효율성을 잃어버리기 쉽다. Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계에서 나타날 수 있는 문제점으로 분절성(fragmentation), 비연속성, 무책임성, 비접근성으로 지적하고 있다. 분절성은 일련의 사회복지서비스를 전달하는 조직 간의 상호관계가 통합되어 있지 않아서 수혜자가 제한적인 서비스를 제공받는 것을 말한다. 비연속성은 수혜자가 서비스를 지속적으로 이용하는데 있어 장애요인을 의미한다. 이러한 문제는 수혜자와 서비스 실무 담당자간의 충분한 의사소통 결여에서 발생한다. 무책임성은 사회복지서비스 전달조직의 의사결정자가 수혜자의 욕구와 이익에 대해 민감하지 않고 관료적인 태도에서 초래되는 것이다. 비접근성은 수혜자가 소득, 연령, 성공 잠재성과 같은 실무 담당자의 관료적인 선택에 의해 서비스 전달체계를 이용하는 데서 제외되는 것을 말한다.

이러한 전달체계에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 Gilbert와 Terrell(2005)은 여섯 가지 전략을 제시하였다. 그들은 이러한 전략에는 조정과 시민 참여(권한과 통제를 재구조화하기 위한 전략), 역할연결과 관료조직으로부터의 이탈(업무배치를 재조직하기 위한 전략), 개별화된 접근과 의도적 서비스 중복(전달체계의 구성[수와 유형]을 바꾸기 위한 전략)등이 있다고 하였다(Gilbert and Terrell, 2005). 이러한 전략을 통해서 전달체계의 위협요인이 제거되어 효율성이 제고될 수 있게 될 것이다.

우선, 통합된 서비스 전달체계를 발전시키기 위한 전략으로 조정(Coordination)을 살펴보면, 조정은 다양한 조직의 기능을 통합하여 공동의 조직목적으로 유도하는 것이다. 여기에는 중앙집권화, 연합(Federation), Case-level 협력(Collaboration) 등이 있다. 중앙집권화는 단일 행정체계를 만드는 것을 말하며, 연합체계는 행정적인 통일화가 아닌 서로 다른 서비스 대행기관의 지리적 중앙집권화를 통한 서비스의 전달을 모색하는 것이다. 연합체계는 각 대행기

관들이 상호성을 기반으로 자발적으로 협력하는 것을 의미하는 것으로, 중앙 집권화와는 다르다. 사례별 협력은 서비스 담당자들과 수혜 당사자간 상호작용하는 것을 말한다. 사회복지 담당자들은 다양한 문제를 가지고 있는 수혜자들에게 사례별로 다양한 서비스 중에서 해당 사례에 적합한 서비스를 찾아서 전달함으로써 그들의 욕구를 적절하게 만족시킬 수 있다.

둘째, 시민참여란 사회복지 서비스 기관과 수혜자간의 의사결정 권한을 재분배하는 전략이다. 이는 전문가들에 의한 의사결정보다 수혜 당사자의 의견을 반영하는 것이 민주적이고 효과적인 서비스가 될 수 있다는 가정에 근거한 것이다. 시민참여를 통해 권한의 재분배에 따른 참여의 수준과 형태에 관한 학자들의 입장은 다양하다.⁸⁾

셋째, 역할연결(role attachment)은 중산층인 서비스 제공자와 저소득층이 대부분인 수혜자 사이의 계급간의 차이에서 발생하는 문제를 해결하고자 하는 전략이다. 사회복지서비스 담당자들은 주로 전문적 지식을 가진 중산층이기 때문에 그들의 삶이나 행동 패턴, 언어, 문화적 가치들이 저소득층이 대부분인 수혜자들에게 위화감을 줄 수 있다. 이로 인한 전달체계에 수혜자들이 접근하지 못하고 복지 혜택을 연속적으로 받지 못하는 것은 전달체계의 조직적인 구조의 문제가 아니라, 사회적 계층화로 인해 발생하는 문제이다. 따라서 이를 해결하는 방안으로 자원봉사들과 같은 비전문가의 활동을 통해 인간적인 연결을 도모하여 복지 혜택에서 수혜자 계층의 이탈을 막는 것을 제안하고 있다.

넷째, 관료조직으로부터의 이탈이란 사회복지서비스 전달을 효과적으로 하기 위해서 관료조직으로부터 이탈하는 것을 말한다. 이는 전달체계가 관료적인 규칙을 준수해야 하는 특성이 있기 때문에 수혜자들의 욕구를 적절히 반영하지 못하는 문제를 해결하기 위한 방안이다.

다섯째, 개별화된 접근은 수혜자들이 서비스 전달체계에 접근이 용이하도록

8) 일반적으로 사용되는 세 유형의 참여 형태는 (1) 새로이 설정된 권위 형태에서 달라진 변화를 실질적으로 찾을 수 없는 비분배 또는 의사(pseudo)참여; (2) 의사결정과정에서 시민들의 영향을 받으나 결과에서 미미한 차이를 보이는 형식적 참여; 그리고 (3) 시민들이 실질적 영향력을 행사하여 의사결정 권한이 이동하는 재분배적 참여가 있다(Gilbert and Terrell, 2005).

지원해 주는 역할을 하는 것이다. 대상자들이 자신의 문제를 적절하게 해결해 줄 수 있는 기관을 선택하는데 어려움을 느끼는 점을 감안하여, 사례옹호, 조언, 정보제공, 의뢰서비스를 제공하는 '편향되지 관문'으로서의 새로운 구조를 전달체계에 만드는 것이다. 이러한 조직은 대상자들이 자신의 권익을 옹호하고 자신들이 가진 문제를 가장 적절하게 해결해 줄 수 있는 사회복지기관을 발견하도록 돕는다. 이를 통해 수혜자들은 관료적인 전달체계에서 초래되는 비접근성의 장벽을 극복할 수 있게 된다.

여섯째, 의도적 서비스 중복은 기존 서비스 전달체계에 수혜자의 접근을 쉽게 하기 위해 새로운 기구를 만드는 것이다. 이를 위한 방법으로 경쟁과 분리가 있다. 경쟁은 기존의 전달체계 내에 중복되는 대행기관들을 만들어서 독점으로 인한 불이익을 막고 상호간의 경쟁으로 인한 이익을 수혜자에게 돌아가도록 하기 위한 것이다. 분리 역시 새로운 대행 기관을 설립하는 것이지만, 이것은 인종, 윤리, 성별차이 등의 이유로 기존의 제도에서 혜택을 받지 못하고 불이익을 당하는 집단을 분리시켜 보호하려는 데 목적을 두고 있다.

이상에서 사회복지 전달체계의 통합성과 접근성을 향상시키기 위해 Gilbert와 Terrell(2005)이 제시한 전략을 살펴보았다. 사회복지 전달체계의 사회복지 급여와 서비스를 적절하고 효율적으로 대상자에게 전달하여 욕구를 효과적으로 충족시키는 데 결정적인 역할을 수행하기 때문에 중요하다. 정책의 구체적 대상자의 자격요건을 조사하여 심사하는 일, 자격조건의 설정, 전달구조와 조직의 선택과 실천, 사회복지 서비스 신청, 급여과정과 절차 등과 연관된 정책의 선택은 결국 전달체계 내에서 수혜자와 밀접하게 접촉하면서 실천된다(현외성, 2003).

그러므로, 서비스 전달체계를 논의함에 있어 전달방법과 전달자의 역할 그리고 전달기관이 무엇보다 중요하다. 복지대상자 입장에서 볼 때 서비스를 제공하는 모든 복지기관들이 유기적인 관계를 유지할 때 서비스의 효과가 극대화될 수 있다.

제4장 아동정책 수행체계 현황과 문제점

제1절 아동정책 수행체계

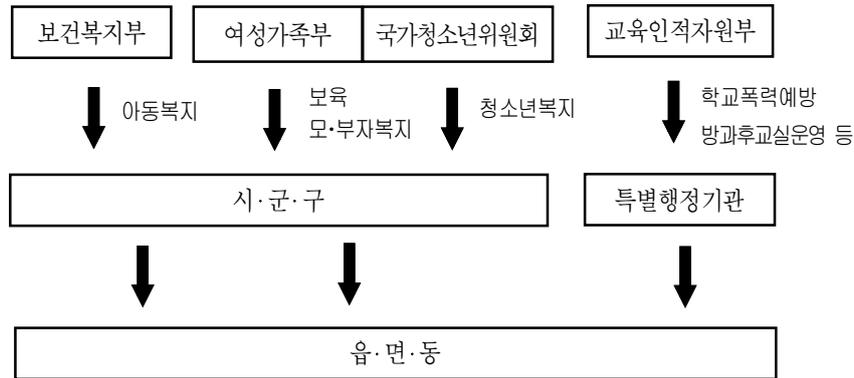
아동정책·복지서비스를 전달하는데 관련되어 있는 모든 조직적, 구조적 관계를 아동정책 수행체계라 한다면 아동정책 수행체계는 크게 나누어 공적 수행체계와 민간 수행체계, 그리고 그 중간쯤에 위치한 협의체로 구분할 수 있다.

공적수행체계는 아동복지정책수립이나 행정업무를 추진하기 위해 조직된 정부기구와, 정부가 직접 서비스를 전달하는 아동복지사업으로 국립, 도립, 시립의 아동복지기관을 말한다.

이에 비하여 민간수행체계는 개인 또는 민간인으로 조직된 단체에서 아동복지가 실천되는 것을 의미한다. 사회복지법인, 재단법인, 사단법인, 종교단체, 주민조직, 기타 사회단체가 운영 주체가 되어 아동복지서비스를 실천하는 것이다.

정책수행체계는 정책이 구체적인 서비스제공으로 이어지는 과정 또는 구조로, 아동정책 수행체계는 중앙정부에서 지방정부로 그리고 일선의 서비스 전달로 이어진다. 아동복지 정책을 주관하는 중앙정부의 부처는 보건복지부라 할 수 있다.

[그림 4-1] 아동정책 수행체계 흐름도



자료: 빈부격차차별시정위원회, 「사회복지 전달체계 개선방안」, 2005.

아동정책 수행체계 현황을 보면 보건복지부, 여성가족부 및 국가청소년위원회는 별도의 복지서비스 수행체계를 가지고 있지 않고 시군구, 읍면동의 지자체 조직을 활용하여 왔다. 반면 교육인적자원부는 특별행정기관인 교육청을 갖고 있으며 일부 업무를 지자체를 통해 집행하여 왔다.

각 부처별로 각기 다른 아동정책의 집행업무와 시도, 지자체의 아동복지업무가 읍면동 복지담당자에 집중되는 '깔때기 현상'이 심화됨에 따라 일선의 현장업무는 더욱 취약해지고 있다. 그러나 지자체에서 다양한 중앙정부의 업무를 담당하는 것은 일본도 마찬가지이고, 반드시 이 현상이 업무 수행에 비효율적이지는 않다. 다만 문제가 되는 것은 아동 업무가 고도화되고 다양화되는 데 반해서 이를 담당하는 인력은 부족하고, 민간의 경우는 전문 인력이 부족하다는 데 있다. 보다 구체적인 부족 인력 규모에 대해서는 향후 심층적인 연구가 필요하다.

제2절 보건복지부의 아동정책 수행체계

1. 연혁

정부 수립과 동시에 보건, 후생, 노동, 주택 및 부녀 문제에 관한 사무를 관장하기 위해 사회부가 발족되었고 사회부 기능 중 보건에 관한 사항을 분리하여 국민보건, 위생, 의정, 방역 및 약정에 관한 사항을 분장하기 위해 1949년에 보건부가 신설되었다. 1955년 정부조직법이 개정되면서 의무, 방역, 보건, 위생, 약무, 구호, 원호, 후생, 주택, 부녀 문제 및 노동에 관한 사무를 관장하기 위해 보건부와 사회부를 통합하여 보건사회부로 개편되었다. 이로써 의정국, 방역국, 약정국, 원호국, 부녀국, 노동국 등 6국으로 재편성되고 하부조직으로 22개과가 설치되었다. 1957년에는 아동문제의 중요성에 비추어 아동업무를 원활히 수행할 수 있도록 부녀국에 아동과를 신설하였고 1990년 정부는 사회복지정책실을 신설하여 사회복지심의관내에 복지정책과, 복지지원과, 생활보호과, 자립지원과, 재활과를 두었고 가정복지심의관내에 가정복지과, 노인복지과, 아동복지과, 부녀복지과의 4개소를 두었다. 중앙정부의 아동복지 행정업무를 담당하는 조직은 아동복지과로 아동보건복지행정의 종합계획 수립 및 조정, 아동복지법령 및 제도 개선 등 아동보건복지 일반 행정업무에서부터 요보호아동 보호 등 아동의 건전육성업무, 불우아동보호업무, 보육정책 및 제도업무와 보육시설 지도 관리 업무를 담당하였다.

1994년 보건위생, 방역, 의정, 약정, 생활보호, 자활지원, 여성복지, 아동, 노인, 장애인 및 사회보장에 관한 사무를 관장하기 위해 보건사회부가 보건복지부로 개편되었고 1997년에는 사회복지정책실의 아동복지과를 보육아동과로, 부녀복지과를 여성복지과로 개칭하였다.

2001년 정부조직법의 개정으로 여성부가 신설되면서 여성정책 및 여성복지업무 중 여성부관장사항을 이관하였고 2002년 여성의 경제 사회활동 참여확대

로 보육 수요가 증가함에 따라 보육업무를 전담할 보육과를 사회복지정책실에 신설하였다. 2003년에는 가정·아동복지과가 인구·가정정책과로, 보육과는 보육·아동정책과로 명칭이 변경되었고 그러다가 2004년 정부조직법이 개정되면서 보육기능이 여성부로 이관되면서 보육·아동정책과가 아동정책과로 과명이 변경되었다.

2. 조직 및 역할

현재 보건복지부의 아동관련 정책은 저출산고령사회정책본부 내 인구아동정책관실에 소속되어 있는 아동안전관리팀, 아동복지팀, 인구여성정책팀, 출산지원팀의 4개 팀조직에 의해 집행되고 있다. 이와 아울러 사회복지정책본부의 기초의료보장팀, 근로연계복지팀, 재활지원팀, 보건의료정책본부의 공공의료팀, 보건정책팀, 정신보건팀 등에 의해서도 아동에 관한 관련 분야의 업무가 이루어지고 있다.

각 팀의 업무를 살펴보면 인구여성정책팀은 인구·출산 및 아동관련 정책의 총괄을 담당하고 있으며, 출산지원팀은 출산지원에 관한 정책의 개발 및 지원을 위해 모자보건에 관한 종합계획의 수립 및 평가, 임신부 및 영유아에 대한 관리 및 지원 등의 업무를 수행하고 있다. 그리고 아동복지팀은 아동복지정책에 관한 종합계획의 수립 및 조정, 가정위탁·입양 등 보호아동의 지원 및 관리, 아동복지시설의 지원업무 등을 담당하고, 아동안전관리팀은 아동안전·관리정책에 관한 종합계획의 수립 및 조정, 아동학대 예방 등 아동의 권익증진 등에 관한 업무를 수행하고 있다. 각 팀의 세부정책 내용은 다음의 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 보건복지부 아동 정책 담당부서의 역할

담당 부서	역할
아동복지팀	아동복지정책에 관한 종합계획의 수립 및 조정 지역사회 아동의 복지증진에 관한 사항 아동의 급식에 관한 사항 아동의 가정위탁 등 가정보호아동의 지원 및 관리 아동의 입양지원 및 사후관리에 관한 사항 아동입양에 관련된 국제협약에 관한 사항 입양주간 및 입양의 날에 관한 사항 아동복지시설의 지원
아동안전관리팀	아동 안전·권리정책에 관한 종합계획의 수립 및 조정 아동관련 법령에 관한 사항 아동정책조정위원회의 운영에 관한 사항 아동학대의 예방 및 학대받는 아동의 보호에 관한 사항 아동관련 국제협력에 관한 사항 아동의 권익증진에 관한 사항 어린이주간 및 어린이 날에 관한 사항 실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 사항
출산지원팀	출산지원에 관한 정책의 개발 및 지원 모자보건에 관한 종합계획의 수립 및 평가 모자보건관련 법령에 관한 사항 임산부 및 영유아에 대한 관리 및 지원 모유수유 장려에 관한 사항 산후조리원의 관리에 관한 사항 인공임신중절의 예방대책에 관한 사항
인구여성정책팀	인구 및 출산지원관련 종합계획의 수립 및 조정 인구·출산 및 아동관련 정책의 총괄 출산친화적 직장 및 사회 분위기 조성을 위한 대책에 관한 사항 출산 및 여성관련 민간단체의 지원 임신 및 출산 등에 관한 종합정보의 제공 출산지원에 관한 홍보전략의 수립 및 시행 보건복지관련 여성정책에 관한 기본계획의 총괄 및 조정 보건복지관련 인력의 성 평등의식 제고 건전가정의례의 보급에 관한 사항

자료: 보건복지부 홈페이지.

이외에도 국민건강증진사업에 관한 종합계획의 수립 및 조정을 담당하고 있는 보건정책팀은 아동·청소년의 건강증진을 위한 국가적 지원체계를 강화하고 임신·출산 Total Care와 영유아 건강관리를 위한 비용지원확대, 취약계층 아동에 대한 건강투자 강화를 위한 사업을 추진하고 있다. 이를 위해 청소년 흡연예방 및 금연교육, 어린이 비만운동 프로그램, 보육시설·어린이집·학교·사회복지시설 등의 영양관리, 급식관리사업을 수행하고 있다.

종합재활지원계획의 수립 및 조정을 담당하고 있는 근로연계복지팀은 학교 미진학자, 중퇴자, 가출자 등 18세 미만의 자에 대해서도 재활사업 참여를 희망할 경우에는 가급적 취업대상자로 분류하여 노동부 재활 프로그램 참여를 적극 유도하고 있다. 기초의료보장팀은 의료급여 관련 정책에 대한 종합계획의 수립을 담당하고, 재활지원팀은 장애인 편의증진에 관한 계획의 수립 및 평가를 담당하고 있다.

<표 4-2> 보건복지부 아동정책 관련부서 담당사업

담당부서	프로그램
재활지원팀	장애인자녀 학비 지원 장애인가동부양 수당 지원
보건정책팀	아동청소년 금연사업
공공의료팀	어린이병원 건립 및 기능강화
기초의료보장팀	차상위계층 12~18세 미만 아동에 대한 의료급여 확대
근로연계복지팀	청소년재활지원관 제공
암관리팀	소아아동 암환자 의료비 지원사업
구강보건팀	농어촌, 도시지역 저소득층 학생 대상 치아홈 메우기
정신보건팀	아동청소년 정신보건(예방 및 조기발견) 아동청소년 알코올 질환 예방사업

자료: 보건복지부 홈페이지.

보건복지부의 아동정책체계는 아동의 권리 신장이라는 목표를 중심으로 다섯 가지 이행과제와 단위 과제로 구성되어 있다. 이행과제는 아동안전사고에 대한 근본적·효과적 대응, 권리사각지대 해소 등 아동권리의 획기적 신장, 아

동보호 관련 실질적 전달체계 구축, 가정위주의 아동보호 정책 추진, 지역사회 아동복지 서비스 확대이다. 각 이행과제별 단위 과제는 다음과 같다.

첫째, 아동안전관련 인프라 구축으로 안전한 성장지원과 가정 내 안전사고 예방을 추진하고 있고 둘째, 학대아동의 위험군별 차등 대응체계 및 방임아동에 대한 조기발견·지원체계 구축·운영, 실종아동 찾아주기 사업의 전략적·지속적 전개, 아동권리에 대한 지속적 모니터링 및 연구개발 체계구축을 추진하고 있다. 그리고 셋째는 아동보호 통합서비스 체계 구축과 아동권리 제고 및 아동안전 환경 조성체계를 마련하는 것이고 넷째 국내입양 활성화 및 입양사후관리 강화, 가정위탁사업의 적극 추진과 가정친화적인 공동생활가정 운영확대를 추진하고 있다. 다섯째는 지역아동센터 지원확대 및 운영내실화와 아동급식의 내실화, 아동복지시설 기능의 다양화를 추진하고 있다.

보건복지부의 모자보건사업은 영유아의 사망 및 장애를 방지하고 건강을 증진시키며, 모성건강을 보호하여 가정의 건강과 안녕을 통하여 인구의 자질향상을 목표로 하는 사업으로, 2007년 사업추진방향은 다음과 같다.

불임부부 시험관아기 시술비 지원 및 저소득층 산모·신생아 도우미 파견으로 임신·출산지원을 강화하고 임신부·영유아에 대한 지속적이고 종합적인 건강관리로 모성 및 어린이 건강증진을 도모한다. 신생아 선천성대사이상검사, 미숙아·선천성이상아 등록관리 및 지원으로 장애 발생예방 및 영아사망률 하향 정착한다. 민·관 협력 하에 엄마젖 먹이기 운동을 적극 추진하여 모유 수유율을 제고하고 지역진단에 의거한 지역모자보건사업의 획기적인 향상을 위해 보건소를 모자보건 중추기관으로 지원·육성하는 것이다.

3. 예산

2007년 보건복지부 전체 예산은 11조5,292억원으로 2006년 9조7,063억원에서 18.8% 증가하였고 구성내역별로 보면 사회복지분야 예산은 8조1,223억원으로 지난해에 비해 29.7%, 보건의료분야 예산은 2,959억원으로 34.5% 증가하였으나 건강보험 분야는 3조1,110억원으로 3.5% 감소하였다.

<표 4-3> 보건복지부 예산(2006-2007년도)

(단위: 천원)

구성내역	2007년		2006년		증가율(%)
	액수	구성비(%)	액수	구성비(%)	
합 계	11,529,241,189	100.0	9,706,334,532	100.0	18.8
사회복지	8,122,300,591	70.4	6,261,312,730	64.5	29.7
보건의료	295,909,312	2.6	220,037,550	2.3	34.5
건강보험	3,111,031,285	27.0	3,224,984,252	33.2	△3.5

자료: 보건복지부, 『2007년도 보건복지부소관 세입세출예산서』, 2007.

2007년도 보건복지부의 사회복지분야 예산을 보면, 2006년 6,261,312백만원보다 1,860,988백만원이 증가한 8,122,300백만원으로 29.7% 증가하였다. 이 중 아동복지 예산은 2006년 21,788백만원에서 48,447백만원이 증가한 70,235백만원으로 2007년도 아동복지 예산은 전년에 비해 222.4% 증가하여 사회복지분야 예산 중 가장 높은 증가율을 보였다.

<표 4-4> 사회복지분야 예산

(단위: 백만원, %)

구 분	2006예산(A)	2007조정(B)		증감(B-A)	증감율
합 계	6,261,312	8,122,300	100.0	1,860,988	29.7
○ 기초생활보장	5,333,820	6,575,921	81.0	1,242,101	23.3
○ 취약계층지원	239,662	554,444	6.8	314,782	131.3
- 아동복지	21,788	70,235	0.9	48,447	222.4
- 장애인복지	182,341	443,530	5.5	261,189	143.2
- 부랑인·의사상자지원	23,132	26,244	0.3	3,112	13.5
- 회계간거래(전출금)	12,400	14,435	0.2	2,035	16.4
○ 공적연금(농어민연금)	105,123	137,473	1.7	32,350	30.8
○ 보육,가족 및 여성(저출산)	27,106	31,535	0.4	4,429	16.3
○ 노인복지	403,375	569,221	7.0	165,847	41.1
○ 사회복지일반	152,229	253,707	3.1	101,478	66.7

자료: 보건복지부, 『2007년도 보건복지부소관 세입세출예산서』, 2007.

아동정책 세부 예산안을 보면 아동시설지원, 학대·실종아동 보호지원, 가정입양 및 가정위탁 지원 사업 등 요보호아동보호 육성을 위한 예산이 2006년 10,484백만원에서 2007년 27,082백만원으로 158.3% 증가하였으며 이 중에서 요보호아동 그룹홈 보호사업이 192.9%의 가장 높은 증가율을 보였다. 2007년에 입양수수료와 입양아동 양육수당이 신설되면서 가정입양지원의 예산 비중이 아동시설지원 보다 높아졌고 또한 아동발달지원계획(CDA)사업이 신설되었다.

그리고 지역아동센터 운영비의 증가와 아동복지교사(사회적일자리)사업 및 아동복지건강교육통합서비스(희망스타트)사업이 신설됨에 따라, 방과후 활동지원과 아동의 안전 및 권리증진 등 아동복지지원을 위한 예산이 2006년 11,304백만원에서 2007년 43,153백만원으로 281.7% 증가한 것을 알 수 있다.

<표 4-5> 아동정책 분야 세부 예산

(단위: 백만원, %)

구 분	2006예산(A)	2007예산(B)	증감(B-A)	%
합 계	21,788	70,235	48,448	222.4
1. 요보호아동보호 육성	10,484	27,082	16,599	158.3
□ 아동시설 지원	5,751	8,178	2,427	42.2
○ 아동시설 확충	4,563	5,018	455	10.0
○ 요보호아동 그룹홈 보호	890	2,607	1,717	192.9
○ 시설퇴소아동 자립 지원	298	553	255	85.6
□ 학대·실종아동 보호지원	1,093	1,194	101	9.2
○ 중앙아동보호전문기관운영	293	394	101	34.5
○ 실종아동 보호 및 지원	800	800	-	-
□ 가정입양 지원	1,553	12,304	10,751	692.3
○ 장애아동 입양양육보조금 지원	614	810	196	31.9
○ 입양활성화 지원	939	865	△74	△7.9
○ 입양수수료 지원	-	1,463	1,463	순증
○ 입양아동 양육수당 지원	-	9,166	9,166	순증
□ 가정위탁 지원	2,087	2,079	△8	△0.4
○ 가정위탁아동 상해보험료	1,600	1,459	△141	△8.8
○ 중앙가정위탁지원센터 운영지원	327	460	133	40.7
○ 가정위탁 홍보교육	160	160	-	-
□ 아동발달지원계좌 지원	-	3,327	3,327	순증
○ 아동발달지원계좌	-	3,327	3,327	순증
2. 아동복지지원	11,304	43,153	31,849	281.7
□ 방과후 활동지원	10,539	42,353	31,814	301.9
○ 지역아동센터 운영	9,795	20,610	10,815	110.4
○ 수능공부방 운영	744	670	△74	△9.9
○ 아동 복지교사(사회적일자리) 지원	-	16,023	16,023	순증
○ 아동복지건강교육통합서비스 지원 (희망스타트)	-	5,050	5,050	순증
□ 아동의 안전 및 권리증진	765	800	35	4.6
○ 아동관련 행사 지원	240	190	△50	△20.8
○ 아동권리 및 홍보 모니터링	300	300	-	-
○ 아동복지사업 관리	125	119	△6	△4.8
○ 아동안전사고 예방 사업	100	191	91	91.0

자료: 보건복지부, 『2007년도 아동복지사업안내』, 2007.

<표 4-6> 모자보건사업 예산

(단위 : 백만원)

사 업 명	사업 단위	2006년도		2007년도	
		사업량	예 산	사업량	예 산
계					
○ 모자보건사업			7,053		12,051
- 임신부 및 영유아 건강진단	명	110,000	231	145,000	305
- 선천성대사이상검사 및 환아관리	명	500,000	3,878	440,000	4,332
- 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원	명	8,000	6,342	8,000	5,762
- 보건소 여성과 어린이 건강증진사업	개소	160	1,500	200	2,000
- 신생아 청각선별검사	개소	-	-	16	128
○ 가입기여성 건강증진사업			475		670
- 엄마젖먹이기 홍보			100		100
- 부적절한 인공임신중절예방			375		200
- 여성생식보건 프로그램					370
○ 출산지원 사업			25,100		29,316
- 불임부부 지원		14천명	21,300	12천명	14,234
○ 임신부의 날			-		80

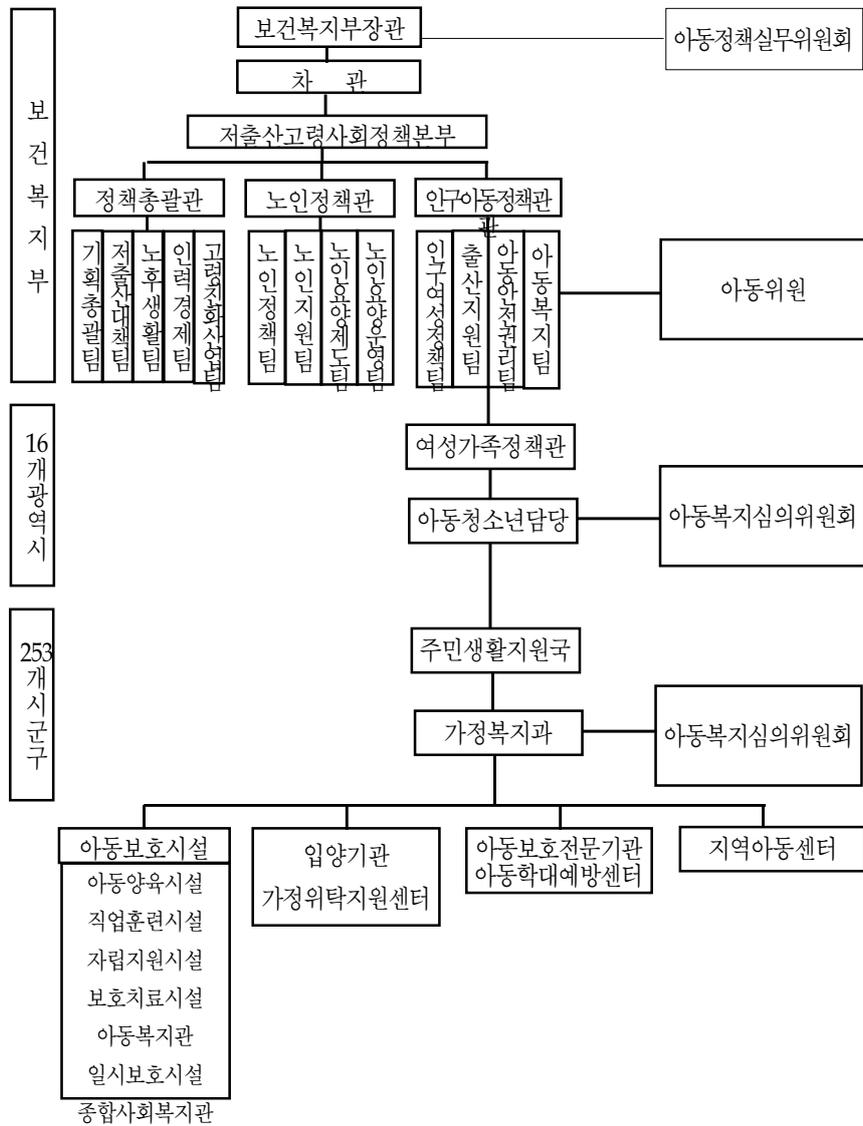
주: 모자보건사업 및 가입기여성건강증진사업은 국민건강증진기금, 출산지원사업 및 임신부의 날 예산은 일반회계임.

4. 수행체계

우리나라의 아동사업은 주관부서인 보건복지부에서 이 사업을 계획하고 예산을 배정하고 있다. 보건복지부에서 사업운영에 관한 지시를 전국적 행정조직의 상부체계인 광역시를 경유하여 중간체계인 시군구로 전달하고, 사업운영 상황을 감독해 나가고 있다. 사업의 집행은 중간체계인 시군구 및 읍면동의 선에서 이루어지고 있다.

아동정책 수행체계의 중앙행정조직은 보건복지부 → 저출산고령사회정책본부 → 인구아동정책관실 → 아동안전권리팀, 아동복지팀, 출산지원팀, 인구여성정책팀과 사회복지정책본부의 기초의료보장팀, 근로연계복지팀, 재활지원팀, 보건의료정책본부의 공공의료팀, 보건정책팀, 정신보건팀 등으로 볼 수 있다.

[그림 4-2] 보건복지부 아동정책 업무조직 체계도



5. 시사점

보건복지부가 담당하고 있는 아동복지사업을 보면 주로 요보호아동을 대상으로 한 이

아동정책의 지방행정조직은 전국 16개 시도의 여성가족정책관내 아동청소년 담당과 시군구의 주민생활지원국 가정복지과로 이를 통해 아동정책업무가 추진되고 있다.

정부는 저소득층에 대한 빈곤예방 및 사회복지사업의 효율적이고 전문적인 서비스를 강화하기 위해 1987년부터 사회복지전담공무원 제도를 도입, 시행하였고 일선 읍·면·동에 사회복지전담공무원이 배치되어 업무를 수행하고 있다.

한편 중앙에는 아동정책의 종합적인 수립과 관계부처의 의견을 조정하기 위하여 국무총리실 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 아동정책조정위원회가 설치되었고 보건복지부에는 별도로 보건복지부 차관을 위원장으로 하는 아동정책실무위원회가 설치되어 있다.

지방에는 광역시와 시군구에 아동복지심의위원회가 설치되어 효과적으로 아동정책이 수행될 수 있도록 지원하고 있으며, 아동위원이 각 시군구에 배치되어 지역내 아동의 생활상태 및 가정환경을 상세히 파악하고 아동복지에 필요한 원조를 행하여 보호가 필요한 아동 발생을 사전에 예방하고 있다(보건복지부, 2007).

그리고 도지사, 시장, 군수는 아동복지에 관한 전문 행정기관으로서 아동상담소, 아동복지시설 등 아동보호전문기관을 관할 구역 안에 두어 아동에게 필요한 서비스를 제공하고 있다.

5. 시사점

보건복지부가 담당하고 있는 아동복지사업을 보면 주로 요보호아동을 대상으로 한 입양, 가정위탁, 아동시설보호 등의 사업과 지역사회 저소득층 아동을 위해서는 아동급식, 지역아동센터, 저소득층 수능공부방 및 아동결연사업 등을 운영하고 있다. 현행 아동관련 사업과 서비스를 더욱 적극적으로 개발하고 추진하여 아동정책의 방향이 요보호아동 중심에서 일반 아동으로 점차 더 확대되어야 할 필요가 있으며 보다 전문적이고 종합적인 서비스를 아동에게 제공해야 한다. 잔여적·사후적인 정책에서 벗어나 예방적·사회투자적 성격의

정책 및 서비스를 아동들에게 지원해야 한다.

그리고 아동정책을 담당하는 중앙행정부서의 분립으로 인해 다양한 아동의 복지욕구에 대해 구심점을 갖지 못하므로 정책을 수행하는 데 상호간의 연계가 잘 이루어지지 못하고 있다. 부처 간의 조정 및 협조의 문제와 중복투자로 인한 비효율성을 줄이기 위해서는 아동정책 수행체계의 중심축을 형성하는 것이 매우 중요하다. 또한 중앙부처와 시도 및 시군구 담당공무원, 아동보호시설·지역아동센터 등의 각 수행체계가 전문성을 강화하고 서비스 통합성과 연계성을 높이는 체계의 구축이 필요하다.

제3절 여성가족부의 아동·가족정책 수행체계

1. 연혁

우리나라 최초의 여성정책 전담기구로는 1988년 설치된 정무장관(제2)실이 있다. 정무장관(제2)실이 설치되기 전까지 우리나라 여성정책은 잔여주의적 복지정책 또는 가족정책의 일환으로 실시되거나 여성의 가정 안에서의 전통적 역할을 중시하는 정책을 주로 실시해왔다. 이에 따라 행정조직도 사회부(보건사회부)에서 부녀아동의 보호 및 생활개선을 주된 목표로 하는 부녀국, 부녀아동국, 가정복지국의 형태를 취하고 여성문제를 아동복지 또는 가족복지와 함께 다루었다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 1990년 6월 21일 국가기구 개편을 통해 여성, 아동, 청소년, 노인문제 및 문화예술분야까지 담당하고 있던 정무장관(제2)실을 여성정책을 중점적으로 담당하도록 개편하였다. 한편, 김대중 정부는 국민의 정부 수립과 동시에 정무장관(제2)실을 대체할 수 있는 대통령 직속 여성특별위원회를 만들어 여성정책을 담당하게 하고, 행정자치부, 보건복지부, 농림부, 법무부, 교육부에는 여성담당관실을 설치하였으며, 노동부에는 근로여성국이 여성정책을 조정하도록 하였다(여성특별위원회, 2000).

여성정책 담당조직의 필요성은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 21세

기에는 본격적인 지식정보사회화와 국제화 시대가 도래하는 환경변화가 촉진되고 여성의 역할이 더욱 증대될 것으로 전망되기 때문이다. 둘째, 새로운 시대변화에 대응하여 세계 많은 국가에서는 여성인적자원 활용과 국민의 인권 및 삶의 질 향상을 국가경쟁력 강화의 기반으로 설정하고 여성의 역할과 능력을 가사노동 담당자로 고정시켜 온 고정관념과 편견을 불식하여 여성의 잠재력 개발과 사회참여를 촉진하고, 성을 이유로 한 차별과 폭력을 철폐하여 가정·사회·국가발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 사회체제와 환경을 공공히 하고자 사회환경과 제도, 의식을 변화시키고 있기 때문이다. 셋째, 유엔이 각 국가에게 여성정책 담당 국가기구를 설치하거나 강화할 것을 강력히 요구함에 따라 세계 많은 국가에서 남녀평등실현을 효과적으로 달성할 수 있도록 여성정책 관련 행정조직을 개편하고 있기 때문이다(한국행정연구원, 2000).

여성정책기구의 역할에 대한 논의는 1975년 멕시코시티에서 열린 세계여성의 해 계기 세계회의에 앞서 논의되었다. 세계여성회의는 모든 정부가 여성의 지위를 향상시키기 위한 기구조직을 설치하도록 권고하였고, 그 후 여성정책기구의 역할과 구조에 대한 국제사회의 관심은 점차 높아졌다. 유엔 여성지위 위원회는 이 문제에 대해 1988년에는 평등(equality)의 전략과제로, 그리고 1991년에는 발전(development)의 전략과제로 여성정책기구 문제를 두 차례에 걸쳐 주요의제로 논의하였다(여성정책위원회, 2000). 1995년 북경에서 개최된 세계여성회의에서는 “여성의 세력화(Empowerment of Women)”를 위한 방법과 행동력을 토의하고 북경행동강력(Platform for Action)을 채택하고 북경선언을 결의하였다. 특히 북경 행동강력제 201조 성평등 관점의 주류화(mainstreaming of gender-equality)라는 정책의 실현을 이한 여성정책 전담부서의 중요성을 뒤받침하고 있다.

여성정책전담부서에 관한 유엔사무총장보고서: 세계적 동향과 추세에 의하면 양성관련(gender-related) 정책조정 중심기구로서 여성정책기구는 국가계획의 개발과 운용에 주도적인 역할을 담당해왔다. 특히 북경 세계여성회의 이후 유엔에 제출된 116개국의 국가계획 중에 80%가 넘는 국가의 계획에 여성정책

기구의 신설 또는 강화계획이 포함되어 있고 실제로 3/4에 달하는 국가에서 여성정책기구를 설치한 것으로 나타났다(여성정책연구회, 2000). 또한 여성정책 전담부서에 관한 유엔 여성지위위원회 합의결론에는 여성정책기구는 정부의 최고위급 수준에 설치되어야 한다고 규정되어 있다. 결국 여성정책 전담기구의 설치의는 이제는 역행할 수 없는 시대의 흐름이 되었다(이수영, 2000).

이후 우리나라의 경우 여성문제에 깊은 관심을 가진 김대중 대통령의 취임 이후 대통령직속 여성특별위원회를 설치하였으나 여성특별위원회의 기능상의 문제점 등으로 여성정책을 전담하는 여성정책 전담기구의 필요성이 대두되었다. 즉, 정부내 여성정책을 담당하는 기관과 담당업무가 각 부처에 산재해 있어 일관된 정책의 기획과 추진이 현실적으로 어려운 면이 있었다. 특히 부처이기주의를 바탕으로 한 각 부처간의 갈등은 여성정책의 효과성을 저해하는 요인이 되었다. 즉, 각 부처간의 여성정책을 종합하고 조정하기에는 권한이 약하다는 한계점이 드러나면서 부처간의 갈등을 조정하고, 정책조정기능, 업무통합 및 지방자치단체와의 연계, 효과적이고 효율적인 정책추진을 위해서는 위원회 조직보다는 강화된 조직의 필요성이 대두되었다.

2000년 김대중 대통령은 대통령 직속 여성특별위원회의 여성부 승격을 발표함으로써 활기를 띠게 되었으며, 2001년 1월 정부조직법의 개정(정부조직법 제 42조 법률 제6400호)으로 신설되었다. 이에 따라 기존의 여성특별위원회 업무와 함께 보건복지부로부터 가정폭력, 성폭력 피해자의 보호, 윤락행위 등의 방지업무 및 일제하 일본군 위안부에 대한 생활안정지원 사무 등을 이관 받아 수행하게 되었다. 그리고 2004년 보건복지부로부터 이관 받은 영유아 보육업무를 수행하게 된 여성부는 정부조직법(2005.3.24) 개정에 따라 여성부가 수행하는 기능 이외에 통합적 가족 정책을 수립·조정·지원하는 기능을 수행할 수 있도록 여성가족부로 개편하였다.

2. 조직 및 역할

우리나라의 아동복지서비스의 전달체계를 살펴보면, 중앙정부 차원에서는

보건복지부를 중심으로 여성가족부, 문화관광부, 법무부, 교육인적자원부가 아동복지 관련 서비스를 기획·지원·관리하고 있다. 이 중 여성가족부에서는 보육정책국의 보육정책팀, 보육재정팀, 보육지원팀에서 보육에 관한 업무를 수행하고 있으며, 가족정책국의 가족지원팀에서는 모·부자복지 종합계획 수립 등의 업무를 담당하고 있다. 각 팀의 업무를 살펴보면 다음과 같다.

보육정책팀에서는 보육에 관한 종합계획의 수립 및 연도별 시행계획의 총괄, 보육정책조정위원회 및 보육정책위원회의 운영, 보육관련 법령의 관리·운영, 보육에 관한 조사·연구 및 실태조사, 직장보육서비스의 확충, 보육시설 종사자의 양성 및 교육훈련, 보육시설 종사자의 경력 및 자격관리에 관한 사항, 보육개발원의 설립 및 지도·감독, 보육에 대한 홍보, 보육통계의 발간 및 관리 등의 업무를 수행한다. 보육재정팀에서는 보육재정의 중장기 투자계획 수립, 보육시설 기능보강 등 환경개선 지원, 보육예산의 편성 및 집행의 관리, 정산 및 결산, 표준보육단가의 산출, 아동보육료에 대한 지원, 보육시설의 평가인증, 표준보육과정 및 보육프로그램의 개발·보급, 중앙보육정보센터의 관리, 보육정보센터의 확충 및 지도·감독, 보육통계의 발간 및 관리 등의 업무를 수행한다.

이의 보육지원팀에서는 국·공립 등 보육시설의 확충 및 지원계획 수립, 보육시설 기능보강 등 환경개선 지원, 영아·장애아 등 취약보육서비스의 활성화 및 지원계획 수립, 보육행정 전산화계획의 수립, 보육정보망의 구축, 보육시설 운영의 투명성 관리, 보육시설의 운영 지원, 보육아동의 안전관리, 보육시설연합회 등 법인·단체의 지도·감독 등의 업무를 수행하고 있다.

가족정책국에는 가족정책팀, 가족지원팀, 가족문화팀으로 구성되어 있으며, 이 중 가족정책팀에서는 가족관련 법령의 관리·운영, 가족에 대한 양육 및 부양의 사회적 분담을 위한 정책의 개발 등의 업무를 수행하고, 가족지원팀에서는 건강가정지원센터의 설치·운영 및 지원, 모·부자복지 종합계획의 수립 등의 업무를 수행한다. 그리고 가족문화팀에서는 결혼준비교육·부모교육·가족윤리교육·가족가치실현 및 가족생활과 관련된 교육 등에 관한 지원 등의 업무를 수행하고 있다.

<표 4-7> 보육정책국 업무

담당 부서	업무
보육정책팀	보육에 관한 종합계획의 수립 및 연도별 시행계획의 총괄 보육정책조정위원회 및 보육정책위원회의 운영 보육관련 법령의 관리·운영 보육에 관한 조사·연구 및 실태조사 직장보육서비스의 확충 보육시설 종사자의 양성 및 교육훈련 보육시설 종사자의 경력 및 자격관리에 관한 사항 보육개발원의 설립 및 지도·감독 보육에 대한 홍보 보육관련 국제협력 및 교류
보육재정팀	보육재정의 중장기 투자계획 수립 보육예산의 편성 및 집행의 관리 보육예산의 정산 및 결산 표준보육단가의 산출 아동보육료에 대한 지원 보육시설의 평가인증 표준보육과정 및 보육프로그램의 개발·보급 중앙보육정보센터의 관리 보육정보센터의 확충 및 지도·감독 보육통계의 발간 및 관리
보육지원팀	국·공립 등 보육시설의 확충 및 지원계획 수립 보육시설 기능보강 등 환경개선 지원 영아·장애아 등 취약보육서비스의 활성화 및 지원계획 수립 보육행정 전산화계획의 수립 보육정보망의 구축·운영 보육시설운영의 투명성 관리 보육시설의 운영 지원 보육아동의 안전관리(건강·영양·안전 등) 보육시설연합회 등 법인단체의 지도·감독

<표 4-8> 가족정책국 업무

담당 부서	역할
가족정책팀	가족관련 법령의 관리·운영 가족에 대한 양육 및 부양의 사회적 분담을 위한 정책개발
가족지원팀	보육정보센터의 확충 및 지도·감독 보육통계의 발간 및 관리
가족문화팀	결혼준비교육·부모교육·가족윤리교육·가족가치실현 및 가족생활과 관련된 교육 등에 관한 지원

자료: 여성가족부 홈페이지.

[그림 4-3] 여성가족부 조직도



자료: 여성가족부 홈페이지.

3. 예산

여성가족부의 주요사업비 예산을 보면, 전체적으로는 2006년 861,806백만원에서 2007년 1,125,521백만원으로 263,715백만원이 증가하여 30.6%의 증가율을 보였다. 각 주요사업별로 보면, 여성정책 및 인력개발은 2006년 8,355백만원에서 2007년 9,542백만원으로 증가하여 14.2%의 증가율을 보였고, 가족기능 강화는 2006년 37,337백만원에서 2007년 43,424백만원으로 16.3%가 증가하였으며, 보육지원 강화예산은 2006년 791,275백만원에서 2007년 1,043,474백만원으로 31.9%의 증가율을 보였다. 이외 여성권익증진은 20,267백만원에서 24,185백만원으로 증가하여 19.3%의 증가율을, 그리고 여성가족부 행정지원 예산은 20,267백만원에서 24,185백만원으로 7.1%의 증가율을 보였다.

〈표 4-9〉 여성가족부 예산(2006~2007년도)¹⁾

(단위: 백만원, %)

구분	2006예산(A)	2007예산(B)	증감(B-A)	증감률(%)
합계	861,806	1,125,521	263,715	30.6
○ 여성정책 및 인력개발	8,355	9,542	1,187	14.2
○ 가족기능 강화	37,337	43,424	6,087	16.3
- 한부모가족 지원	33,328	34,500	1,172	3.5
- 가족지원 인프라 구축	3,400	5,594	2,194	64.5
- 가족친화 환경 조성	609	639	30	4.9
- 자녀양육 지원	-	2,691	2,691	순증
○ 보육지원 강화	791,275	1,043,474	252,199	31.9
- 보육시설 운영지원	218,915	261,171	42,256	19.3
- 기본보조금 지원	94,203	135,606	41,403	44.0
- 영육아 보육료 지원	438,554	593,605	155,051	35.4
- 보육시설 기능 보강	34,268	41,729	7,461	21.8
- 보육인프라 구축	5,335	11,363	6,028	113.0
○ 여성권익 증진	20,267	24,185	3,918	19.3

주: 1) 주요 사업비임.

자료: 여성가족부, 『2007년도 예산개요』, 2007. 1.

전체적으로 볼 때 보육지원 강화 예산의 증가율이 가장 높았으며, 그 중에서도 보육인프라 구축 예산이 113.0%의 증가율을 보여 가장 높은 비율이었다. 2007년도 전체 예산 중 차지하는 비율은 보육지원 강화가 92.7%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 그 다음은 가족기능 강화 예산으로 3.9%이었다. 가족기능 강화 예산 중에서는 한부모가족 지원이 차지하는 비율이 가장 높고, 그 다음이 가족지원 인프라 구축이었으며, 자녀양육 지원 예산은 2007년 새로이 책정되었다. 이로써 여성가족부의 대부분의 예산이 보육지원 강화를 위해 쓰여지고 있음을 알 수 있다.

4. 수행체계

여성가족부에서 수행하고 있는 보육사업의 전달체계는 보육서비스 공급자와 아동 및 부모사이의 구조 및 기능에 관한 장치이다. 즉, 중앙정부에서 지방 일선기관에 이르기까지의 보육관련 행정조직과 보육시설, 그리고 이와 관련된 공적·사적 조직의 구조적 배열을 의미한다(이명숙, 2004).

보육서비스 전달체계는 행정체계 이외에도 집행체계와 지원체계 등 하위체계로 구분될 수 있다. 보육서비스를 실제로 제공하는 어린이 집 등 각종 보육시설은 집행체계이고, 보육정보센터, 보육교육원, 보육시설연합회 등은 보육서비스를 보다 잘 할 수 있게 하는 지원체계로 분류될 수 있다(이명숙, 2004).

가. 보육서비스 전달체계

보육서비스 행정체계는 보건복지부에서 2004년 6월 이후 여성가족부로 이관되어 보육정책국이 업무를 관장하고 있다. 즉, 여성가족부 보육정책국의 보육정책팀, 보육재정팀, 보육지원팀에서 보육에 관한 종합계획의 수립 및 연도별 시행계획의 총괄, 보육관련 법령의 관리·운영, 직장보육서비스의 확충, 보육재정의 중장기 투자계획 수립, 아동보육료에 대한 지원, 국·공립 등 보육시설의 확충 및 지원계획 수립, 영아·장애아 등 취약보육서비스의 활성화 및 지원계획 수립 등의 보육업무를 수행하고 있다.

시·도와 시·군·구에서는 가정복지과 또는 사회복지과 등에서 다른 업무와 함께 보육사업을 담당하고 있으며, 시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 수직적인 전달구조로 구성되어 있다. 2004년 당시 여성부 조사결과, 광역자치단체의 77.8%가 복지(사회)국, 과, 계(팀)의 조직을 갖고 있었으며, 22.2%는 여성정책담당관실 내 보육담당(팀)을 두고 있었다. 기초자치단체는 유형에 따라 대도시인 구 단위 기초자치단체의 98%, 중소도시 유형인 시 단위 기초자치단체의 88%가 국 단위의 조직을 두고 있었다(고유미, 2005). 또한 심의기구로는 중앙보육위원회와 지방보육위원회가 여성가족부, 시·도, 시·군·구별로 조직되어 있고, 시·군·구 단위의 보육정보센터를 설치·운영하도록 규정되어 있다.

보육위원회는 관계공무원 이외의 보육관련 각계 각층의 인사가 보육결정과정에 참가할 수 있는 유일한 전달체계이다. 보육위원회는 보육사업을 원활하게 운영하는데 필요한 결정사항을 심의하는 심의기구로 중앙, 시·도, 시·군·구에 두고 있다. 영유아보육법(제4조)에 따르면 여성가족부 및 광역자치단체, 기초자치단체에 복지 및 유아교육 전문가, 보육시설 종사자 및 보호자 대표 또는 관계공무원으로 구성된 보육위원회를 두고 영유아보육법에 관한 사업의 기획, 조사, 실시 등에 관하여 필요한 사항을 심의하도록 하고 있다.

이외 보육서비스 지원체계로는 보육교사교육원과 보육정보센터 등이 있다. 보육교사교육원의 기본방향은 보육서비스 확대 및 질 제고에 대한 국민의 요구에 대응하여 수준높은 보육교사를 보육시설에 공급하고, 다양하고 질 높은 보육서비스를 제공한다. 보육시설 종사자의 전문성을 제고할 수 있도록 보육시설종사자에 대한 교육훈련을 강화하며, 보육교사 자격증제도 도입에 따른 보육교사교육원 교육체계의 정비에 두고 있다.

보육교사교육원⁹⁾에서는 소정의 교육과정을 이수한 자에 대해서 보육교사 2급 자격을 부여하여 보육사업에 종사할 수 있도록 하고 있으며, 보육사업에 종사하는 경영자 및 교사를 위한 보수교육을 실시하고 있다. 업무체계는 여성가족부는 보육교사 양성 등 지침 및 교육훈련시설 지정 안내(규칙 제13조 제1

9) 보육교사교육원은 전국적으로 80개소가 있으며, 이 중 대학부설이 49개소로 61.3%를 차지하며, 민간은 31개소로 38.7%를 차지함.

항)와 교육훈련시설의 지정 등에 관한 지휘·감독(영유아보육법 시행규칙 제13조 내지 제16조)을 실시한다. 시·도지사는 교육훈련시설의 지정 및 지도·감독, 보육시설 종사자 교육훈련계획 수립 및 교육실시¹⁰⁾, 교육훈련 소요비용 지원 등을 실시한다.

보육정보센터는 영유아보육에 대한 제반 정보제공 및 상담을 통하여 일반주민에게 보육에 대한 편의를 도모하고, 보육시설과의 연계체계를 구축하여 보육시설 운영의 효율성을 제고할 목적으로 설치토록 하고 있다. 동 센터의 설치는 개정된 영유아보육법 제7조 및 동법 시행령 제12조와 지방자치단체 조례에 의거하고 있다. 동 법에 의하면 국가 또는 지방자치단체는 보육에 관한 정보의 수집, 제공 및 상담을 위하여 여성가족부 장관은 중앙보육정보센터를, 시·도지사 및 시·군·구청장은 지방보육정보센터를 설치·운영하여야 한다고 명시하고 있다. 각 시도지사는 담당 시장·군수·구청장이 보육정보센터를 활성화할 수 있도록 필요한 조치를 마련하여야 한다.

보육정보센터의 사업내역을 보면, 중앙보육정보센터는 지역보육정보센터에 대한 업무지원을 하며, 시·도 보육정보센터는 관할 시·도 내의 보육시설과 보육수요자에 대하여 지역특성에 기초한 서비스를 제공하여야 하고, 시·도지사가 운영전반을 지원·지도하도록 되어 있다. 구체적인 사업내용은 중앙보육정보센터는 영유아보육에 관한 정보의 수집, 제공 및 상담, 보육프로그램 및 교재, 교구의 제공 또는 대여, 보육시설 종사자에 대한 상담 및 구인·구직 정보의 제공, 보육시설 이용자에 대한 안내·상담 및 교육, 장애아보육 등 취약보육에 대한 정보의 제공, 육아지원에 대한 정보의 제공, 보육시설평가인증 조력 프로그램 제공 및 교육, 보육통계 산출 및 기초조사, 시·도 보육정보센터 운영지원, 기타 영유아보육 관련 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사항 등이다. 이외 지방보육정보센터는 영유아보육에 관한 정보의 수집, 제공 및 상담부터 장애아보육 등 취약보육에 대한 정보의 제공은 동일하며, 이외 지역주민의 육

10) 보육교사 양성교육과정의 교육훈련기간은 실습(160시간)을 포함하여 1,135시간 이상을 편성·운영하되, 교육훈련기관의 교육과정 개설은 평일기준으로 3개 이상의 양성교육과정을 편성·운영할 수 없도록 되어 있음(여성가족부, 2006 보육사업안내).

아지원(양육상담, 놀이감 무료대여, 부모강좌 등), 지역 보육시설 평가인증 조력상담 및 조력, 보육도서관(on line/off line)운영, 보육정보지 발간 등 보육관련 홍보, 기타 시·도지사 또는 시·군·구청장이 필요하다고 인정하는 사항 등이다(여성가족부, 2006).

이러한 보육정보센터는 영유아보육에 대한 제반 정보의 제공 및 상담을 제공하는 기능을 부여받고 있으나 그 활동이 부진하며, 또한 거의 중앙과 광역 보육정보센터간의 역할분담이 유기적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적이다. 또한 센터의 인력부족 및 낮은 임금수준, 운영비의 부족 등으로 보육정보센터의 기능을 제대로 수행하기 어렵다(표갑수, 2006).

이러한 보육서비스 전달체계는 보육행정과 관련된 대부분의 권한과 통제력이 여성가족부와 시·도에 집중되어 있고 일선 시·군·구에서는 상급기관의 지침에 의한 집행위주로 보육행정을 수행하고 있어 지역사회의 특성이나 이용자의 보육욕구를 반영하기에는 미흡한 면이 있다. 또한 시·군·구의 담당인력이 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 잦은 교체로 전문성도 떨어진다. 또한 보육행정 업무가 독립된 업무가 아니라 가정복지업무 등 다른 업무의 일환으로 처리되고 있어 보육시설에 대한 지도·감독 등 사후관리가 절대적으로 부족한 편이다. 현재 시도지사 또는 시장, 군수, 구청장은 매년 2회 이상 관계 공무원으로 하여금 관할 지역 내 보육시설의 운영전반에 관하여 지도·점검을 하도록 되어 있으나 제대로 이루어지지 못하고 있다. 특히 민간보육시설에 대해서는 별다른 감독이 없는 형편이며, 보육위원회의 기능도 제대로 수행되지 않고 있는 실정이다(이명숙, 2004).

나. 가족복지서비스 전달체계

여성가족부 가족정책국의 가족정책팀, 가족지원팀, 그리고 가족문화팀이 있으며, 이들 중 가족지원팀에서 건강가정지원센터의 설치·운영 및 지원과 모·부자복지 종합계획 수립 등의 업무를 담당하고 있다.

또한 「건강가정지원법」에 근거하여 시·도와 시·군·구에 건강가정지원센

터가 설치되어 가정문제의 예방과 치료를 위한 상담서비스 등을 제공하고 있다.

지방정부 차원에서는 시·도 여성가족정책관을 별도로 두고, 그 밑에 여성복지팀, 또는 여성정책, 여성복지, 가족지원, 보육지원팀 등을 두고 있거나, 보건복지여성국 또는 복지환경국 산하 여성정책과 또는 복지정책과 등으로 나누어 아동복지분야 업무를 담당하고 있다. 구체적인 사항으로 서울특별시의 경우 시장 아래 아동·복지정책보좌관을 두고 있으며, 행정1부시장 직속으로 여성가족정책관을 두고 그 밑에 여성정책담당관, 가족보육담당관, 청소년담당관을 두고 있으며, 이 중 가족보육담당관 밑의 가족복지팀에서 모부자가정지원 업무를 수행하고 있으며, 보육기획팀, 보육지원팀, 보육사업팀에서 보육업무를 맡고 있으며, 청소년 담당관 밑의 아동복지팀에서 아동복지관련 업무를 맡고 있다. 부산광역시의 경우에는 여성가족정책관실 밑에 여성정책담당관실과 아동청소년담당관실을 두고, 여성정책담당관실의 가족복지담당실에서 저소득 모부자가정 보조 및 지원, 건강가정지원센터 관련 업무를 수행하고 있으며, 아동청소년담당관실의 아동복지담당이 아동복지 관련 업무를, 그리고 보육정책담당과 보육지원담당 등이 보육업무를 수행하고 있다.

경상남도의 경우에는 보건복지여성국의 여성정책과에서 여성복지담당이 모부자가정 관련 업무와 건강가정 지원사업 등을 추진하고 있으며, 아동담당이 아동복지와 보육업무를 함께 맡고 있다. 또한 충청남도의 경우에는 여성가족정책관 밑의 보육지원에서 보육분야 업무를 수행하고 있으며, 복지환경국의 복지정책과의 아동복지분야에서 아동복지업무와 저소득 모부자가정 지원관련 업무를 함께 수행하고 있다.

일부 지방자치단체의 경우에는 주민생활지원국의 가정복지과에서 여성정책담당, 아동청소년담당, 보육지원담당 등으로 나뉘어 관련 업무를 수행하고 있으며, 그 외 일부 지방자치단체는 주민생활지원국의 사회복지과에서 여성복지팀, 보육지원팀 등으로 나누어 모부자가정 지원이나 보육관련 업무를 수행하고 있다.

5. 외국의 여성정책 기구

여기서는 우리나라와 같이 여성정책 전담기구의 형식을 갖추고 있는 국가들의 기능을 살펴봄으로써 우리나라 아동복지 정책관련 기구의 기능에 관한 시사점을 얻고자 한다.

외국의 여성정책 담당 조직유형에는 담당부서(실·국의 형식)로 존재하는 경우, 전담기구(부·청 및 위원회 형식)로 존재하는 경우, 실·국 형식의 담당부서와 위원회 형식의 전담부서가 공존하는 경우 등이 있다. 여기서는 전담기구의 형식을 갖추고 있는 국가 중 다음의 3개국을 중심으로 기술하고자 한다.¹¹⁾

가. 뉴질랜드

뉴질랜드의 여성정책 전담 중앙행정기구인 여성부는 여성의 삶의 향상을 위한 정책자문을 목적으로 1986년 설립되었다. 조직구성을 보면 여성부를 담당하는 행정장관이 있고 그 밑에 마오리 여성과, 정책과, 협력과, 인적자원과, 사무관리과 등 5개 기구가 있다.

마오리 여성과는 마오리 여성에 대한 정책자문, 교류 및 상담을, 정책과는 전반적인 여성정책 상담을, 협력과는 비정부조직, 마오리 여성복지, 연맹, 노조 협의회 등과의 교류 및 연락 등 외부와의 관계 및 간행물 생산, web site 개발 등 정보서비스, 국제적 접촉, 임명과 관련된 자문 등을 하고 있다.

뉴질랜드 여성부는 정책 혹은 프로그램에 대한 집행력을 갖지는 않으나 타 부서의 입법, 정책, 규정, 프로그램에 대한 활동이 여성에게 평등하게 반영되도록 자문하고 이를 지원하는 교류 및 상담을 하고 있는 정책자문기구이다.

여성부의 기능은 정책자문과 정책자문을 지원하는 교류와 상담으로 분류할 수 있으나 여성부의 규모가 작아 여성부의 업무는 여성에게 가장 중요한 성 주류화 분석, 임금차이 조사, 시간사용조사와 같은 부처주도의 발의와 부서, 부서

11) 여성부, 『각국 여성관련 행정기구의 현황 연구』, 1999; 이수영, 『한국의 여성인력정책 여성인력 활용을 위한 여성정책 전담기구의 발전방향을 중심으로』, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2000 참조.

간 작업그룹을 통한 정책과 프로그램 개발에 대한 정책자문에 집중하고 있다.

나. 캐나다

캐나다의 여성정책 전담 중앙행정기구인 여성지위청은 성평등을 촉진시키고, 여성에게 경제, 사회, 문화, 정치적 삶의 충분한 기회를 제공하는 것을 목적으로 1978년 설립되었다. 조직구성은 장관과 1명의 조정자 아래 7개 과로 구성되어 있다. 조정자는 여성지위부의 장으로서 여성의 지위를 담당하는 장관에게 정기적으로 보고하고, (여성지위)국무장관에게 진행되고 있는 기본상황을 보고한다. 여성지위청은 여성의 경제적 자립과 복지향상, 여성과 아동에 대한 구조적 폭력제거, 여성의 인권 향상에 우선을 두고 사업을 진행한다.

주요 업무는 전 연방정부에서 여성의 평등을 향상시키는 입법, 정책, 프로그램 확보, 입법, 정책, 프로그램에 대해 성 인지적 분석을 지도하고 정부의 결정이 모든 캐나다인, 여성과 남성에게 평등하게 혜택이 돌아가도록 변화를 권고하며, 전 연방정부에서 성 인지적 분석의 이행 촉진 및 국가 내에서 여성의 지위발전 촉진, 감사, 정책 리서치에 재정지원, 리서치 결과와 정책개발과정 종합, 여성평등을 향상시키기 위한 보조수단으로 공동체 내의 여성단체나 다른 자발적인 조직들에 대한 재정적, 기술적, 전문적 도움을 제공한다. 이외 여성평등에 대한 이슈를 소개하기 위해 지방정부나 국제조직, 여성단체 등과 협력한다.

다. 호주

호주의 여성정책 담당조직인 여성지위청은 1983년 내무부 소속에서 총리부 소속으로 옮겼으며,¹²⁾ 조직은 장관, 제1차관보, 차관보 2명, 가정폭력방지과, 지도력과, 연락과, 소득보장과, 여성노동과, 법과 국제과 등으로 구성되어 있

12) 1974년 총리실에 여성문제담당부서가 생기고, 1975년 여성문제담당실로 조직 확대, 1977년 총리실에서 내무부 소속으로 변경되면서 여성청이 되었으며, 1983년 다시 총리부 소속으로 옮기면서 여성지위청이 됨(이수영, 2000).

다.

여성지위청은 모든 호주 여성의 선택과 기회, 공정성을 지원하기 위해 범정부적으로 존재하는 법적, 제도적 장치의 일부로서 주요업무는 여성에게 영향을 미치는 문제들에 대해 여성지위를 위해 총리를 보좌하는 장관을 자문한다. 또한 범국가적으로 여성정책을 다루는 다른 정책집단 및 성차별, 평등고용기회입법과 관련된 기관과 관계를 맺고 여성들에게 영향을 미칠 수 있는 많은 이슈들에 대해 기업 파트너, 공동체 비정부단체와 공조관계를 맺고 있으며 정부는 비정부 여성단체의 활동보조를 위해 재정지원을 한다. 이외 육아와 산업관계의 분석을 통한 여성의 노동참가, 정부의 임금과 퇴직연금을 통한 여성의 임금보장, 경영 및 의사결정에서의 여성, 여성폭력방지, 여성관련법 등과 관련된 정책 추진에 주력한다(이수영, 2000).

이상 전담기구의 형식을 갖추고 있는 외국의 전담기구의 주요 기능을 살펴보면, 성 주류화, 임금차이, 시간사용조사와 같은 부처 주도의 발의와 정책과 프로그램 개발에 대한 정책자문에 집중하거나 여성의 경제적 자립과 복지향상, 여성과 아동에 대한 구조적 폭력제거, 여성의 인권 향상 등에 중점을 두고 있다. 또한 여성의 노동참가, 임금보장, 경영 및 의사결정에서의 여성, 여성폭력방지, 여성 관련법 등과 관련된 정책 추진에 주력하고 있으며, 여성문제가 가장 중심적인 업무로 되어 있다.

그러나 우리나라의 여성가족부의 주요기능은 여성정책개발사업, 여성인력개발, 양성평등문화 확산, 여성인적자원개발 시스템 구축 등의 여성정책 및 인력개발 관련 업무나 모부자시설 기능보강, 자녀양육비 이행지원 서비스 등의 한부모가족 지원, 중앙 및 지방건강가정지원센터 운영지원 등의 가족지원인프라 구축, 가족친화환경조성, 자녀양육지원 등의 가족기능강화사업과, 보육시설운영지원 및 기능보강, 영유아보육료지원, 보육인프라 구축 등의 보육관련 업무와 성매매방지 및 피해여성 보호, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 보호 등의 여성권익증진 업무를 수행하고 있으며, 이 중 보육관련 업무가 주를 이루고 있다. 앞에서 살펴본 2007년 여성가족부 예산 중 보육관련 업무가 차지하는 예산의 비율(92.7%)을 보더라도 여성가족부에서 추진하고 있는 주요업무 중

보육업무의 비중을 알 수 있다.

6. 시사점

보육서비스 전달체계의 문제점으로 보육업무 담당 인력의 부족과 부처간 협조체계의 미흡을 들 수 있다. 또한 시·군·구 보육담당 공무원의 업무부담이 과중하고, 보육시설과 시·군·구, 시·도, 여성가족부 간의 네트워크, 보육시설과 학부모와의 네트워크, 행정기관과 보육정보센터 간의 네트워크가 제대로 구축되어 있지 않아 정보공유가 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 행정기관의 담당자가 자주 바뀌어 보육사업에 대한 인식 및 기준이 달라져 보육사업의 연속성 측면에서 혼란을 초래할 수 있으며, 시설운영자의 입장에서는 행정지원을 구하기 어려운 상황이 될 수도 있다(고유미, 2005).

이외 아동복지법 제정 이후 현재까지 보육관련 업무는 당시의 정책과 법, 시대상황에 따라 행정부서가 내무부, 보건복지부, 여성가족부 등으로 이동되어 왔다¹³⁾. 이러한 주무부서의 빈번한 이동은 업무의 협조체계 미흡과 비효율성을 초래하게 되는 문제점을 나타낸다.

또한 보육시설 운영의 높은 민간의존도로 인한 보육의 공공성 약화, 보육시설의 지역적 불균형으로 인한 시설 간 과다경쟁, 보육료 덤핑 등으로 초래되는 보육시설의 질 저하문제, 보육정보센터의 업무연계와 전문인력 부족 문제로 인한 영유아보육에 대한 정보제공과 상담 등의 기능과 활동이 미약하고, 중앙보육정보센터와 지역보육정보센터의 연계가 미흡하여 업무수행과 자료공유가 이루어지지 않으며, 운영예산 및 전문인력의 부족 문제 등을 들 수 있다.

2005년 가족업무가 여성가족부로 이관되기 전까지 가족복지를 주관하는 행정부서는 보건복지부이었으며, 보건복지부 내에서 가족복지업무는 가족정책의 방향성을 선도하고 정책적 차원의 변화를 모색할 수 있는 위상이 아니라 요보호가족에 대한 사후지원서비스 제공이나 가정의례보급이나 홍보와 같은 지역

13) 아동복지법이 제정된 이후 1982년 유아교육진흥법 제정시 내무부로, 1991년 영유아보육법 제정시 보건복지부로, 그리고 2004년 6월에는 여성가족부로 이관되었음.

적인 업무에 치중되어 왔다. 이와 같은 가족복지 업무의 단편성이나 주변성으로 인하여 가정복지과는 사회적 혹은 정치적 상황에 따라 역사적으로 부침을 거듭해 왔다. 가정복지과는 1997년 사회복지정책실 가정복지심의관 산하에 노인복지과, 아동복지과, 여성복지과, 장애인복지과와 함께 편제되어 있었으나 IMF 이후 정부조직의 슬림화의 기치아래 진행된 1999년 보건복지부 부서조정 과정에서 가정복지 업무는 여러 부서로 개별적 업무들이 이전되면서 독립적인과는 폐지되었다. 2002년 5월 보건복지부령에 따라 가족복지업무를 담당하는 부처가 신설되었으나 독립적인 가족업무를 관장하는 것이 아니라 가정·아동복지과로 재편됨으로써 그 위상이나 역할이 한정되었다.

이와 같이 우리나라의 가족복지정책은 독립적인 행정부서에 의하여 전반적으로 가족의 복지를 증진시킬 수 있는 정책 비전을 제시하거나 여타 부서와 가족정책적 차원의 조율을 할 수 있는 독자적인 영역을 확보하지 못한 채 주변적이고 제한된 가족복지업무에 국한되어 왔다. 또한 구조적 한계로 인하여 가정복지과의 정체성도 사회복지정책실의 정책방향에 따라 변하는 주변적인 부서로 간주되었다. 이와 같이 가족복지정책의 전망을 제시하는 중앙행정부서가 부재함으로써 가족복지정책의 수립과 집행에 한계를 가져와 가족복지업무에 제약을 받을 수 밖에 없었다.

이와 같은 중앙정부 차원의 가족복지업무 전달체계의 문제는 지방자치단체에서도 유사한 방식으로 나타났다. 지방정부가 중앙정부의 행정에 전적으로 종속되는 우리나라 행정 구조 속에서 중앙정부 차원에서 나타나는 문제점은 지방자치단체의 전달체계에서도 동일한 양상으로 나타나고 있다. 가족복지에 대한 인식부재와 가족관련 부서의 위상이 취약한 현실 속에서 시·군·구 단위의 기초자치단체 수준에서는 가족복지업무를 전담하는 인력이 없거나 여러 가지 사회복지 업무를 수행하면서 극히 낮은 비율로 가족복지업무에 관여하는 것으로 나타난다(송다영, 2005).

이외 가족 및 아동복지 관련 전달체계에 있어서의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 참여정부에서는 2004년 6월에 정부혁신지방분권위에서 '가족·청소년 정책기능 조정' TF팀이 구성되면서 잠재되어 있던 중앙정부 조직간 갈등양상

이 표면화 되는 계기가 마련되었다. 그 출발은 조정 TF팀에서 가족해체, 결혼과 출산기피, 사교육비 문제 등 현재의 심각한 가족문제를 해결하기 위해서는 기존의 패러다임과 제도적 장치로서는 어렵다고 보고, 새로운 패러다임에 의한 문제해결 방안을 찾고자 한 점에서 시작되었다. 이는 연관된 부처들간 관련 업무의 통합과 조정의 필요성에 대한 문제제기로 연결되었다.

2004년 9월에 동 TF팀은 '가족·청소년 정책기능 조정안'을 대통령에게 보고하면서 가정의 보호를 필요로 하는 아동과 청소년을 위한 새로운 가족정책을 위해서는 정부조직 개편이 필요하다는 견해를 제출하였다. 그 이후에 전개된 과정은 여성부, 보건복지부, 청소년보호위원회, 문화관광부가 가족과 청소년 정책과 관련된 문제, 가족의 케어기능을 사회적 케어로 전환할 필요에 의해 나타나는 막대한 정책수요를 두고서 주무 부서의 영역 설정과 관련해서 치열한 공방을 벌인 것이다. 그 결과는 치열했던 논란만큼의 성과를 거두지는 못했으며, 여성부가 여성가족부로 바뀌면서 이미 보건복지부로부터 넘겨받은 영유아 관련 업무 외에 가족정책의 수립과 조정의 권한을 추가해서 갖는 것으로, 청소년보호위원회가 국가청소년위원회로 바뀌게 된 것 등을 제외하고는 영역간 합의는 이루어지지 않은 상태에 있다(김영중, 2006).

이와 같이 동일 대상에 대한 정책을 제시하는 중앙부처가 다를 경우 중앙부처별 다른 정책을 제시하고 있어 공급이 산발적으로 되고 있으며, 각 부처내의 실·국간에도 유사한 정책공급이 중복되기도 하여 이로 인해 일선 집행단위의 시·군·구가 오히려 중앙정부와 상급 정부의 분리된 정책 수행을 위해 많은 비용이 소요된다는 문제점이 있다. 또한 동일한 업무에 대해 소관부처가 다르고 정책 자체를 각각의 부처에서 개별적으로 추진하는 체계는 실효성 있는 정책의 추진을 이룰 수 없다.

현재와 같이 아동복지 정책을 수립하고 실행하는 주무부처 및 부서가 분산되어 있을 경우 인력과 예산이 과도하게 들고 부처간의 기능 중복과 정책의 일관성이 부족한 것으로 나타난다. 따라서 앞으로 지역사회 내 관계부처 간 네트워크 구축방안을 마련해 기능 중복의 문제를 보다 적극적으로 해결해 나가야 할 것이며, 정부부처간의 연계기능 향상, 또는 업무의 통합 등이 이루어져

야 할 것이다.

다음은 기존 전달체계상에 있어 나타나고 있는 문제점들이다.

첫째, 일반행정 조직체계에서 사회복지행정을 구현하는데 따른 문제이다. 중앙부처에서 수립하는 아동·가족사업계획과 지침이 그 집행에 있어서는 행정자치부의 지방행정 체계를 통해서 수행됨으로써 서비스 전달체계의 일관성과 전문성의 확보가 어려운 문제로 발생한다.

둘째, 개별적으로 범주화된 서비스 정책들이 일선에 부과됨으로써 나타나는 문제이다. 현재는 중앙정부 차원에서 보건복지부의 영역 뿐만 아니라 여성가족부가 보육, 가족지원 등 새롭게 휴먼서비스와의 중첩된 정책 영역으로 확장을 시도하고 있으며, 교육인적자원부, 노동부, 건설교통부, 문화관광부에서 사회복지 정책들을 보다 적극적으로 생산해 내고 있다. 문제는 이들이 각기 독자적으로 범주화된 서비스 정책들을 제시하고 있으며, 이러한 정책들은 모두 일선 집행 전달기관인 시·군·구 또는 읍·면·동으로 집중되어 상당 부분은 클라이언트와의 대면적 관계에서 서비스를 전달하는 사회복지전담공무원이 처리해야 하는 몫으로 넘겨진다. 범주별로 각기 다른 정책적 목적과 수단, 집행방법, 보고체계를 갖는 이러한 업무들이 사회복지전담공무원에게 집중되면서 업무의 폭주와 업무자의 소진을 야기하고, 한편으로는 업무의 통합적 처리의 대한 기대는 더욱 요원해지도록 한다(김영중, 2006).

셋째, 현재 사회복지서비스 전달체계는 중앙집권적인 구조를 가지고 있어서 다양한 지역사회 욕구에 적절히 대처할 수 있는 서비스 시스템 기반의 수립이 어렵다는 문제이다. 사회복지서비스의 재정분권이 본격화된 2005년 이후로 이 문제에 대한 개선가능성은 열려져 있으나 그럼에도 일선기관에서는 처리가 요구되는 중앙부처별 지침은 예년에 비해 크게 줄지 않고 있다고 보고한다. 또한 지방정부 차원에서도 지역서비스 시스템의 확보에 적극적인 관심을 보여야 함에도 불구하고 재정자원의 한계와 지역 정치환경의 인식부족 등으로 인해 그러한 변화가 쉽사리 발현되지 않고 있다는 점도 지역복지 서비스 전달체계의 구축을 저해하는 요인으로 간주되고 있다.

넷째, 공공 사회복지전달체계에서 전문인력의 가치평가에 대한 문제이다. 사

회복지 전달체계에 있어서 전문인력과 전문시스템 구축의 필요성에 대한 욕구는 매우 높은 편이다. 상향된 인간 욕구의 위계로 넘어갈수록 휴먼서비스적 속성이 강하게 나타나는데, 휴먼서비스의 효과성은 개별화된 욕구 규정과 탄력적인 서비스 공급체계를 통해서만이 가능해진다. 최근 사회복지정책의 이념적 변화가 선행되었음에도 불구하고 이를 수행하는 사회복지 전달체에서 전문인력에 대한 가치규정은 여전히 그러한 변화를 따라가지 못하고 있다. 사회복지전담공무원의 확충과 전문적 업무수행의 여건 마련은 여전히 미비하다(김영중, 2006).

제4절 교육인적자원부 아동정책 수행체계

1. 연혁

현재의 교육인적자원부는 1948년 정부조직법에 의해 11부 4처 3위원회로 발족되었던 중앙행정기구의 하나인 “교육·과학·기술·체육·기타 문화 전반에 관한 사항”을 관장하던 문교부에서 시작되었고 문교부직제가 공포되어 1실 5국 22과로 편성 발족하게 되었다. 막료조직으로 비서실이 기획기능의 일부를 담당하였고 학교교육 관장대상에 따른 보통교육국 및 고등교육국과 기능별에 따른 과학교육국·문화국·편수국을 두었다.

1970년대에 담당관제 및 체육국·교육시설국·교직국·학술진흥국을 신설하였고 1986년에는 교육정책실과 대학국을 통폐합하여 대학정책실을 신설하고 과학교육국을 신설하였으며 교직국제국을 교직국으로, 사회직업교육국을 사회국제교육국으로 각각 개편하여 3실5국25과25담당관으로 개편되었다.

1990년 문교부에서 교육부로 명칭이 변경되었으며 1998년에는 초중등교육실을 학교정책실로, 고등교육실을 학술연구지원국으로, 지방교육행정국을 교육환경개선국으로, 교육정보관리국을 교육정보화국으로 개편하고 교육정책기획국을 폐지하고 기획관리실장 밑에 교육정책기획관을 신설하여 2실4국23과18담당

관으로 개편하였다.

2001년 국가수준의 인적자원개발정책의 수립 및 총괄·조정기능을 수행하기 위하여 교육인적자원부로 변경하고, 교육정책기획관과 교육과정정책심의관을 폐지하며, 차관보, 인적자원정책국을 신설하고 교육정보화 기능과 국제교육협력기능을 통합하여 국제교육정보화기획관으로 개편하였다. 2005년에는 행정혁신 역량을 강화하고 혁신업무 추진의 효율성을 제고하기 위해 혁신담당관을 혁신기획관으로 개칭하고 지방교육행정기관의 업무혁신에 관한 기획, 지원업무 등을 총괄하고자 공보관실의 홍보기획담당관을 폐지하는 대신 학교정책실에 지방교육혁신과를 신설하였다. 그리고 학교건강·체육정책 및 인적자원관리기능 등을 강화하기 위해 국외 인적자원정책과와 학교체육보전급식과를 신설하였으며 정책홍보기능을 강화하기 위해 기획관리실을 정책홍보관리실로 개편하였다.

2006년에는 지방교육재정 디지털예산 회계시스템 구축운영을 위해 디지털지방교육재정팀을 신설하고 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률 개정」으로 학교폭력대책팀을 신설하였다.

2. 조직 및 역할

현재 교육인적자원부는 부총리 및 차관, 차관보 아래에 정책홍보관리실과 학교정책실 2개의 실과 학교정책국, 지방교육지원국, 인적자원정책국, 평생학습국, 대학지원국, 국제교육정보화국의 6개 국, 그리고 36개 과와 11개의 팀으로 이루어져 있다.

2006년 8월 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률 개정」으로 대책수립을 위하여 학교폭력대책팀이 신설되었고 2005년 2월 학교건강·체육정책 및 인적자원 관리기능 등을 강화하기 위하여 교육인적자원부에 2개 과 국외 인적자원정책과, 학교체육보전급식과를 신설하였다.

교육인적자원부의 학교정책실 - 지방교육지원국 소속의 교육복지정책과, 유아교육지원과, 특수교육지원과, 학교체육보전급식과; 학교정책국 - 학교폭력대

책팀 등에서 보육 및 아동복지 관련 사업을 담당하고 있다.

교육복지정책과에서는 농촌교육여건 개선, 새터민 지원, 교육복지투자사업 등의 초·중등학교 학생복지정책을 총괄하고 있으며 유아교육지원과에서는 유아교육진흥에 관한 기본정책의 수립, 유아교육기관의 설립 및 운영지원을 담당하고 있다. 학교체육보전급식과는 학교의 보건정책 및 학교급식정책을 수립·조정하고 있으며 학교폭력대책팀은 학교폭력예방 및 대책 기본계획을 수립하였다.

교육인적자원부의 비전은 초·중등교육의 공공성 제고, 고등교육의 경쟁력 강화와 능력중심 사회로의 전환을 통해 교육개혁과 지식문화강국을 실현하고자 하는데 있다. 초·중등교육의 공공성 제고를 위한 정책의 기본 방향은 공교육의 내실화, 교원의 전문성 신장과 사기진작, 국민 기초능력 보장, 교육복지의 확대이다. 고등교육의 경쟁력 강화를 위해서 세계적 수준의 대학과 지역혁신을 선도하는 지방대학을 육성하고 대학교육 연구의 질적 수준을 제고하고자 한다. 능력중심 사회로의 전환을 위한 기본 방향은 산업수요에 부응하는 핵심인력 양성과 여성 및 취약계층의 능력개발 지원, 국가·지방의 인적자원정책 총괄 조정이다.

교육인적자원부에서는 여성 및 취약계층의 인적자원 활용을 촉진하기 위해 영유아 보육·교육비 지원을 확대하고자 하며 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원, 학교폭력 예방·근절 대책 강화 등의 사업을 수행하고 있다. 교육의 공공성 강화와 교육복지를 확대하기 위해 교육인적자원부에서는 체험학습비, 급식비 지원 등 학부모의 교육비 부담을 완화시키고 실업계 고교의 학비지원 대상을 단계적으로 확대 추진하는 등 의무·무상교육을 확대추진하고자 하고 있다. 아울러 농어촌, 도시 저소득 지역 등 지역간·계층간 교육격차의 해소, 유아교육의 공교육화를 위한 만5세아 무상교육 지원대상 확대, 특수교육 수혜율 확대 등 교육복지 확대를 통해 교육의 기회균등을 이루고자 한다.

교육인적자원부에서는 매년 증가하고 있는 사교육비를 경감하기 위한 제도 개선으로 교육·보육 통합(Edu-Care)을 위한 유치원 종일반 확대, 유치원 부족

지역에 대한 공립유치원 설립 확대 등을 추진하고 있으며 사교육비를 학교 내로 흡수하기 위한 방안으로 초등학교 저학년을 대상으로 방과후·방학중 학교 내 보육을 실시하고 있다.

[그림 4-4] 교육인적자원부 조직도



자료: 교육인적자원부 홈페이지.

3. 예산

2006년도 교육예산은 전년보다 4.0% 증가한 285,402억원이었고 전체 정부예산의 19.7%의 비중을 차지하였다. 부문별 예산 규모를 살펴보면 고등교육부문 3조 5,697억원으로 12.3%, 평생·직업·국제교육부문은 2,732억원으로 0.9%, 유아 및 초중등교육부문은 25조 2,844억원으로 86.8%의 비중을 차지하고 있다. 고등교육부문의 주요 사업별 예산은, 국제경쟁력을 갖춘 고등단계 인적자원 개발에 4,27억원, 지역균형발전을 위한 지방대 지원강화를 위해 3,200억원, 학술연구지원 및 대학생 복지확대에 4,400억원, 국립대 운영 및 시설 지원 3,587억원이다. 평생·직업·국제교육부문의 주요 사업별 예산을 보면 평생 및 직업 교육 진흥사업은 1,840억원, 인적자원개발 및 국제교육지원은 393억원이다.

유아 및 초중등교육부문의 주요 사업별 예산은 유아 및 특수교육 중점 지원을 위해 2,145억원, 농산어촌 여건 개선지원을 위해 454억원을 사용한다. 유아 및 특수교육 지원사업 중 만5세아, 만3·4세아의 유아교육 지원확대를 위해 1,997억원을, 장애아 학습권 보장을 위한 장애아 교육지원에 133억원의 예산을 사용하였다.

4. 수행체계

교육인적자원부는 인적자원개발 정책의 총괄·조정 부처로서 인적자원개발을 위한 정책 수립 및 조정을 담당하고 있다. 부총리 및 차관, 차관보 아래에 정책홍보관리실과 학교정책실 2개의 실과 학교정책국, 지방교육지원국, 인적자원정책국, 평생학습국, 대학지원국, 국제교육정보화국의 6개 국, 그리고 36개 과와 11개의 팀으로 이루어져 있다.

교육인적자원부 산하의 특별행정기관인 16개 시도교육청을 통해 교육인적자원개발 정책을 수행하고 있다. 시도 교육청의 조직을 보면 본청과 지역교육청이 있으며 산하기관으로 평생학습관, 도서관 등이 있다. 시도교육청은 기획, 지역교육청은 학교지원 위주로 기능을 전환하였다. 지역의 주요 교육정책 과정에 교육주체들이 참여할 수 있도록 지역교육청에 주민, 학부모, 교원 등으로

지역교육발전협의체를 설치하고 있다.

단위학교의 자율성을 제약하는 법령, 제도, 지침의 정비로 단위학교의 교육과정 편성·운영에 대한 자율권을 확대하고 있다. 학교교육 관련 기능은 현장 자율성 존중을 기조로 하여 관련 업무는 최대한 이양·위탁하고 규제적 행·재정지침은 폐지하는 대신에, 자율화에 따른 지원·평가 및 감사기능을 강화해 나가도록 하고 있다. 학교 운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시하기 위해 국·공립 및 사립의 초·중고, 특수학교에 심의·자문기구인 학교운영위원회를 설치하고 있다.

우리나라는 교육·학예사무의 전문성과 독자성을 감안하여 1991년 제정된 「교육자치법」에 따라 지방자치단체의 일반기관으로서의 의결기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체장과는 별도의 특별기관으로서 교육위원회와 교육감을 시도에 설치하여 광역자치단체에 한하여 지방교육자치를 실시하고 있다. 교육위원회에서 조례·예산안 등에 관해서 의결하여 시도 의회에 제출하고 교육·학예에 관한 사항에 한해서는 교육위원회의 의결을 그대로 수용하도록 하고 있다.

5. 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 중앙의 교육행정체계인 교육인적자원부에서는 유아교육에서부터 평생교육에 이르기까지 많은 사무를 수행하고 있다. 국가 인적자원개발의 총괄부서로서 국가발전에 필요한 인력공급이라는 문제해결을 위해 고등교육과 성인교육에 집중하면서도 국민기초교육단계인 유·초·중등교육의 쟁점에까지 지나치게 몰두하고 있어 국가의 교육행정력을 분산하고 있다는 비판을 받고 있다.

교육복지행정을 수행하는 데 있어서도 관련 사업이 다수 부처에 산재되어 개별적으로 추진되고 있어 종합적이고 효율적인 교육복지서비스 제공이 곤란한 상황이다. 아울러 시도교육청의 교육복지 전담 부서 및 인력 부재로 인해 지역 중심의 교육복지정책 추진 체제가 미비하다. 이에 따라 시도교육청은 교

육인적자원부 교육복지담당 부서와 조직상, 업무상 연계상의 문제를 노정하고 있고, 지역단위 교육복지 정책의 체계적 추진이 곤란한 상황이다. 또한 교육복지 관련 행정기관 간, 공공기관 및 민간기관간 협력체제 미비로 종합적이고 실효성 있는 교육복지 서비스 제공이 곤란한 실정이다(이태수, 2004).

지방교육자치의 실시 등 지속적인 분권화 노력에도 불구하고 교육행정 권한이 중앙 및 광역단위에 집중되어 있고, 지방이양보다는 위임 중심의 권한 배분구조를 갖고 있으며 중앙과 지방간의 권한 배분이 애매할 뿐만 아니라 결과적으로 지방분권 또는 교육자치를 체감하지 못하고 있다. 지역교육청간 격차 심화 및 여건 불균등과 시도교육청의 감독, 집행 위주의 비효율적인 운영, 인사권·집행권 등의 권한이 시도교육청에 집중되어 있는 지방분권 병목화 현상도 문제점으로 지적되고 있다(김홍주, 2004).

현행 지방교육자치는 지방교육자치에 관한 법률에 따라 시·도 단위의 광역교육자치만을 실시하고 있다. 따라서 과거에 교육인적자원부에서 행사하던 지방교육에 관한 조례, 예산안, 결산 등에 대한 심의·의결과 기타 교육에 관한 사무가 시도별 1개의 교육위원회에 의해서 수행되고 있는 것이다. 이러한 광역 규모 차원에서는 지역주민의 교육적 필요를 충분히 채워주기 곤란할 뿐 아니라 지역주민의 참여를 유도하기가 어렵다.

또한 교육위원회에서 교육·학예에 관한 심의 의결기능을 행사하고 있으나 최종 의결기관이 아니며, 핵심 사무에 대해 지방의회의 의결을 거치도록 되어 있어 이와 같은 지방교육 사무에 대한 의결권의 이원화는 교육행정의 비효율을 초래하고 있다.

제5절 국가청소년위원회 아동정책 수행체계¹⁴⁾

1. 연혁

14) 본 절은 국가청소년위원회에서 집필한 청소년백서(2006)를 주로 참조하였음.

우리나라에서는 청소년과 관련한 업무는 국가청소년위원회에서 담당하고 있다. 청소년업무의 전담조직은 여러 차례 바뀌었는데, 1988년에는 체육부에 청소년국이 처음으로 설치되었다. 1991년에는 청소년정책조정실로 확대·개편되었고, 1993년에는 문화체육부 청소년 정책실로 바뀌었다. 1997년에는 증가하는 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 문화체육부에 청소년보호위원회가 설치되었다. 여기서는 「청소년보호법」에 제시된 청소년유해매체물, 유해약물에 대한 유통규제와 단속, 유해업소의 청소년 출입·고용금지를 주요 업무로 다루었다.

청소년조직은 1998년 ‘국민의 정부’ 조직개편에 따라 청소년정책실이 청소년국으로 되어 문화관광부(전신 문화체육부)에 존치되었고, 청소년보호위원회는 국무총리실로 소속이 변경되었다. 이원화된 청소년 중앙행정조직은 행정기관 분리에 따른 체계적·종합적 정책 수행이 곤란하였고, 정책환경 변화에의 대처능력이 약하였다. 더구나 각 부처에 산재해 있는 청소년 정책을 총괄하고 조정하기 어려웠다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2005년 국무총리산하에 ‘청소년위원회’를 설치하였고 2006년에는 ‘국가청소년위원회’로 개명하였다.

<표 4-10> 청소년 담당기구의 변천

단계	시기	기간	특성	명칭	주무부처
1단계	1948.8.~ 1964.9.	16년	부처별 산발추진	부처별 관련업무 추진	각 부처
2단계	1961.10.~ 1977.8.	13년	부처차원의 조정	청소년보호대책위원회	내무부 무임소장관실
3단계	1977.8.~ 1988.6.	11년	정부차원의 조정	청소년대책위원회	국무총리실 문교부
4단계	1988.6.~ 2005.4.	7년	정부차원의 조정, 부처차원의 총관 집행	청소년육성위원회	체육부 체육청소년부 문화체육부 문화관광부/국 무총리실(청소년 보호위원회)
5단계	2005.4.~ 현재		청소년조직 통합 단일청소년전담조직 출범	청소년위원회/ 국가청소년위원회	국무총리실

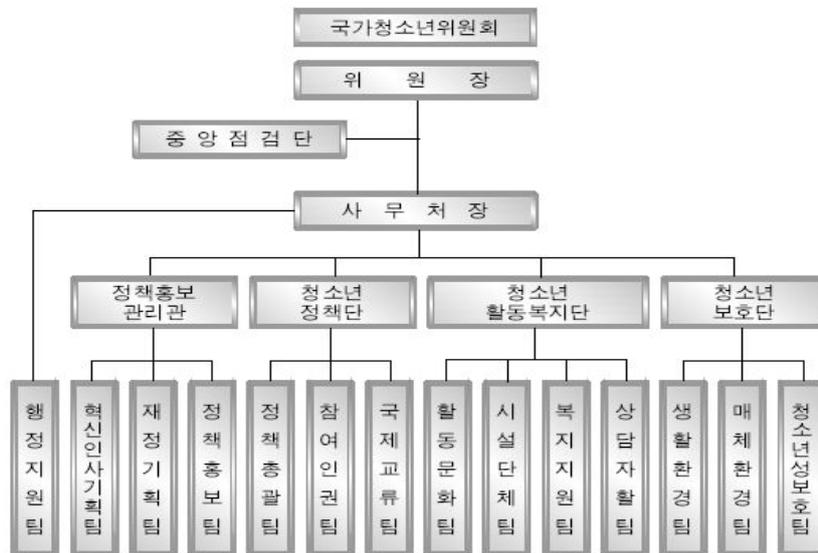
자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006, p366.

2. 조직 및 역할

국가청소년위원회는 위원장을 포함하여 총 13명의 위원으로 구성되어 있다. 사무처는 1관(정책홍보관리관) 3단(청소년정책단, 청소년활동복지단, 청소년보호단) 14팀으로 구성되어 있고, 총 130명(중앙점검단 별도)이 고용되어 있다.

정책홍보관리관은 혁신인사기획팀, 재정기획팀, 정책홍보팀의 3팀으로, 청소년정책단은 정책총괄팀, 참여인권팀, 국제교류팀 등 3팀으로, 청소년활동복지단은 활동문화팀, 시설단체팀, 복지지원팀, 상담자활팀 등 4팀으로, 청소년보호단은 생활환경팀, 매체환경팀, 청소년성보호팀 등 3팀으로 구성되어 있다. 한편, 위원장 산하에 청소년 유해업소 상시 점검단속을 하는 중앙점검단을 두고 있다.

[그림 4-5] 국가청소년위원회 조직도



자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006, p364.

인력현황을 보면 2006년 현재 총 130명의 정원이 설정되어 있다. 자세한 사항은 <표 4-11>에 제시하였다.

<표 4-11> 국가청소년위원회 인력현황(2006. 7)

(단위: 명)

직 급	정무직	고위공무원		3·4급	4급	4·5급	5급	6급	7급	연구사	기능직	계
		별정직	일반직									
정 원	1	2	3	3	10	11	37	31	16	1	15	130

주 : 「국가청소년위원회」, 전문위원 : 4명 별도
 자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006, p364.

국가청소년위원회의 주요 역할은 다음과 같다.

- 청소년육성·활동·복지·보호 등 청소년에 관한 사무의 효율적 수행
- 청소년정책에 관한 기본계획의 수립·시행
- 청소년의 참여 활성화 및 권익보호·증진
- 청소년 수련활동의 활성화
- 청소년의 복지 및 복지시설에 대한 지원 및 운영
- 청소년 상담 및 선도·보호
- 청소년 유해환경·유해매체에 대한 조사 및 연구·규제
- 청소년 유해매체·업소·악물·물건 등으로부터의 청소년보호 및 예방
- 청소년의 성보호 및 성범죄 피해 청소년의 재활지원
- 각종 유해환경 및 유해행위에 대한 신고접수 및 처리
- 청소년과 관련된 사항에 관한 대국민 홍보 및 관련단체·시민운동지원

국가청소년위원회 조직의 업무분장 현황은 <표 4-12>에 제시되었다. 정책홍보관리관에서는 인사·조직·성과관리 및 행정혁신에 관한사항, 예산편성 및 기금운용에 관한 사항, 국회·정당관련 업무, 법령안 심사 및 소송 사무, 정책홍보에 관한 사항을 담당한다. 청소년정책단은 청소년정책에 관한 중장기 계획 수립 및 조정, 청소년관련 업무의 부처간 협의·조정 총괄, 청소년 참여 및 권익보호·증진에 관한 사항, 청소년교류확대 및 지원에 관한 사항을 담당한다.

활동복지단은 청소년 활동 진흥에 관한 사항, 청소년단체에 대한 지원 및

감독, 청소년 복지지원에 관한 사항, 위기청소년 보호자화 지원에 관한 사항을 담당한다. 청소년보호단은 청소년유해환경 종합대책 수립·시행, 유해매체 규제 및 유익매체 증진에 관한 사항, 유해약물 오·남용 예방 및 재활대책, 청소년성보호를 위한 시책의 수립·시행을 전담한다. 중앙점검단은 청소년 종합대책의 추진상황 점검·관리, 청소년 보호정책 관련 지방행정기관 평가, 청소년 유해환경 점검·단속 등을 수행한다. 마지막으로 행정지원팀은 경리·회계 및 결산, 민원업무에 관한 사항, 물품 구매·조달 및 관리, 국유재산 관리·운영, 자체감사·부패방지 및 공직윤리에 관한 사항 등을 담당한다.

<표 4-12> 국가청소년위원회 청소년업무 분장 현황

구 분	관 장 업 무
정책홍보관리관	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 인사·조직·성과관리 및 행정혁신에 관한 사항 ▲ 예산 편성 및 기금운용에 관한 사항 ▲ 국회·정당관련 업무, 법령안 심사 및 소송 사무 ▲ 정책홍보에 관한 사항
청소년정책단	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 청소년정책에 관한 중장기 계획 수립 및 조정 ▲ 청소년관련 업무의 부처간 협의·조정 총괄 ▲ 청소년 참여 및 권익보호·증진에 관한 사항 ▲ 청소년 교류확대 및 지원에 관한 사항
활동복지단	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 청소년 활동 진흥에 관한 사항 ▲ 청소년단체에 대한 지원 및 감독 ▲ 청소년 복지지원에 관한 사항 ▲ 위기청소년 보호·자활 지원에 관한 사항
청소년보호단	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 청소년유해환경 종합대책 수립·시행 ▲ 유해매체 규제 및 유익매체 증진에 관한 사항 ▲ 유해약물 오·남용 예방 및 재활대책 ▲ 청소년성보호를 위한 시책의 수립·시행
중앙점검단	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 청소년보호 종합대책의 추진상황 점검·관리 ▲ 청소년 보호정책 관련 지방행정기관 평가 ▲ 청소년유해환경 점검·단속 등
행정지원팀	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 경리·회계 및 결산, 민원업무에 관한 사항 ▲ 물품 구매·조달 및 관리, 국유재산 관리·운영 ▲ 자체감사·부패방지 및 공직윤리에 관한 사항 등

자료: 국가청소년위원회, 『내부자료』, 2006.

참고로 청소년과 관련한 법령을 모아서 <표 4-13>에 제시하였다.

<표 4-13> 청소년관련 법령

법령명	제정일	시행일	개정일	비고
청소년기본법	'91.12.31	'93. 1. 1	'05.12.29	
청소년기본법시행령	'92.12.31	'93. 1. 1	'06. 6.12	개정
청소년기본법시행규칙	'93. 2. 1	'93. 2. 1	'05. 4.27	
청소년보호법	'97. 3. 7	'97. 7. 1	'06. 4.28	개정
청소년보호법시행령	'97. 6.28	'97. 7. 1	'06. 6.29	개정
청소년보호법시행규칙	'97. 7. 7	'97. 7. 7	'05. 4.27	
청소년활동진흥법	'04. 2. 9	'05. 2.10	'06. 4.28	개정
청소년활동진흥법시행령	'05. 3.18	'05. 3.18	'06. 8. 4	개정
청소년활동진흥법시행규칙	'05. 3.22	'05. 3.22	-	
청소년복지지원법	'04. 2. 9	'05. 2.10	'05.12.29	
청소년복지지원법시행령	'05. 3.18	'05. 3.18	'06. 3.29	개정
청소년복지지원법시행규칙	'05. 3.18	'05. 3.18	-	
청소년의성보호에관한법률	'00. 2. 3	'00. 7. 1	'05.12.29	
청소년의성보호에관한법률시행령	'00.10.23	'00.10.23	'06. 6.29	개정
소년의성보호에관한법률시행규칙	'06. 6.30	'06. 6.30	-	제정
한국청소년연맹육성에관한법률	'81. 4.13	'81. 4.13	'05. 3.24	
스카우트활동육성에관한법률	'69. 7.28	'69. 7.28	'05. 3.24	

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006, p370.

3. 예산

청소년정책을 위한 재원은 국고, 국가균형발전특별회계, 청소년 육성기금 등으로 구성된다(표 4-14 참조). 국고예산은 청소년시설 확충과 여건조성, 청소년 보호사업에 사용되고, 국가균형발전특별회계예산은 시군구 및 읍면동 청소년 시설 건립과 개보수에 사용된다. 청소년육성기금은 청소년 프로그램 사업 지원에 활용된다.

<표 4-14>에 제시된 바와 같이 2006년도 청소년정책 예산은 총 1,378억원으로 일반회계 198억원, 청소년육성기금 722억원, 균특회계 450억원이다.

<표 4-14> 연도별 청소년정책 예산

(단위: 백만원)

구분	문화부 청소년국		청소년보호 위원회	국가청소년 위원회	청소년 육성기금		균특 회계	예비비	계
	일반 회계	농특 회계	일반 회계	일반 회계	육성 사업	시설 융자			
1995	28,098	2,000	-	-	4,309	10,000	13,654	-	58,061
2000	25,954	1,000	4,111	-	10,814	12,350	26,525	-	80,754
2003	25,084	-	7,077	-	13,979	7,000	36,607	-	89,747
2004	23,149	-	8,817	-	41,610	6,000	30,248	-	109,824
2005	10,872	-	9,950	-	52,436	6,000	37,643	8,138	125,039
2006	-	-	-	19,825	67,727	4,500	45,442	321	137,815

주1) '95~'97년도에는 청소년육성기금 출연예산 각 100억원을 국고에 포함

2) 시설건립 예산은 '95년도부터 지방양여금에서 균특회계로 전환

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006, p372.

2007년 일반회계 및 균특 예산(안)과 기금예산(안)은 다음 <표 4-15>에 정리하였다. 일반회계 및 균특 예산의 상당 부분은 시설 확충에 활용됨을 알 수 있다. 기금예산의 경우는 시설운영비와 청소년 방과후 아카데미 같은 프로그램을 지원하는 비용으로 사용됨을 알 수 있다. 아울러 기금사업의 주요 내용은 <표 4-16>에 제시하였다.

<표 4-15> 2007년 국가청소년위원회 예산개요

(단위 : 백만원)

구 분	2006예산(A)	2007예산안(B)	B-A	%
합 계	65,588	78,556	12,968	19.8
【일반회계】	20,146	35,428	15,282	75.9
□ 인 건 비	6,849	7,259	410	6.0
□ 사 업 비	13,297	28,169	14,872	111.8
○ 기 본 사 업 비	4,064	3,894	△170	△4.2
○ 주 요 사 업 비	9,233	24,275	15,042	162.9
-청소년정책 연구지원	130	352	222	170.8
-청소년백서 발간 및 포상	185	232	47	25.4
-청소년특별회의	305	250	△55	△18.0
-청소년정책참여사업 지원	430	250	△180	△41.9
-청소년인권증진 지원	270	256	△14	△5.2
-국가간 교류사업	892	973	81	9.1
-국제교류지원센터 운영	114	150	36	31.6
-스카우트연맹 연차회비	227	200	△27	△11.9
-국립청소년우주체험센터 건립	700	11,500	10,800	1,542.9
-청소년 폭력예방	230	219	△11	△4.8
-청소년 가출예방	422	402	△20	△4.7
-청소년시설 안전지원	709	750	41	5.8
-청소년지도사 양성지원	300	550	250	83.3
-청소년시설 DB 구축	703	-	△703	순감
-평창수련원 국유지 소송 보전금	-	5,700	5,700	순증
-중앙점검단 운영지원	213	245	32	15.0
-청소년 유해환경 정화	1,224	1,230	6	0.5
-약물남용 등 예방 및 치료재활	557	267	△290	△52.1
-매체물 피해예방 및 재활지원	300	-	△300	순감
-청소년유해매체물 모니터링	329	-	△329	순감
-성범죄자 신상공개 및 교육홍보	372	410	38	10.2
-성범죄자 등록·열람 및 취업제한	300	339	39	13.0
○ 예비비	321	-	△321	순감
【국가균형발전특별회계】	45,442	43,128	△2,314	△5.1
○ 주 요 사 업 비	45,442	43,128	△2,314	△5.1
-지자체청소년시설확충지원	45,442	43,128	△2,314	△5.1

자료: 국가청소년위원회, 『내부자료』, 2006.

<표 4-16> 2007년 국가청소년위원회 기금(안)개요

(단위 : 백만원)

구 분	'06예산 (A)	'07예산(안) (B)	증 감 (B-A)	증감율 (%)
청소년육성기금	72,227	78,534	6,307	8.7
○ 청소년정책	12,309	12,570	261	2.1
- 시·도 청소년자원봉사센터 운영지원	1,443	1,299	△144	△10.0
- 청소년자원봉사센터 사업지원	1,767	1,577	△190	△10.8
- 한국청소년진흥센터 운영지원	2,720	2,970	250	9.2
- 청소년참여활동사업	977	1,477	500	51.2
- 청소년정책프로그램 공모지원	1,073	1,076	3	0.3
- 청소년간교류사업 지원	3,170	3,012	△158	△5.0
- 중국청소년초청 사업	1,159	1,159	-	-
○ 청소년활동 및 복지증진	52,986	57,916	4,930	9.3
- 청소년 방과후 아카데미 지원	7,700	12,034	4,334	56.3
- 동반자프로그램 운영지원	1,606	2,573	967	60.2
- 시·도 시·군·구 청소년통합지원체계	4,700	5,060	360	7.7
- 위기청소년 지원기반조성	1,732	1,520	△212	△12.2
- 위기청소년 자립준비 아카데미	-	935	935	순증
- 한국청소년상담원 지원	6,308	6,608	300	4.8
- 중앙청소년수련원 운영지원	4,385	4,385	-	-
- 평창청소년수련원 운영지원	2,755	2,755	-	-
- 중앙청소년수련원 부지임대료 지원	2,850	285	△2,565	△90.0
- 독립군 체험캠프 조성	-	500	500	순증
- 글로벌빌리지 청소년영어캠프 운영	-	500	500	순증
- 청소년단체협의회지원	618	618	-	-
- 폭력추방지역협의회 및 지역활동사업	1,520	1,520	-	-
- 시민단체 폭력추방운동 지원	1,454	1,454	-	-
- 청소년쉼터 운영지원	3,533	4,165	632	17.9
- 어려운 청소년 지원	1,330	704	△626	△47.1
- 청소년문화존 운영	2,010	1,808	△202	△10.0
- 청소년 동아리활동	1,500	1,422	△78	△5.2
- 청소년 어울마당	1,255	1,192	△63	△5.0

<표 4-16> 계속

(단위 : 백만원)

구 분	'06예산 (A)	'07예산(안) (B)	증 감 (B-A)	증감율 (%)
- 청소년 독서진흥사업	336	798	462	137.5
- 청소년활동프로그램 공모지원	2,471	2,649	178	7.2
- 수련시설 지도자지원	2,939	3,180	241	8.2
- 수련프로그램운영 및 활성화 지원	1,984	1,251	△733	△36.9
○ 청소년활동 및 복지증진(융자)	4,500	3,500	△1,000	△22.2
- 청소년시설 융자	4,500	3,500	△1,000	△22.2
○ 청소년성장환경 개선	1,985	4,478	2,493	125.6
- 매체물 피해예방 및 재활지원	-	816	816	순증
- 건전 성가치관 교육 및 체험시설 운영	-	1,600	1,600	순증
- 청소년보호프로그램 공모지원	715	722	7	1.0
- 청소년 건전사이버 활동지원	435	270	△165	△37.9
- 사이버윤리 확립	235	70	△165	△70.2
- 성범죄청소년 치료재활	400	1,000	600	150.0
- 성보호 교육 및 예방사업	200	-	△200	순감
○ 청소년행정지원	447	70	△377	△84.3
- 기금관리비	447	70	△377	△84.3

자료: 국가청소년위원회, 『내부자료』, 2006.

앞에서도 살펴보았듯이 청소년 관련 업무는 거의 모든 부처에서 관련 사업을 실시하고 있는데, 부처별 청소년 관련 예산을 합하면 총 1조4천억원인 것으로 파악되었다. 보다 자세한 사업 및 프로그램의 내용과 담당부서 및 예산액은 다음 <표 4-17>에 제시하였고, 보다 자세한 부처별 예산 항목은 부록에 제시하였다.

부처별로 보면 청소년 예산이 가장 많은 곳은 교육인적자원부로 9천3백억원에 달한다. 다음은 노동부로 2천3백억원, 국가청소년위원회 1천4백억원, 과학기술부 1천2백억원 등의 순위이다.

<표 4-17> 부처별 청소년 예산

(단위: 백만원)

부처	액수
교육인적자원부	936,862
노동부	234,013
국가청소년위원회	137,815
과학기술부	119,844
보건복지부	99,953
문화관광부	28,258
특허청	8,176
정보통신부	6,914
중소기업청	5,998
산림청	3,335
여성가족부	2,535
환경부	1,733
농촌진흥청	1,217
통일부	622
산업자원부	580
경찰청	559
법무부	480
문화재청	298
농림부	153
합 계	1,428,534

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

4. 수행체계

청소년 업무는 중앙에서는 국가청소년위원회가 담당하고, 16개시도의 청소년관련 행정업무는 다양한 부서에서 담당하고 있는데, 서울, 부산, 경기도의 경우는 청소년업무 전담과를 두고 있고, 대구 등 9개 시도는 체육청소년과에서, 나머지 시도는 가정청소년과, 체육지원과, 여성가족과 등에서 담당하고 있다(<표 4-18> 참조).

<표 4-18> 시도 청소년관련 행정조직 현황(2006. 10)

시 도	담당국	담당과
서울	여성가족정책관	청소년담당관
부산	여성가족정책관	아동청소년담당관
대구	문화체육관광국	체육청소년과
인천	여성복지보건국	가정청소년과
광주	관광체육국	체육청소년과
대전	문화체육국	체육청소년과
울산	문화체육국	체육청소년과
경기	가족여성정책국	청소년과
강원	자치행정국	체육청소년과
충북	문화관광국	체육청소년과
충남	문화관광국	체육청소년과
전북	문화관광국	체육지원과
전남	복지여성국	여성가족과
경북	보건복지여성국	여성가족과
경남	문화관광국	체육청소년과
제주	보건복지여성국	복지청소년과

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006, p370.

청소년 행정관련 조정기구로 ‘청소년정책 관계기관 협의회’가 있는데, 이는 「청소년기본법」 제10조에 규정된 것으로 청소년정책에 관한 관계기관 간의 연계·조정과 상호협력을 위하여 국가청소년위원회에 두도록 하고 있다. 또한 「청소년기본법」 제11조에 의하면 청소년육성에 관한 주요 시책을 심의하기 위하여 특별시장, 광역시장, 도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장에 한함)의 소속한 지방청소년육성위원회를 두도록 되어 있다.

국가청소년위원회이외에도 여러 중앙부처에서 청소년 업무를 담당하고 있다. 다음 <표 4-19>에 제시된 바와 같이 21개 부처에서 청소년 관련 업무를 담당하고 있다.

<표 4-19> 청소년업무 담당 부처 및 주요 업무내용(2006. 10)

부처명	업무내용	주요담당부서
교육인적자원부	학교문화지원, 예술교육, 교육복지 투자 우선지역지원사업, 청소년폭력 예방 및 선도 등 19개 사업	초중등교육정책과, 교육복지정책과, 학교폭력대책팀, 방과후학교기획팀, 과학실업교육정책과, 특수교육정책과, 교육과정정책과, 여성교육정책과, 재외동포교육과, 영어교육혁신팀, 학교체육보전급식과, 학자금정책팀
노동부	청소년직장체험, 캠프 등 8개 사업	청년고용팀, 근로기준팀, 고용서비스 혁신단, 능력개발지원팀, 종합직업 체질관, 실업추진기획단
과학기술부	과학기술영재인력양성, 이공계정확사업	과학기술인육성과
보건복지부	아동안전사고 예방, 아동권리 및 아동복지 지원 등 21개 사업	아동안전권리팀, 아동복지팀, 재활지원팀, 보건정책팀, 공공의료팀, 기초의료보장팀, 근로연계복지팀, 임관리팀, 구강보건팀, 정신보건팀
문화관광부	문화예술교육지원, 국제청소년영화제, 국제스포츠클럽 교류 등 14개 사업	문화예술교육팀, 국제체육팀, 저작권팀, 영상산업팀, 게임산업팀, 생활체육팀, 종무담당관실, 문화예술위원회, 공연사업팀
특허청	만영교실, 올림피아드 등 12개 사업	산업재산진흥팀
정보통신부	IT월드 운영, 저소득층 청소년 SW 기술교육 등 4개 사업	정보문화팀, 국제기구팀
중소기업청	기업·공고연계맞춤형 인력양성 프로그램, 청소년비즈쿨	인력지원팀, 창업제도팀
산림청	녹색수업, 학교숲 조성사업 등 4개 사업	산림휴양정책팀, 도시숲정책팀
여성가족부	성매매방지 및 피해여성 보호	권익기획팀
환경부	청소년 환경교육프로그램	민간환경협력과
농촌진흥청	4H아영교육, 한국4H본부 사업 지원	지원기획과
통일부	학교홍보지원	교육지원팀, 사이버교육팀, 정책지원팀, 연구개발팀
산업자원부	산업기술인력양성, 청소년디자인전략회의	산업기술인력팀, 디자인브랜드팀
경찰청	청소년교실, 명예경찰소년단	여성청소년과
법무부	자립생활관 지원 사업	보호과
문화재청	청소년문화학교, 오름문화재지킴이 등 7개 사업	문화재정책과, 무형문화재과, 궁중관리과, 천연기념물과, 국립해양유물전시관
농림부	나의 농촌문화체험기 공모, 농·소·정 협력사업	농촌진흥과
국가인권위원회	인권상황실태조사	정책총괄팀
외교통상부	한·일 대학생 교류 등 3개 사업	홍보과, 정책홍보팀, 교학과
해양수산부	청소년어름레향학교 운영	해양정책과
계	21개 부처	

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006, p370.

5. 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 청소년 관련 업무를 담당하는 부처는 국가청소년위원회가 중심이 되고 있기는 하지만, 거의 모든 부처에서 동시에 실시하고 있음을 알 수 있다. 예산도 1조 이상이나 되는 규모를 보이고 있다. 다양한 부처에서 청소년 업무를 담당하는 것 자체가 문제가 되지는 않는다. 다만 업무의 중복이나 유기적인 연계를 위해서 이를 중재해 줄 수 있는 기구가 필요한데, 이러한 역할을 담당하는 조직이 위원회 안의 청소년정책단에서 담당하고, 2005년에는 '청소년정책 관계기관 협의회'가 출범하였다. 협의회는 아직까지 많은 활동을 하지는 않았으나 향후 관계부처와 안건을 발굴하고 협력체계를 구축해 나갈 것으로 기대된다.

한편, 청소년 관련 사업은 아동사업과는 연계가 별로 없는 상황이다. 즉, 우리나라에서는 아동과 청소년 업무가 별도의 기구에서 운영되고 있다. 그런데 법에 의하면 아동은 18세 미만이고 청소년은 9세에서 24세 미만으로 대상이 중복되고 있다. 현장에서는 일반적으로 아동은 초등학교로 받아들이고, 청소년은 중고등학교로 간주하고 사업을 실시하고 있어 업무의 분장이 되어 있기는 하다. 그럼에도 두 집단간에 연속성 있는 사업이 전개될 수 있기 위해서는 두 업무를 별도의 부처에서 담당하는 것보다는 한 부처에서 담당하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 최근에는 여성가족부와 국가청소년위원회가 하나의 부처로 통합되려는 움직임이 일고 있다. 보육업무와 청소년업무가 하나의 부처에서 다루어지는 것보다는 아동업무와 청소년업무가 동일 부처에서 다루어지는 것이 더 시급한 문제라고 판단된다.

미래세대의 건강한 육성을 위한 사회적 지원정책들이 목표지향성과 실효성을 동시에 확보하기 위해서는 아동·청소년 복지의 포괄적 개념 틀 속에서, 개별 정책영역이 특성화되면서 동시에 유기적으로 연계되어야 한다. 현행 아동복지법과 청소년복지지원법, 청소년보호법 등 아동과 청소년 정책관련 근거법이 실질적으로 연계 또는 통합되도록 법·제도 체계의 재조직화/구조조정이 요구된다. 아동과 청소년의 복지증진 및 보호서비스의 질적 향상을 통한 인구의 자질향상을 위해서는 부처 이기주의적인 시각에서 벗어나 객관적 정책을 추진할 수 있도록 통합·연계된 법체계 및 조직체계를 갖출 필요가 있다.

제6절 아동정책 수행체계 문제점

우리나라 중앙정부의 아동정책업무는 보건복지부-저출산고령사회정책본부-인구아동정책관 4개 팀의 조직과, 여성가족부의 가족정책국과 보육정책국의 각 3개팀, 교육인적자원부 그리고 국가청소년위원회로 크게 나눌 수 있다. 여기에 어린이 안전대책과 관련된 업무를 수행하는 정부로서 경찰청과 행정자치부에서는 교통안전과 어린이통학차량 제도개선에 관한 업무를 수행하고 있고 소방방재청, 건설교통부, 산업자원부에서는 익사사고 및 추락사고 대책, 화재·약물·놀이용품 등 사고대책을 위한 업무를 담당하고 있다. 이외에도 비행청소년을 담당하는 법무부, 국가인권위원회, 국토통일원, 국방부, 해운항만청 등에서 아동 청소년에 관련되어 각 기관의 기능에 부합하는 업무를 담당하고 있다.

우리나라 아동정책의 수행체계 현황을 살펴보기 위해서는 아동과 청소년을 대상으로 하여 1962년에 제정된 최초의 법인 「아동복지법」에서부터 논의가 시작되어야 한다. 「아동복지법」은 주로 요보호 아동에 대한 보호방법을 규정하고 있었기 때문에 일반아동 특히 청소년에 대하여는 별도의 조치가 필요하였다. 이로 인해 국가 차원에서 청소년정책 방향을 설정하고 관련 부처간의 사업내용을 조정하는 실질적인 종합조정기구로서 청소년보호대책위원회가 1964년 설치되었으며 1997년 「청소년보호법」이 제정됨에 따라 그 이후 아동복지사업은 주로 요보호 아동을 대상으로 하여왔고, 청소년사업과 구분되기 시작하였다.

청소년의 보호 지도 육성 업무는 사실상 여러 부처의 협조와 조정을 필요로 하는 일이기 때문에 국무총리가 주재하는 수준으로 격상되었고, 그 이후 「청소년기본법」이 제정되었으며 정부의 관장 부서도 문화관광부가 되었다. 문화관광부 내에는 보건복지부의 사회복지정책실과 같은 수준으로 청소년정책실이 있어 청소년 계획을 집행하는 책임을 맡고 있었다. 그러나 청소년 업무는 너무 광범위하기 때문에 여러 부서에서 그 부서의 기능에 부합하는 청소년 관련

업무를 관장하게 되었다.

이와 같은 상황을 종합하여 볼 때 여성가족부 및 국가청소년위원회의 청소년 업무와 보건복지부의 아동복지업무는 그 성격상 통합을 심각히 고려해 볼 필요가 있다. 특히 청소년은 아직 사회에 진출하여 독립된 시민 생활을 하지 못하고 부모에 의존하는 특성을 가지고 있다.

따라서 현재와 같이 가족, 청소년, 아동의 세 부서로 분리된 행정이 가족과 아동, 청소년을 함께 취급하는 업무추진 체계로 통합하는 것이 가장 바람직하다. 또한 중복하여 사용하고 있는 아동과 청소년이라는 용어도 통합하는 방안을 고려해야한다.

이상 현행 체계를 토대로 하여 정부의 아동정책 수행체계 상에서 발견될 수 있는 문제점을 종합하면 다음과 같다. 첫째, 아동정책 및 복지사업을 포함하여 일반적으로 사회복지사업을 수행하는 조직체계면에서 문제점이 있다. 사회복지업무는 중앙정부 수준에서 보건복지부가 관장하고 있는데 지방 수준으로 내려오면서 행정자치부 계통의 지방행정조직을 통하여 전달되고 있어 서로 간에 협조가 잘 이루어지지 않는 사례가 발생하여 효과를 감소시키고 있다. 즉, 정책수립부서와 집행부서 간의 연계가 잘 이루어지지 않고 있다.

둘째, 아동복지업무의 서비스 기능면에서 전문적 서비스가 결여되어 있다는 점이다. 지방차원의 수행체계는 지방자치단체에서 중앙정부의 사업을 단순 집행하는 일만 하고 있기 때문에 시·도 단위의 조직에서도 전문적 서비스가 제대로 수행되지 못하고 있고, 특히 시·군·구, 읍·면·동의 기초자치단체에서는 인력의 부족으로 인해 아동복지의 전문적 서비스가 제대로 수행되지 못하고 있다.

셋째, 공적 아동복지 분야에서의 인력구조상의 문제점도 제기된다. 특히 아동업무의 다양성으로 인해서 공무원은 업무가 폭주하는데 비해서 적절한 인력이 공급되지 못한 상황이어서 전문적인 아동복지서비스가 제공되기 어려운 문제가 있다. 예를 들어 보건복지부의 아동복지서비스 행정체계는 보건복지부-시·도-시·군·구-읍·면·동사무소로 조직되어 있는데, 전반적인 제도운영 및 관리에 통합성이 부족하고, 비효율적이며, 전문성이 미흡하다고 지적되고 있다

(강혜규, 1998). 종합행정체계 속에서 조직과 인력이 관리됨으로써 다양한 복지욕구에 탄력적으로 대응하기 어려운 상황이고, 이에 따라 투입된 예산과 인력에 비해서 결과는 만족스럽지 못한 것으로 나타나고 있다.

넷째, 아동복지 수행체계는 관련 정부조직 상호간에 통합과 조정기능이 결여되어 있고 정부조직과 민간조직의 역할관계 역시 분명하게 정립되어 있지 않아 사업 수행상의 불합리성이 발견되고 있다. 최근 들어 정부의 복지정책 및 예산은 확대되고 있는 반면, 서비스에 대한 종합적인 정보창구가 없어 수요자가 어떠한 지원혜택을 어디에서 받을 수 있는 지 알 수 없고, 서비스별로 일일이 다른 기관 및 부서를 방문해야 하는 불편이 심화되었다. 또한 부처간, 민간/공공간 협력체계가 미흡하여 서비스의 중복·누락이 발생하고 자원이 비효율적으로 활용되는 등의 문제로 인하여 정작 국민의 복지체감도는 낮게 나타나고 있어 이러한 문제해결을 위한 복지 전달체계 개편의 필요성이 부각되고 있다.

이에 따라 2005년 3월부터 9월까지 前고령화및미래사회위원회에서는 ‘지역주민통합서비스 제공체계 구축방안’을 수립하였으며 2005년 9월 ‘희망한국 21’에서 ‘사회안전망 추진체계 개편’을 발표하기에 이르렀다. 이후 주민생활지원 서비스 전달체계혁신은 2006년 7월 도시지역부터 단계적으로 추진하여 2007년 7월 전국으로 확대시행을 예정하고 있으며 지방행정조직 개편, 통합정보시스템 구축, 민·관 협력네트워크 구축, 중앙부처 서비스 조정 등 크게 4개 분야로 나누어 추진되고 있다. 그러나 새로운 체제하에서 아동정책 수행상 문제가 예상되는 점은 아동업무 담당자가 대부분 청소년 업무를 겸무하여서 업무가 폭주되고 전문성도 미약할 것이라는 점이다. 따라서 개편되는 정부조직 하에서도 여전히 아동업무는 효율적으로 수행하는데 한계가 있게 되는 것이다.

제5장 외국의 아동정책 수행체계

제1절 미국

1. 개괄

미국 아동정책의 주요 기조를 시대적으로 살펴보면 20세기 이전까지 요보호 아동을 시설에 수용하는 시설보호(institutional protection) 차원이었으나 집단 시설이나 위해가정으로부터 아동을 격리하는 아동분리(child separation)를 강조하였으며 이후 아동을 원가정에서 보호하도록 하는 가족보존(family preservation)으로 선회한 후 최근에는 아동을 고유한 인격체로 받아들이고, 이를 위한 다양한 사회적 제도를 마련해주어야 한다는 아동권리운동(children's rights)과 지역사회보호(community care)로 움직여 왔다(Downs, et al., 2004; Pecora, et al., 2000). 이는 시대적으로 두드러졌던 각각의 아동문제에 접근하는 제도적 방향과 방식을 의미하는 것이며, 법 제정·개정을 통한 국가개입을 결정하는 근거가 되었다.

첫째, 시설보호에 있어서 19세기 이전까지 미국의 아동정책은 시설수용 차원에 머물렀다. 처음에는 종교단체의 주도로 아동보호를 위하여 양육원이나 고아원이 설립되었다. 고아, 유기아동은 구빈원(alms house)에 수용되었는데 시설에서의 생활이 열악하여 많은 아동들이 살아남지 못했다. 이민의 급증과 함께 요보호아동이 늘어나자 양육시설과 고아원의 수도 함께 증가하였다. 아동을 장기간 수용하는 경향은 19세기 후반까지 계속되었는데 이유는 당시 공공교육제도가 확립되지 못한 채 수용시설이 요보호아동에게 적절한 교육을 제공하는 수단이라는 인식이 컸기 때문이었다.

둘째, 아동분리와 관련해서 미국은 19세기 말 20세기에 들어서면서 시설보호에서 탈피하여 아동중심의 보호정책을 실행하였다. 이는 아동보호를 위해

국가가 광범위하게 개입할 수 있다는 관점에서 아동분리를 실천하였다. 아동 분리란 아동에게 최선의 보호를 제공하는 것이 부모의 의무이지만 부모가 이러한 의무를 지키지 못하면 적절한 보호를 제공할 수 있는 다른 양육의 장으로 아동을 옮기는 것을 말한다. 특히 적절한 보호를 제공치 못할 뿐만 아니라 경우에 따라 아동에게 심각한 해를 초래한 부모가 공권력에 의해 처벌하고 아동을 위탁가정으로부터 떼어내어 위탁가정에 맡기는 아동보호정책이라고 할 수 있다. 20세기 중반 이후 아동시설과 위탁가정은 아동의 개별적인 욕구에 맞게 보다 효과적인 유형으로 개발되었다.

셋째, 가족보존은 아동의 원가정을 보호하는, 즉 가족책임을 강조하는 아동정책의 일환이었다. 아동을 원가정으로부터 분리하는 것으로 문제해결이 되지 않고 오히려 아동에게 해가 될 수 있다는 견지에서 원가정을 유지하고자 하는 지지적 정책이며 소득보장과 같은 가족지원이 실행되었다. 아동분리와 달리 위탁가정과 같은 대리보호는 최후의 수단으로 강구되어야 하며 따라서 대리보호가 제공되더라도 분리된 가족과 재결합하는 원가정 복귀에 중점을 두었다. 이러한 가족보존은 1909년 제1회 백악관회의(White House Conference)에 의해 아동을 위한 부모의 역할과 가정생활의 중요성을 강조하면서 시설보호보다 위탁가정을, 위탁가정보다 원가정 보호를 우선적으로 선택하도록 한 것에서 그 근거를 찾을 수 있다. 연방정부가 주도하여 실시한 백악관회의는 아동문제에 대한 관심을 전국적으로 확산된 계기가 되었으며, 회의결과에 따라 1912년 아동문제를 전담하는 아동국(Children's Bureau)이 신설되었다.

넷째, 아동권리운동은 아동을 고유한 인격체로 받아들이고 이를 위한 다양한 사회제도를 마련하기 위한 것이다. 1970년대 들어 시민권운동과 여성운동과 더불어 등장하였다. 특히 아동권리운동은 1959년 UN의 아동권리선언(Declaration of the Rights of the Child)에 이어 1989년 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child) 제정과 맞물려 법 제정·개정 및 정책개선과 같은 제도적 탄력을 받았다고 할 수 있다. 아동권리협약은 아동의 보호와 복지를 54개 조항으로 구성된 법적 강제조항으로 1989년 UN 총회에서 채택되고 1990년 서명되었으며 세계 각국에 의해 인준되었다.¹⁵⁾ 아동권리

협약의 인준은 국내법과 동일한 효력을 가진다.

다섯째, 지역사회 보호로 연방정부의 재정지원과 주정부의 관리감독 하에 사회복지 서비스를 직접 제공하는 것은 지역사회에 흩어져 있는 수많은 아동 복지기관들이다. 연방정부 차원의 아동학대 예방을 위한 아동보호기관(Child Protective Services agency), 아동이 있는 빈곤가정을 지원하기 위한 요보호가족일시지원(Temporary Assistance for Needy Families, TANF), 급여를 위한 지역아동복지사무소(Regional Operations office), 헤드스타트 센터(Head Start center)와 같은 현물급여 기관은 아동정책의 실행에 있어서 지역사회 보호를 대표하는 것이다. 1980년대 이후 사회복지 예산삭감과 함께 지역사회보호도 지원과 범위가 축소되어 아동문제에 포괄적으로 대처하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 특히 아동 및 가족이 가진 다양한 욕구에 대하여 통합적으로 대처하지 못하고 여러 다른 기관들이 개개로 접근하는 서비스 분절화와 전달체계의 파편화는 아동복지 분야의 학자 및 행정가들에 의해 많이 지적받고 있는 점이다(Downs, et al., 2004).

2. 아동정책담당부처 및 주요 정책

가. 담당부처

미국에서는 연방정부와 주정부 및 지방정부 간에 유기적인 관계를 맺고 아동정책을 실행하고 있다. 아동정책은 연방정부의 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS) 내 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)에 의해 이루어진다.

DHHS는 모든 행정을 총괄하는 장관실(Office of the Secretary) 산하에 각 분야별 실무를 담당하는 11개 실무 부서가 있다. 11개 실무 부서 가운데 아동과 가족의 복지를 증진하기 위한 연방정부 정책 실행에 대한 총 책임을 지고 있는 조직은 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)이

15) 현재까지 미국과 소말리아만이 UN 아동권리협약을 인준하지 않은 국가로 남아 있다.

다.

나. 주요 정책

미국의 아동정책 및 관련법의 제정·개정을 역사적으로 살펴보면, 시대적으로 발생하는 아동의 복지욕구 혹은 사회문제에 대응하기 위하여 아동육구 특성별 지원을 중점으로 하였으며 관련법도 그에 따라 제정되었다. 미국 최초의 아동관련 법률은 1875년 뉴욕주에서 제정된 아동법(Children's Act)이나, 아동보호 및 가족지원을 위한 국가차원의 포괄적 법령은 1935년 제정된 사회보장법(Social Security Act, SSA)이라고 할 수 있다. 동 법에 의거해 피부양아동부조(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)를 만들어 아동이 있는 빈곤여성가구주를 지원하도록 하는 가족부조 정책의 주축이 되었다.

1970년대 이르러서 아동학대, 청소년비행, 장애아동 등 요보호아동 특성별로 다양한 법령체계가 이루어졌다. 1974년 아동학대예방법(Child Abuse Prevention and Treatment Act), 가출·노숙·미아보호법(Runaway, Homeless, and Missing Children Protection Act), 청소년비행예방법(Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act), 그리고 1980년 입양지원아동복지법(Adoption Assistance and Child Welfare Act)이 제정되면서 요보호아동에 대한 국가적 개입이 활발하게 이루어졌다.

1980년대 이후 연방정부의 복지재정이 감축되면서 주정부나 지방정부가 개입하도록 하는 새로운 정책방향에 따라 아동복지에 대한 국가적 지원이 약화되었다. 따라서 아동정책은 사회복지 예산삭감, 적절한 통계자료의 미비, 관련법들의 상충으로 아동학대나 비행 등 심각한 사례만을 대상으로 하는 사후 복지서비스로 범위가 축소되었으며 아동문제에 포괄적으로 대처하지 못하는 것으로 나타났다.

1990년대부터 아동권리 운동과 더불어 아동복지의 대상이 요보호아동에 국한되지 않고 일반아동으로 확대되는 보편주의적 아동정책이 도입되었다. 이와 관련하여 1993년에 아동청소년법(Children and Young Persons Act)이 제정됨

으로써 비행청소년뿐만 아니라 일반아동 및 청소년의 복지와 사회참여를 활성화시키는 것이 목적이었다. 최근 미국 아동정책의 경향은 개별 아동보다 가족 전체를 대상으로 하는 사례관리 방식으로 변환하고 있다.

2002년 워싱턴에서 개최되었던 '아동가족통계에 관한 연방정부기관연합포럼(Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics)'은 경제적 보장, 의료보호, 행동과 사회환경, 교육의 네 가지 영역을 아동의 복지 지표로 선정하였다(Downs, et al., 2004). 이 가운데 경제적 보장(빈곤아동), 행동과 사회환경(학대아동과 안전), 교육(장애아동) 영역을 중심으로 미국 아동정책 및 관련법을 요약하면 다음과 같다.

1) 빈곤아동

빈곤아동 또는 저소득층 아동에 대한 경제적 지원은 피부양아동이 있는 가정에 대한 소득지원으로 이루어지며 현금급여, 현물급여, 세금보전 형태로 나누어진다. 대표적인 현금급여로는 아동이 있는 여성가구주에 대한 요보호가족 일시지원(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)이 있다. 1990년대 들어 빈곤가정의 근로의욕을 고취하고 미혼모 양산을 억제하려는 의도로 1996년 개인책임근로기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) 제정과 더불어 AFDC에서 전환된 것이다. TANF의 주요 목적은 가정을 지원함으로써 아동이 원가정 혹은 친인척가정에서 보호받도록 하는 것을 골자로 한다.

빈곤아동 혹은 저소득층 아동에 대한 현물급여는 주로 교육, 식품, 주택, 의료 영역에서 비용을 보조하거나 현물을 지원하는 형태로 이루어지고 있다. 대표적인 현물급여로는 헤드스타트프로그램(Head Start), 식품교환권프로그램(Food Stamp Program), 여성·영유아·아동영양보충프로그램(Women, Infants, and Children Supplemental Nutrition Program), 학교급식프로그램(School Lunch and Breakfast Program) 등의 형태로 이루어진다.

세금공제(Tax Credit)는 근로빈곤가정을 대상으로 근로소득에 대한 세금지

원 방식으로 이루어지는 복지적 성격의 조세제도를 일컫는다. 아동이 있는 저소득가정의 근로소득에 대한 세금부담을 덜어주고 근로소득이 일정 수준이하인 가구에 현금상환을 제공하는 제도로 근로소득공제(Earned Income Credit), 아동세금공제(Child Tax Credit), 아동보육공제(Dependent Care Credit)의 세 가지 형태가 있다.

<표 5-1> 빈곤아동을 위한 주요 정책프로그램

특성	현금급여	현물급여		세금공제
	TANF	헤드스타트	아동급식	아동보육공제
지원구분	급여자격 부여	주정부 재량권	급여자격 부여	비상환 적립
관련법	사회보장법 (1935)	일괄예산조정법 (1981)	러셀학교급식법 (1946)	조세법 (1954)
담당부처	보건복지부 이동가족국	보건복지부 아동국	농림부 식품영양국	재무부, 국세청
연방정부 재정지원	총괄보조금 100%	80%	100% 지원	없음
2003년도 지원액	165억 달러	67억 달러	19억 달러	28억 달러
대상아동	빈곤아동	저소득가정 미취학연령아동	저소득가정 보육아동	저소득 납세근로자 가구아동
자격요건	연방정부 기준	연방정부 기준 (보건, 교육, 등)	연방정부 기준 (영양)	13세 미만 아동

주: TANF(Temporary Assistance for Needy Families), 헤드스타트(Head Start), 아동급식(Child and Adult Care Food Program), 아동보육공제(Dependent Care Credit)

자료: DHHS, Green Book, 2004.

2) 학대아동

학대아동에 대한 지원은 아동보호체계(Child Protective Services, CPS)에 대한 지원으로 이루어지며 여기에는 학대아동 뿐만 아니라 요보호아동의 위탁과 입양까지 포함된다. 1974년 제정된 아동학대예방법(Child Abuse Prevention and Treatment Act)은 아동학대 의무신고를 제도화하고 아동학대 예방과 사후개입을 위한 연방정부의 재정지원을 의무화함으로써 아동보호체계를 확립하

였다. 이 법을 근거로 국립아동학대예방센터(National Center on Child Abuse and Neglect, NCCAN)가 설립되었고 동 센터는 아동학대 조사와 자료수집, 통계데이터베이스 구축, 예방과 사후개입에 관한 연구 등을 실행하고 있다.

위탁보호와 입양에 대한 지원은 사회보장법(Social Security Act) 규정에 따르며 위탁아동이나 입양아동은 SSI나 TANF 수급자격이 되며 양육비, 병원비 지급과 관련 서비스도 제공받는다. 이후 1997년 입양가족안전법(Adoption and Safe Families Act), 1999년 위탁보호독립법(Foster Care Independence Act), 2001년 가족안전진흥법(Promoting Safe and Stable Families Amendments), 2003년 입양촉진법(Adoption Promotion Act) 등을 제·개정하였다.

3) 아동안전

미국은 70년대부터 아동의 안전을 저해할 수 있는 모든 요소에 대한 법적 규제를 가하여 아동을 보호할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 왔다. 교통사고, 유괴, 실종 등 직접적인 아동상해문제 뿐만 아니라 식품, 학용품, 장난감 등 모든 아동용품에 대해서도 아동의 안전을 최우선시하는 정책을 실행하고 있다.

1972년 제정된 소비자상품안전법(Consumer Product Safety Act)은 소비자상품안전위원회(Consumer Product Safety Commission)를 설립하고 아동용품과 관련하여 안전기준을 마련, 위험성 장난감이나 유아용품에 경고문 부착, 아동용품의 안전성 검사와 불량품 환수제도(recall) 실시 등 아동의 안전사고 피해를 최소화하는데 주력한다. 1974년 청소년비행예방법(Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act)은 청소년비행 치료 및 예방프로그램 개발을 지원하는 목적을 가지고 주정부의 청소년범죄예방체계를 구축하도록 제정되었다.

실종아동과 가출청소년 예방을 위하여 1984년 실종아동지원법(Missing Children's Assistance Act), 1999년 실종·성학대·가출아동보호법(Missing,

Exploited, and Runaway Children Protection Act)이 제정되었으며, 전담기구인 국립아동실종·성학대방지센터(National Center for Missing and Exploited Children)가 설립되었다. 이후 2003년 가출·노숙·실종아동보호법(Runaway, Homeless, and Missing Children Protection Act), 2005년 아동안전법(Child Safety Act), 2006년 아동보호안전법(Adam Walsh Child Protection and Safety Act)은 실종아동이나 가출청소년에 대한 성학대 방지를 보다 강력하게 규정하고 있다.

4) 장애아동

장애아동이 적절한 무상교육을 받을 수 있도록 제도적으로 지원하는 법적 근거는 1975년 제정된 장애아동특수교육법(Education of All Handicapped Children Act, EHA)이며 1986년, 1990년, 1997년, 2004년 거듭 개정되고 개칭되면서 내용이 더욱 공고해졌다. 장애아동특수교육법(EHA)의 목적은 5~21세의 모든 장애아동에게 적절한 교육을 보장하려는 것으로 동 법에 근거하여 주 정부는 모든 장애아동에게 특수교육과 사회서비스를 제공하고 교육적 프로그램을 지원하도록 명시하고 있다.

1986년 EHA 개정법은 학령전영유아프로그램(Preschool and Infant/Toddler Program)을 개발하여 무상특수교육의 대상을 0~5세 장애아동에게까지 확대하는 것으로 목적으로 하며 발달장애와 학습장애를 겪는 아동을 대상으로 하고 초기개입과 치료와 교육이 장애아동의 성장발달에 결정적임을 깨닫고 학령전 아동의 교육에 초점을 두었다. 동 법에 근거하여 국립장애아동청소년특수교육훈련센터(National Clearinghouse for Careers in Education of Handicapped Children and Youth)를 설립하여 장애아동 및 장애청소년의 교육을 돕도록 하고 있다. 이후 EHA는 1990년 장애아동특수교육법(Individuals with Disabilities Education Act, IDEA)으로 개칭되었으며 1997년 2004년 개정된 장애아동특수교육법(IDEA)은 물리적 장애가 적은 교육환경(Less Restrictive Environment)을 강조하면서 장애아동의 권리를 더욱 강화하는 정책을 제시하

였다.

이상을 요약하면 미국은 아동특성에 따라 아동정책 관련법령을 꾸준히 제정·개정하면서 아동에게 최상의 복지를 제공하는 것으로 나타나고 있다. 이를 정리해 보면 다음의 표와 같다.

<표 5-2> 정책대상별 미국 아동정책 관련법 제정 추이

시대별	빈곤아동			학대아동	아동안전	장애아동
	현금급여	현물급여	세금공제			
1970년대 이전	1935 사회보장법	1946 리셀학교급식법 1964년 식품교환권법	1954 조세법			
1970년대			1976 세금개혁법	1974 아동학대예방법	1972 소비자상품안전법 1974 청소년비행예방법	1975 장애아동특수 교육법
1980년대	1981 일괄예산조정 법 1988 가족지원법	1981년 일괄예산조정 법 1981 헤드스타트법	1981 경제회복세금 법 1988 가족지원법	1980 입양지원아동 복지법	1984 실종아동지원법	1986 학령전장애아 특수교육법
1990년대	1995 개인책임근로 기회조정법	1990 국민주택지원법	1993 재정조정법	1997 입양가족안전법 1999 위탁보호독립법	1999 실종·성학대·가 출아동보호법	1990 장애아동특수 교육법
2000년대 이후				2003 입양진흥법	2003 가출·노숙·실종 아동보호법 2005 아동안전법 2006 아동보호안전법	2004 장애아동특수 교육개선법

3. 수행체계

가. 연방정부

미국 아동정책 전달체계 가운데 공공부문을 살펴보면 입법, 제도, 예산에 의거하여 연방정부와 주정부 및 지방정부 간에 유기적인 관계를 맺고 아동정책을 실행하고 있다. 아동정책에 대한 모든 관장은 연방정부의 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS) 내 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)에 의해 이루어진다.

DHHS의 조직구조를 살펴보면 모든 행정을 총괄하는 장관실(Office of the Secretary) 산하에 각 분야별 실무를 담당하는 11개 실무 부서¹⁶⁾가 있다. 11개 실무 부서 가운데 아동과 가족의 복지를 증진하기 위한 연방정부 정책 실행에 대한 총 책임을 지고 있는 조직은 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)이며 다른 어느 부서보다 정책결정의 우선순위를 차지하고 있다고 말할 수 있다.

ACF의 구체적인 실행목표는 1) 가족과 개인의 경제적 독립 및 생산성 향상, 2) 아동 발달과 삶의 질에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 건전·건강하며 지지적인 지역사회 조성, 3) 전통적 기관간의 경계를 초월한 개인, 일선 서비스 제공자, 지역사회, 원주민사회, 주정부, 의회의 협력체계 조성, 4) 서비스 접근성을 개선하기 위한 계획적이고 개혁적이며 통합된 서비스 개발, 5) 발달장애인, 난민, 이민자들의 욕구, 강점, 능력 대변이다.

ACF는 소득보장, 입양, 위탁보호, 보육, 헤드스타트 등 아동복지욕구에 따른 정책을 수립하며 관련정책을 수행한다. ACF 조직구조를 살펴보면 장·차관실이 있고 1개 특별위원회와 12개 부서로 구성되어 있다.

16) 아동가족청(Administration for Children and Families), 노령청(Administration on Aging), 공중보건연구소(Agency for Healthcare Research and Quality), 독극물·질병등록소(Agency for Toxic Substances and Disease Registry), 질병예방통제센터(Center for Disease Control and Prevention), 의료보험·의료부조센터(Centers for Medicare & Medicaid), 식품·약물청(Food and Drug Administration), 보건자원서비스청(Health Resources and Services Administration), 인디언보건서비스(Indian Health Service), 국립보건원(National Institutes of Health), 마약·정신보건청(Substance Abuse and Mental Health Services Administration)의 11개 부서로 구성되어 있다. 공공부조를 담당하는 사회보장청(Social Security Administration)은 1995년 DHHS에서 독립하여 독자적인 조직으로 있다(<http://www.acf.hhs.gov>). 이들 각 부서는 DHHS에 소속되어 있으나 분야별로 재량권을 가진 독립행정기관으로 기능을 수행한다.

- 장관실(Office of Deputy Assistant Secretary for Administration)
- 정무차관실(Office of Deputy Assistant Secretary for Policy & External Affairs)
- 인지장애인대통령특별위원회(President's Committee for People with Intellectual Disabilities)
- **헤드스타트실(Office of Head Start)**
- 기획연구평가실(Office of Planning, Research and Evaluation)
- 공무담당실(Office of Public Affairs)
- **가족지원실(Office of Family Assistance)**
- **자녀양육비실(Office of Child Support Enforcement)**
- 난민정착실(Office of Refugee Resettlement)
- 발달장애부서(Administration on Developmental Disabilities)
- 원주민부서(Administration for Native Americans)
- 지역사회서비스실(Office of Community Services)
- 제정재정실(Office of Legislative Affairs & Budget)
- **아동청소년가족부서(Administration on Children, Youth, and Families)**
- **지역사무소운영실(Office of Regional Operations)**

이 가운데 아동정책과 가장 관련 있는 부서는 헤드스타트실(Office of Head Start), 가족지원실(Office of Family Assistance) 내에 있는 아동보육국(Child Care Bureau)과 TANF국(TANF Bureau), 아동청소년가족부서(Administration on Children, Youth, and Families) 내에 있는 아동국(Children's Bureau)과 가족청소년국(Family and Youth Services Bureau)이다. 각 기구의 역할은 다음과 같다.

1) 헤드스타트실(Office of Head Start)

헤드스타트실(Office of Head Start)은 헤드스타트프로그램(Head Start program)을 전적으로 담당한다. 헤드스타트프로그램은 저소득층 가정의 0~5세

아동에게 교육, 보건, 영양, 사회, 기타 서비스를 제공하여 아동의 사회성 및 인지발달을 증진시켜 입학준비를 실행목표로 하고 있다. 또한 초기헤드스타트 프로그램(Early Head Start program)은 0~3세 아동을 대상으로 하는 것으로 산전태아건강, 영유아발달, 그리고 건강한 가족기능의 증진사업을 실행한다. 연방정부 헤드스타트기금(Head Start Fund)을 운영하여 지역사회에 있는 정부 및 민간 영리기관·비영리기관에게 지원하여 저소득층 가정의 아동에게 해당 서비스를 제공하도록 한다. 군(county, sub-county), 읍(town), 인구조사표준지역 혹은 국세조사지역(census tract)을 지역단위로 구분하여 프로그램을 실질적으로 수행하는 지역센터(Head Start center)를 설립하며, 센터에는 직원이 상주하며 대상아동 선정, 서비스기관 연계, 프로그램 진행 등 역할을 담당한다.

2) 아동보육국(Child Care Bureau)

아동보육국(Child Care Bureau)은 TANF국(TANF Bureau)과 함께 가족지원실(Office of Family Assistance)에 소속되어 있다. 아동보육국의 정책실행목표는 모든 가족에게 부담가능하며 질 좋은 아동보육서비스를 제공하는데 있다. 아동보육국은 연방정부기금인 아동보육개발기금(Child Care and Development Fund)을 주정부 및 지방정부에 지원하여 취업, 직업훈련, 교육활동을 하는 저소득층 부모에게 양질의 아동보육서비스를 제공할 수 있도록 재정적 지원과 행정적 책임을 진다. 특히 질적인 서비스 제공을 위하여 기금의 최소 4%를 아동보육 질 개선을 위하여 사용하도록 규정하고 있으며, 부모에게 아동보육사 알선과 상담서비스를, 아동보육사에게 훈련, 재정대출, 보상금 등을 제공한다.

3) 아동국(Children's Bureau)

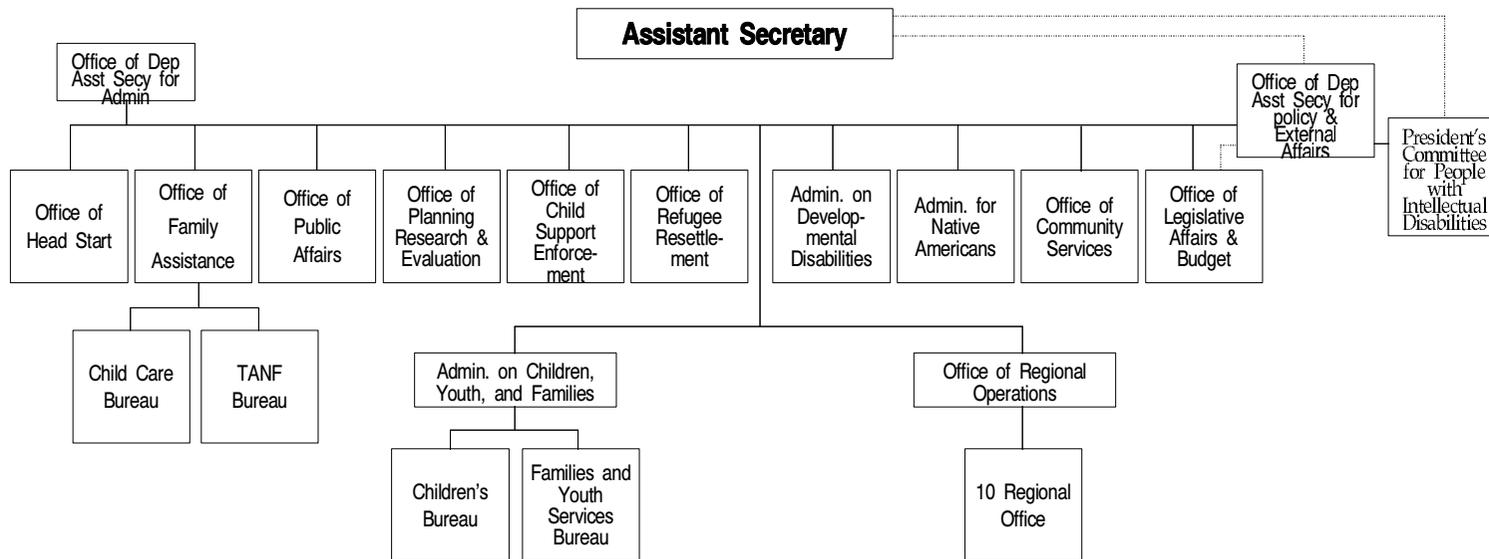
아동국(Children's Bureau)는 ACF 산하 아동청소년가족부서(Administration on Children, Youth, and Families, ACYF)에 소속되어 있다. 1909년 백악관회의에 의해 1912년 아동문제를 전담하기 위하여 설치된 것으로 아동의 안전과

복지정책에 대해 책임을 진다. 아동국의 주요 정책실행목표는 주정부와 지방 정부와 협력하여 학대와 방임으로부터 아동을 보호하기 위한 것으로 아동보호 서비스, 가족보존과 가족지원, 입양, 위탁보호, 아동복지서비스, 10대 아동의 독립생활 등에 관한 관련입법, 예산실행, 사업평가, 관련부서 연계, 프로그램 조정, 연구 및 평가, 시범사업 등을 담당한다. 아동학대 방지를 위하여 아동학대 의무신고시스템, 입양 및 위탁보호 관리시스템을 관장하기도 한다. 아동국은 다시 8개 부서로 구성되어 있으며 그 가운데 아동학대예방과(Division of Child Abuse and Neglect)가 관련 업무를 집중적으로 수행한다.

4) 가족청소년국(Family and Youth Services Bureau)

가족청소년국(Family and Youth Services Bureau)도 아동청소년가족부서(ACYF)에 소속되어 있다. 가족청소년과는 가족 및 청소년 문제에 대한 국가적 개입을 담당한다. 특히 청소년의 안전을 확보하기 위하여 가출청소년, 노숙 청소년 및 그 가족에게 포괄적인 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 전국적인 응급신고전화(hotline)와 의뢰체계(referral system) 등 네트워크를 구축하여 가출청소년이나 노숙청소년의 정보를 배포하고 교육과 효과적인 서비스를 제공한다.

[그림 5-1] 아동가족국의 구성



자료: http://www.acf.hhs.gov_Operational Chart

나. 주정부

아동정책 프로그램 실행을 위하여 ACF는 수도 워싱턴에 총괄사무소(Headquarter Office) 1개소를 두며, 전국을 동북부, 동남부, 중서부, 서부중앙, 태평양의 5개 광역으로 구분하여 광역 내 지리적으로 인접한 주를 묶어 10개 단위행정구역으로 구분한 후 각 구역에 ACF 지역사무소(Office of Regional Operations)를 두고 있다. 2000년 인구센서스에 의한 총인구를 281,421,906명을 기준으로 하였을 때 각 지역사무소당 평균 29,365,540명을 담당한다(이현주 외, 2005).

ACF 지역사무소는 주정부 및 지방정부의 ACF 관련사업 및 재정을 관리 감독하고 사업운영 책임이 있는 공공 및 민간기관들에게 지침을 제공한다. 또한 ACF의 관련사업 및 재정적 관리감독을 받는 지역 기관들에 대해 사업운영과 관련된 다양한 원조, 자원, 정보를 제공하는 기능을 가지고 있다. 그러나 직접적인 급여전달은 주정부의 재량권에 따른다. 따라서 ACF는 수혜대상자에게 직접 서비스를 전달하지 않고 직접 서비스를 전달할 책임이 있는 주정부 및 지방정부에게 총괄보조금 형태의 교부금을 지원하는 방식을 취한다. 연방정부 예산은 총괄보조금 형태로 ACF 지역사무소를 통해 주정부에 전달된다.

ACF 지역사무소에서 제공하는 서비스는 주정부 사업과 지역사회 사업으로 대별할 수 있으며 지역별로 큰 차이가 없다. 주정부 사업은 ACF 지역사무소를 통하여 총괄보조금 형태의 교부금이 지원되는 TANF, 아동보육, 보육비 지원, 일반 아동복지, 발달장애아동 사업 등을 지칭하며, 지역사회 사업은 주로 주정부의 재량권에 크게 의존하는 헤드스타트사업, 조기헤드스타트사업, 청소년 대상 가출·노숙예방사업 등이 해당된다(표 5-3 참조).

〈표 5-3〉 ACF 지역사무소별 관할지역 인구 및 서비스 내용

(단위: 명)

지역사무소	관할 지역	관할인구	서비스 내용
미. 북. 동. 해	Boston	14,238,888	- 보육비 지원사업 - 27,551명 아동 대상 84개 Head Start 사업 - 2,790명 임신부·영유아 대상 37개 Early Head Start 사업 - 3,000명 청소년 대상 53개 가출노숙 예방사업
	New York ¹	31,820,822	- 106,263명 아동 대상 240개 Head Start 사업 - 6,966명 임신부·영유아 대상 62개 Early Head Start 사업 - 35개 청소년가출노숙예방 사업
	Philadelphia	28,623,418	- 184개 Head Start 및 Early Head Start 사업 - 49개 청소년 가출노숙예방 사업 - 아동학대 예방, 입양, 위탁 등 사업 - TANF 기금운영, 보육비 지원
미. 남. 동. 해	Atlanta	56,445,865	- 156,185명 아동 대상 306개 Head Start 사업 - 12,399명 임신부·영유아 대상 59 Early Head Start 사업 - 30개 청소년가출·노숙예방 사업
미. 서. 북. 동. 해	Chicago	51,132,818	- 209개 Head Start 사업 - 82개 청소년가출·노숙예방 사업
	Kansas City	13,191,785	- 74개 Head Start 사업 - 57개 Early Head Start 사업 - 36개 청소년가출·노숙예방 사업
서. 양. 동. 해	Dallas	30,669,493	- 114,647명 아동 대상 176개 Head Start 사업 - 6,033명 임신부·영유아 대상 Early Head Start - 30개 청소년가출·노숙예방 사업
	Denver	9,829,085	- TANF, 아동보육, 보육비 지원, 일반 아동복지 - Head Start 사업, Early Head Start 사업 - 청소년 가출·노숙예방 사업
태. 양. 동. 해	San Francisco ²	42,235,244	- 92개 Head Start 사업 - 123,689명 임신부·영유아 대상 Early Head Start - 58개 청소년 가출·노숙예방 사업
	Seattle	11,847,071	- 아동보육, 보육비 지원, 일반아동복지, 발달장애 - Head Start 사업과 Early Head Start 사업 - TANF 급여

주: 1) Virgin Islands 제외

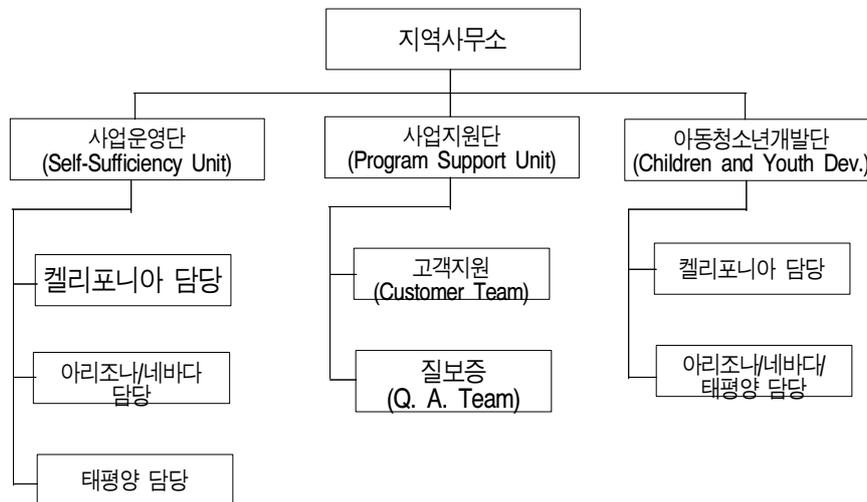
2) Guam, American Samoa, Trust Territory of Pacific Islands 제외

자료: 1) 이현주 외, 『외국 공공부조 전달체계 비교분석』, 2005.

2) <http://www.acf.hhs.gov>

다음은 California주를 포함하고 있는 San Francisco 지역사무소(Region 9)의 조직도이다. 사업지원단(Program Support Unit, PSU)은 전략, 공무, 자료처리, 행정, 정보지원, 그리고 재정 등 전반적인 ACF 지역사무소 규정의 기술적 집행을 책임진다. 사업운영단(Self-Sufficiency Unit, SSU)은 TANF 급여, 아동보육, 보육비 지원, 입양 및 위탁, 아동학대예방, 일반아동복지 등 다양한 주정부 사업을 실제로 관리하는 부서이다. 특히 사업운영단은 주정부, 카운티와 시와 같은 지방정부, 그리고 민간비영리기관의 지도감독, 지침제공, 사업승인, 재정분담 등 주요한 책무를 담당하고 있다. 또한 사업운영단은 관할지역 내 수혜자관리 및 재정운영에 대한 감사업무도 담당한다. 아동청소년개발단(Children and Youth Development Unit, CYDU)은 지역사회 사업을 담당하는 부서로 아동 및 임산부를 대상으로 하여 Head Start 사업, Early Head Start 사업, 청소년을 대상으로 하여 가출노숙예방 사업을 집중적으로 담당한다.

[그림 5-2] SAN FRANCISCO 지역사무소(Region 9) 조직도



자료: <http://www.acf.hhs.gov/programs/region9/about/mission.html#org>

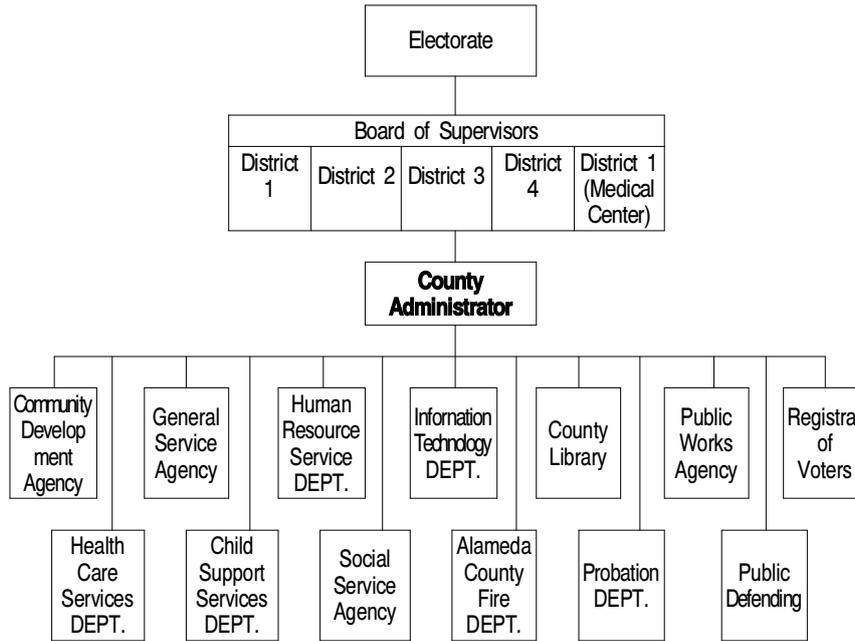
다. 지방정부

미국의 지방정부는 주정부 산하에 카운티(county), 시티(city), 특별구(special district), 학구(school district)로 구성되어 있다. 이처럼 미국 지방정부는 구성과 기능이 주마다 다르고 복잡하기 때문에 ACF 지역사무소는 단위행정구역 내 주정부들 사이에 공조체계를 유지할 수 있도록 조정역할을 수행하여야 한다.

California주를 사례로 들어보면 2000년 미국 총인구의 약 12%인 3,387만명 정도가 거주하고 있으며 58개의 카운티와 471개의 시티 그리고 다수의 특별구와 학구가 있으며 이중 가장 안정적인 정부는 카운티이다. 카운티는 지방정부의 역할을 할 뿐만 아니라 오랫동안 주정부를 대신해 지역 행정을 담당하는 역할을 해왔다. 카운티보다 작은 범위의 정부인 시(city)는 주민투표에 의해 시를 설립할 수 있도록 헌법에서 규정하고 있으며 시가 설립되지 않는 지역에서는 카운티가 시정부의 역할도 함께 수행함. 상수도 공급, 청소 등의 특별한 기능을 수행하기 위해 설립된 특별구는 약 4,900개 정도이다(이현주 외, 2005).

Aldameda 카운티 정부 조직도를 살펴보면 TANF 등 아동정책 업무를 담당하는 부서는 사회서비스국(Social Services Agency)이며 행정 및 재정(Administration and Finance), 노인서비스(Adult and Aging Services), 아동가족서비스(Children and Family Services), 인력 및 급여(Workforce and Benefit), 정책실(Policy Office)의 5개 부서로 구성되어 있다(그림 5-3 참조). 2007년 현재 2,400여명의 직원이 지역사회에 있는 각종 비영리기관과 공조하여 아동을 포함한 복지욕구 대상에게 서비스를 제공하고 있다. 수혜인구는 Alameda 카운티 주민의 11.3%에 해당한다. 사업 가운데 아동관련 실적을 살펴보면 매월 52,000명 이상이 TANF, 식품권 등의 급여를 받고 3,700명의 아동이 위탁보호를 받고 있으며 매월 1,600여명 아동이 학대신고 후 개입이 이루어지고 있다(<http://www.alamedasocialservices.org/public/services/index.cfm>).

[그림 5-3] Alameda County 정부 조직도



자료: 이현주 외, 『외국 공공부조 전달체계 비교분석』, 2005.

라. 민간기관

아동정책 실행에 있어서 민간부문의 역할은 지역사회에서 욕구가 있는 아동 및 가족에게 직접적인 사회서비스 전달을 책임지는 것이다. 특히 아동복지서비스는 대부분 자발적 비영리 민간기관(voluntary and non-profit agency)을 중심으로 제공되고 있다. 공공기관은 민간기관을 재정적으로 지원하고 민간기관은 공공기관의 재정에 의존하며 적격성 심사와 규제에 따르는 체계로 구성되어 있다. 즉 연방정부는 재정지출 기준을 작성하여 주정부와 민간기관이 지키도록 감독하고 주정부는 민간기관에 직접적인 재정을 지원하며 특정 서비스

를 제공하도록 민간기관과 서비스구매계약(purchase of service)을 취하는 방식이다.

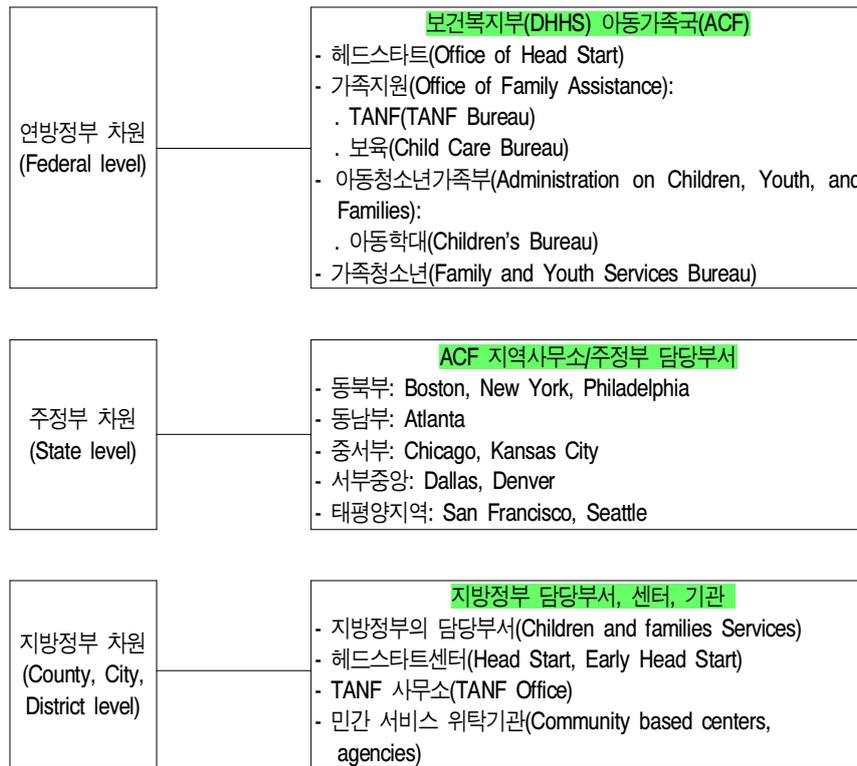
주정부와 서비스구매계약 하에 아동복지기관이 제공하는 대표적인 서비스로는 가족보존서비스, 부모교육, 가족지원, 위탁보호, 입양 등이다. 또한 민간기관의 운영은 자격인정심의회(Council of Accreditation)와 같은 민간기관 협의체의 정책과 감독에도 따르도록 하고 있다. 기관에 따라서 전국적인 조직을 가지고 있으면서 사업평가, 기관간의 협조체제 모색, 정부시책과 정책자문, 아동정책에 대한 연구 등에도 힘을 쏟고 있기도 한다.

민간부분의 재원은 정부지원 외에 다양한 기부금으로 이루어진다. 아동복지기관을 포함한 민간기관에게 가장 큰 재원이 되는 공동모금회(United Way)¹⁷⁾의 지원과 일반인들의 후원금 등 다양한 출처를 가지고 있다. 민간기관의 재정운영은 복합적인 행정체제를 갖추고 있다. 프로그램에 따라 무료 또는 유료의 대상이 결정되며 정부의 빈곤아동에 대한 서비스에 대해서는 비용에 차등을 두기도 한다. 영리기관(proprietary for-profit agency)과 아동복지 서비스구매계약을 취하기도 하는데 주로 취업부모의 아동보육서비스 제공을 위하여서이다. 이 밖에 위탁이나 입양의 경우 아동복지기관의 개입이나 감독 없이 사적으로 이루어지기도 한다.

이상의 아동정책 전달체계를 요약하면 다음의 흐름과 같다(그림 5-4 참조).

17) 1887년 최초 결성된 공동모금회는 사회복지 기금조성을 위한 가장 큰 전국조직으로 현재 1,300여개 지회를 가지고 있다. 주요 목표는 지역사회의 문제와 욕구를 파악하고 이에 대한 대처방안을 실행해 옮기는 지역사회 단체들에 대한 재정지원이다. 특히 아동 및 청소년의 보건, 성장발달, 자아성취, 가족강화에 주안점을 두고 있다(<http://national.unitedway.org>).

[그림 5-4] 미국의 아동정책 전달체계



마. 공공과 민간 연계

연방정부와 주정부의 재정지원과 지도감독, 그리고 민간 아동복지기관의 직접적 서비스 제공이라는 전달체계 안에 관과 민을 연결하는 대표적인 협력단체로는 지역사회협의체(Community Collaborative)가 있다. 지역사회협의체는 지역사회의 공공기관, 민간기관, 전문가 등 관련단체의 협력관계를 형성하여 지역사회의 발전을 지지하고 아동과 가족의 삶을 증진하려는 실행목표를 가진

비영리조직이다. 따라서 지역사회협의체는 정부기관, 학교, 일단의 민간기관, 지역사회 전문가 등의 구성모임이 된다.

다음으로 아동문제에 개입하기 위하여 기관간 협력관계(interagency collaboration)를 형성하는 방식이 있다. 대표적인 예로서 주정부 아동복지기관(State welfare agency)과 민간 아동복지기관(child welfare agency) 사이에 일어나는 협력관계이다. 여기서 주정부 아동복지기관은 연방정부 교부금으로 아동이 있는 빈곤가정에 대한 TANF 급여와 관련 서비스를 제공하는 복지사무소(Regional Operations Office)이고, 민간 아동복지기관은 아동학대 예방을 위한 아동보호체계(Child Protective Services, CPS) 지역센터를 의미한다. 이 두 기관은 당연히 공통된 클라이언트를 갖게 된다. TANF 급여대상의 절반 이상이 위탁아동이며, 아동보호체계 대상의 70~90% 정도가 TANF 급여 대상이 되기 때문이다(Scarcella, et al., 2002). 따라서 공통 목표인 소득지원과 아동보호를 성취하고 효율적으로 서비스를 제공하기 위하여 양측 아동복지기관들은 보다 나은 서비스 전달을 위하여 직제 개편, 프로그램 개발, 정보 공유, 우선순위 결정, 책임성 확인, 그리고 이중욕구가족(dual-system clients) 파악에 주력하여 서비스 중복을 피하고 효율적인 서비스 제공을 기할 수 있게 되었다(Ehrle et al., 2004).

또 다른 예는 가정법원(dependency court)과 아동보호체계(CPS) 사이에 일어나는 협력관계이다. 이 두 기관은 공통의 노력으로 부모교육프로그램 개발, 위탁아동의 학습효과를 증진시키기 위한 대학생 참여, 법원(Judiciary)와 보건복지부(DHHS) 간의 정보교류와 의사결정을 증진시키는 등 학대아동과 가족에 개입하여 아동을 보호하고 부모 및 가족을 강화하는 것을 목표로 삼고 있다. 이 두 기관은 정기적인 회의와 심의를 거침으로서 최상의 책임과 결과를 낳고 있다(Fiermonte, & Salyers, 2005).

4. 시사점

가. 미국 아동정책 수행체계 특성

미국의 아동정책 수행체계가 가진 특징을 요약하면 아동정책을 수립 총괄하는 통일된 중앙부서의 존재, 지방 자율주의를 통한 아동정책 수립과 실행의 분리, 서비스 전문성과 복지다원주의로 요약할 수 있다.

우선 미국 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS)는 전체 미국인의 보건과 복지를 수호하기 위하여 인적 및 물적 서비스를 제공하는 가장 주요한 연방정부기관이다. 매년 저소득 가족을 위한 소득지원, 의료보험·의료부조, 헤드스타트 등 300개 이상의 보건복지사업을 운영한다. 주정부와 지방정부와 긴밀한 연계를 맺고 모든 지원은 주정부 혹은 지방정부, 민간비영리기관을 통하여 제공된다.

이를 위하여 투입되는 재정의 규모도 막대하다. DHHS의 연간 총예산은 2007년 현재 698백만달러(698조원)이며 다른 어떤 정부부처에 비해 가장 많은 사업운영에 활용하고 있다. 예산운영 내역을 살펴보면 의료보험·의료부조가 84.1%로 대부분을 차지하며 아동가족복지사업에 10.5%, 아동급여에 2.9%, TANF 운영에 2.5%를 할애하고 있다. 2007년 현재 66,121명의 직원이 부서에 재직하고 있다(<http://www.acf.hhs.gov>).

산하에 11개 부서가 나누어져 있으며 그 가운데 아동정책과 가장 연관이 깊은 부서가 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF)이다. ACF는 아동, 가족, 및 지역사회의 복지를 증진하고자 65개 사업운영의 총 책임을 맡고 있다. 대표적인 저소득 가족 지원사업인 TANF를 운영하여 4백만 아동을 지원하고 그 밖에 양육비 지원, 아동학대예방사업, 위탁 및 입양사업 등을 실행한다. 2007년 현재 전체 1,267명의 직원(전체 DHHS 직원의 19.2%)이 있으며 65개 아동·청소년·가족정책 사업을 수행하면서 총예산의 6.7%인 47백만달러(47조원)를 활용하는 것으로 나타나고 있다(www.acf.hhs.gov).¹⁸⁾

다음으로 ACF의 기능과 역할을 살펴보면 연방정부 차원에서 모든 분야의 아동 및 가족정책 프로그램을 총괄하는 핵심적 중앙부서로 자리잡고 있다. 특

18) 우리나라의 경우 부처를 통합한 아동 및 청소년 관련 예산은 약 1조 4천억원정도이다. 미국의 인구가 우리나라인구의 4배인데 반해 아동 예산은 34배에 이른다.

히 ACF가 담당하고 있는 아동 및 가족관련 사업으로는 보육(child care), 위탁·입양(foster care and doption), 아동학대(child abuse and neglect), 양육비(child support), 장애아동(disabilities), 헤드스타트(Head Start), 건강가정(healthy marriage), 아동매매(human trafficking), 아버지교실(fatherhood initiative), 부모교육(parenting) 빈곤가정 지원(TANF) 등 아동과 가족의 모든 분야를 아우르고 있다. 즉 아동과 부모를 따로 분리하지 않고 이를 하나의 가족구성체로 하여 서비스를 제공함에 있어서 통합적 접근을 취하고 있다는 점이다.

둘째, ACF는 미국 전 지역에 지리적으로 인접한 몇 개의 주를 묶어 10개 지역사무소를 설치하여 서비스 전달에 효율성과 효과성을 기하고 있다. ACF의 지역사무소는 주정부의 사업운영을 위하여 지침, 홍보, 평가, 자료수집 등의 업무를 수행한다. 즉 연방정부는 TANF를 비롯한 아동정책사업을 운영하되 해당사업에 대한 관리감독을 하면서 직접적인 서비스 전달은 주정부와 지방정부 및 민간비영리기관에 의하는 방식으로 정책수립과 사업운영의 분리라는 특징을 띄고 있다. 따라서 사업운영이나 서비스 전달에 있어서 주정부는 상당한 재량권을 가지게 된다. 그러나 사업운영을 위해 연방정부와 주정부의 예산이 재정으로 투입되며 연방정부의 예산은 ACF 지역사무소를 통하여 각 주정부와 지방정부로 이양된다. 예를 들면 TANF 사업의 경우 총괄보조금 방식으로 주정부에 재정상태에 따라 약 50~80% 정도 지원한다(이현주 외, 2005).

셋째, 아동정책 수행을 위한 행정단위를 살펴보면 연방정부, 주정부, 지방정부 순서로 되어 있으나 각각의 정부마다 독립된 행정체제를 고수한다. 따라서 각 정부의 정책방향이나 재정능력에 따라 예산편성과 같은 제도적 지원의 우선순위가 달라지며 이와 더불어 급여수준이나 혜택에 있어 양적·질적 편차가 커진다. 예를 들면 지방정부는 아동정책을 수행함에 있어 최저기준이나 최적 기준이나를 결정한 후 요보호아동의 특성 등 복지수요에 근거하여 재정능력에 맞게 서비스를 제공하는 것이다. 아동정책 수행을 위해서는 관련분야의 다면적 개입이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 아동복지 관련법안의 시행에 있어서도 예산편성, 집행관리, 평가에 이르기까지 여러 단위체계의 관여와 협조가

불가피하여 공공기관 사이 혹은 공공기관과 민간기관 사이에 긴밀한 협력체계가 강화되고 있음이 나타나고 있다.

넷째, 미국의 아동정책 실행에 있어서 민간부문의 역할이 크다는 점이다. 특히, 아동복지서비스는 대부분 자발적 비영리 민간기관을 중심으로 제공되고 있다. 이들의 기능과 역할을 살펴보면 공공기관은 민간기관을 재정적으로 지원하고 민간기관은 공공기관의 재정에 의존하며 적격성 심사와 규제에 따르는 체계로 구성되어 있다. 즉 연방정부는 재정지출 기준을 작성하여 주정부와 민간기관이 지키도록 감독하고 주정부는 민간기관에 직접적인 재정을 지원하며 특정 서비스를 제공하도록 민간기관과 서비스구매계약을 취하는 방식으로 운영된다. 이로서 다양하고 전문적인 서비스를 제공하도록 하고 있다.

다섯째, 공공기관들 사이, 혹은 공공기관과 민간기관 사이, 그리고 분야별 긴밀한 협력관계가 형성되고 있다는 점을 들 수 있다. 대표적인 관과 민의 협력단체인 지역사회협의체는 정부기관, 학교, 일단의 민간기관, 지역사회 전문가 등의 구성모임으로 지역사회의 발전과 아동가족복지를 증진하려는 실행목표를 가지고 있다. 또한 공공기관과 민간기관 사이에 공통의 목표와 공통의 대상자를 가지고 협력하여 사업을 진행하는 경우도 있다. 특히 미국의 경우 TANF사무소와 아동학대사무소, TANF사무소와 민간조직 간에 긴밀한 계약이 강화되고 있음이 나타나고 있다(Ehrle et al., 2004).

나. 미국 아동정책 수행체계 시사점

미국의 아동정책 관련 법률체계는 아동의 욕구별 특성에 따라 전문화된 서비스체계로 구성되어 온 것을 알 수 있다. 이러한 요보호아동 특성별 전문화된 서비스가 가진 문제는 복합적 욕구를 지닌 아동 및 가족에 대하여 서비스 연계를 통한 사례관리의 틀 안에 묶어야 함에도 불구하고 이러한 통합적 접근이 어렵다는 것이다. 미국은 최근 이러한 전문화된 서비스를 통합하고자 과거 기관중심의 사업운영을 관리적 행정체제로 일원화시켜 복지행정의 효율을 기하는 것으로 발전하였다(오정수·이혜원·정익중, 2005).

아동 및 그 가족에 대한 서비스의 효율적 및 효과적인 서비스 전달에 가장 큰 장애요인은 여러 다른 조직이 한 가지 고유의 서비스만을 제공하는 형태의 서비스 파편화이다. 예를 들면, 아동보호기관은 아동학대 조사와 위탁과 입양과 같은 아동분리 서비스를 담당하고, 정신보건기관은 정신장애아동에 대한 외래 및 입원서비스를 제공하며, 청소년비행체계는 교정시설과 서비스를 담당하며, 학교와 보건의료체계는 특수교육과 보건의료서비스를 제공하는 식이다. 이러한 서비스 파편화는 아동과 가족이 필요로 하는 서비스를 받지 못하고 자원을 낭비하는 결과를 낳게 된다. 보통 아동과 가족이 경제적 지원, 사회적 및 심리적 지지, 교육지원과 같은 다양한 욕구가 있음에도 불구하고 연방정부가 제시하는 자격기준과 규제가 정하는 서비스만을 따로따로 받을 수밖에 없으며, 이와 같은 파편화된 서비스 제공을 위하여 막대한 예산이 소요된다.

우리나라의 경우 부처간 아동정책의 단절성과 중복성의 문제가 심각하여 서비스 제공에 대한 역할분담과 조정, 연계체계가 원활히 이루어지지 않고 있음이 지적되고 있다(오정수·이혜원·정익중, 2005). 가장 먼저 제시하고 싶은 점은 아동과 부모를 따라 분리하지 않고 하나의 가족구성체로서 통합된 접근을 하는 것이 바람직하다. 즉 전달체계 통일과 통합적 서비스 접근방식을 제시하고자 한다. 통합적 서비스 전달을 위하여 중앙정부 차원에서 강력한 행정력을 가진 중앙정부기관의 발족이 기대된다.

다음으로 지방자치단체 수준에서 아동정책 수행 전달체계를 살펴보면 현재 우리나라는 복합적인 문제나 욕구를 가진 아동에 대해 서비스체계가 크게 동사무소, 사회복지관, 청소년수련관, 학교, 아동학대예방센터 등으로 분산되어 수혜자 욕구중심의 서비스가 아니라 공급주체에 따라 분할된 서비스 공급체계를 유지하고 있다. 또한 그러한 서비스체계에 접하는 전문가도 각기 문제위주로 분할되어 동사무소의 사회복지전담공무원, 청소년상담원, 아동학대 상담원 등 각각의 문제에 따라 개별적으로 접근하게 되어 있다. 이러한 서비스 체계는 서비스의 다양화와 전문화를 가져올 수 있지만 충분한 연계가 이루어지지 않으면 자원의 낭비와 서비스 누락이 발생할 수 있다.

따라서 사회복지 관련기관 간에 협력과 협동체계를 이끌 수 있는 노력이 필

요하다. 기관 간 협력체계는 다양한 수준과 다양한 절차를 통해서 이루어질 수 있다. 성공적인 협력의 열쇠는 강한 지도력이다. 자의적이던 의무적이던 누군가가 협력을 위해 기관들을 끌어들이야 함을 역설하고 있다(Knitzer & Yelton, 1990, Downs, et al., 2004, p. 30 재인용). 행정선에서는 협력증진 운영체계가 수립되어야 하며 직접적 서비스 전달 선에서는 전문가들 특히 다른 기관에 종사하는 사회복지사들의 협력이 이루어져야 한다. 여기에 재정의 통합은 이러한 협력에 대한 노력을 더욱 추진시킬 수 있다.

미국도 과거에 유사한 문제에 봉착하였으며 이를 서비스 전달체계의 통합하는 방식을 통해 해결해 나가고 있다. 하지만 이러한 서비스의 통합은 시간을 두고 단계를 밟아 진행해 나가는 단계적 발전으로 보는 것이 타당하다(이봉주, 2003). 처음에는 기관이나 전문가 간의 의사소통단계에서 시작해서 협조단계, 조정단계, 공동작업단계를 지나 마지막으로 통합단계에 도달할 수 있는 것이다. 한국의 아동복지 모델도 범주화된 서비스체계에서 탈피하여 보다 통합적인 서비스체계로 지향해야 할 것이다.

제2절 독일

1. 개괄

서구의 복지국가들을 여성의 시각으로 유형화한 오스너와 루이스(Ostner, Lewis, 1992)는 독일 복지국가를 강한 남성부양자모델로 구별하고 사회복지제도가 남성부양자와 여성양육자의 성별분업을 전제로 하고 있다고 지적한다. 이런 복지모델의 영향으로 3살 이하의 아동을 위한 공공보육시설의 보급률은 매우 낮은 수준이며, 여성의 경제참여율 또한 다른 유럽 국가들에 비해 낮은 편이다. 독일은 아동양육이나 청소년 보호에 대한 일차적 책임이 가족에 있다는 전제하에, 아동복지정책을 가족정책의 일부로 간주하고 정책을 시행해왔다. 이런 특징은 아동 및 청소년관련 업무를 교육부 혹은 사회복지부 업무의 일부

로 생각하는 스웨덴이나 영국과의 차이점이라 하겠다. 아동복지전달체계 또한 이러한 맥락에서 발전, 확립되어왔다.

연방정부 차원에서 아동복지를 담당하는 부서는 가족·노인·여성·청소년부이다. 가족·노인·여성·청소년부는 1952년 가족부가 설립된 이후 몇 가지 형태변화를 거쳐서 현재의 통합부서로 발전하게 되었다.

2. 아동정책 담당부처 및 주요 정책

독일에서 아동정책을 수행하는 행정조직은 이미 언급하였듯이 연방차원에서 가족·노인·여성·청소년부이고 지역차원에서 실무를 담당하는 행정기구는 청소년청(Jugendamt)이다. 가족부가 설립된 이후의 연방정부 차원에서 전담부서의 발전과정과 주요 정책의 발전과정을 시대별로 개괄해 보면 아래와 같다.

가. 1950, 1960년대 - 가족부의 설립과 아동정책

1953년 아테나위가 이끄는 기독교민주당(CDU) 정부는 가족부(Bundesminister fuer Familienaufgaben)를 설립하고 프란츠 요셉 부메링(Franz-Josef Wumeling)을 최초의 장관으로 임명했다. 1962년까지 가족부장관을 맡은 부메링은 여러 가지 가족정책을 시행했다. 자녀가 많은 집의 아이들이 절반가격으로 기차를 탈 수 있었던 '부메링 패스'를 도입하고, 직업여성이 자녀를 출산할 경우 출생 전후 각기 6주의 휴가를 취할 수 있도록 하였다.

1955년에 처음으로 아동수당이 도입되었는데, 셋째 아이부터 25마르크(약 18000원)씩 지급되었다. 1961년부터는 둘째 아이부터 아동수당이 지급되었고, 자녀가 있는 집의 세금감면 금액도 늘어나서 1200마르크(약 72만원)까지 올랐다. 이 당시 독일 아동정책의 기본 기조는 여성이 집에서 자녀를 양육하도록 장려하는 것이었다. 가족부장관인 부메링은 여성들이 전적으로 자녀양육을 위해 헌신할 것을 강조했고, 자녀를 둔 여성이 직장을 갖는 것에 대해 사회적으로 비판의 소리가 높았다.

1962년부터 1968년까지 가족부 장관이었던 브루노 헵(Bruno Heck)은 청소년

년정책에 중점을 두고, 독일과 프랑스의 청소년 교류사업을 확장했다. 핵은 여성취업의 '삼단계모델'을 지지했다. 즉 아이가 출생하기 전까지 직업을 갖고, 아이를 키우다가 아이가 일정 나이가 되면 노동시장으로 돌아가는 형태의 삶의 방식을 이상적인 것으로 보았다. 모성취업이 증가하면서, '이기적 엄마', '열쇠 아이'에 대한 토론이 불거졌고, 이는 가족 내에서의 여성의 역할이 변하고 있음을 알리는 신호탄이었다.

나. 1970년대의 가족 및 아동정책

1969년에 사민당과 자유당의 연정 정권이 들어섰고, 1969년에서 1972년까지 사민당의 캐테 스토로벨(Kaethe Strobel)이 가족부장관을 맡았다. 스토로벨은 이전의 가족정책이 전통적 성별분업에 기초하고 있는 것을 문제삼으면서, 여성이 개인으로서 그리고 직업인으로서 자아실현을 할 수 있도록 하는 방향으로 정책기조를 확립하려고 하였다. 아동양육의 모델로 탁아모제도를 실험적으로 실시하였으나, 이런 정책은 사회적으로 강한 반발에 부딪혔다. 이는 유럽에서도 보수적으로 알려진 독일 사회에서, 모성취업률이 35%에 달했음에도 불구하고, 자녀는 어머니가 직접 돌봐야 한다는 인식이 사회에 광범위하게 퍼져 있었다는 것을 보여주는 예이다.

1972년에서 1976년까지 가족부장관을 맡은 카타르나 포케(Katharina Focke)는 여성의 권리 증진을 위해 적극적으로 노력했다. 가족법이 1976년에 완전히 개정되어서, 가족법상 남녀는 동등하게 되었으며, 가족의 이름도 이전에는 남자의 성을 따랐으나 개정 이후 성을 선택할 수 있게 되었다. 가정법원이 새로 만들어지고, 1977년부터 어떤 잘못을 저지른 사람이 이혼에 책임을 지게되는 귀책주의에서 부부간에 애정이 없어서 부부로서 더 이상 의미가 없을 경우 이혼이 허락되는 파산주의로 바뀌게 되었다. 가정내 여성의 지위가 변화함과 동시에, 국가가 아동의 이익을 위해서 보다 쉽게 가정에 개입할 수 있게 되었다. 가정에서 아동에게 폭력을 사용하지 못하게 하고, 교육제도 내에서도 차별을 통한 교육방식이 금지되었다.

1975년에 첫째 아이에 대해서도 50 마르크의 아동수당이 도입되었다. 가족은 취학아동, 학업 및 직업교육을 받는 자녀가 있을 경우 세금감면액이 늘어났다.

1976년에서 1982년까지 가족부를 이끈 안테 후버(Antje Huber)도 이전 장관들의 정책을 계승했다. 1979년에 출산휴가를 6개월로 늘이고 출산휴가기간 일자리를 보장해주었다. 1980년부터 양육책임이 있는 부모가 양육비를 지급하지 않을 경우, 국가가 우선적으로 양육비를 지급해주고 차후에 양육의무가 있는 부모에게 양육비를 받는 제도가 도입되었다.

다. 1980년대 1990년대

1982년부터 1998년까지는 독일의 기독교민주당이 정권을 잡은 시기였다. 이 시기동안 연방 가족부는 몇 회에 걸친 조직개편을 통해 현재의 가족·노인·여성·청소년부로 정착되게 된다. 1985년 이후 가족부는 청소년·가족·여성·보건부로 개편되었다가, 1991년에 가족·노인부와 보건부, 그리고 여성·청소년부의 세 부서로 나뉘었다. 1994년에 가족·노인부와 여성·청소년부가 합쳐져서 현재의 가족·노인·여성·청소년부로 되었다.

이 시기의 아동정책은 가족의 경제적 부담을 덜어줌으로써 아동의 복지를 증진시킨다는 기본 기조에 있어서 큰 변화가 없었다. 아동수당은 계속 늘어났으며, 자녀 당 세금감면액도 늘어났다. 1986년부터 양육법(Erziehungsgesetz)이 시행되어 세 살 이하의 자녀를 가진 부모는 3년까지 최고 600마르크(약 36만원)의 양육수당을 받으면서 휴직할 수 있었다. 일자리는 보장되고, 양육수당은 연방정부의 재원으로 '어머니와 자녀'라는 재단을 통해 지급되었다.

집에서 아이를 양육하는 부모를 위한 재정적 지원은 늘어났지만, 세 살 이하의 아이를 보호할 수 있는 탁아시설을 확충해야 한다는 주장은 여전히 사회적으로 비판받았다. 직장과 가정의 양립정책이 표방되기는 했지만, 모성의 사회화는 재정적인 측면에서만 진전되었다고 볼 수 있다.

라. 1998-2005년

사민당과 녹색당이 연정으로 정권을 잡은 후 직장과 가정의 양립정책이 좀 더 적극적으로 추진되었다. 양육수당을 받는 동안에도 일주일에 30시간까지 일할 수 있게 법이 바뀌었으며 아동양육기간을 연금산정에 포함시켰다. 양육휴가(Erziehungsurlaub)라는 용어는 아이를 양육하는 일을 휴가라고 표현하고 있다는 점에서 문제가 있다는 지적이 있어서 이를 부모시간(Elternzeit)이라는 용어로 바꾸었다. 2002년에서 2005년까지 가족·노인·여성·청소년부 장관을 맡은 레나테 슈미트(Renate Schmidt)는 '지속가능한 가족 정책'이라는 신개념을 만들어냈다. 독일의 저출산 문제를 해결하기 위해 노동시간정책, 보육인프라구조의 구축 및 재정지원과 같은 정책이 필요하다는 신념하에 정책을 펴나갔다. 레나테 슈미트의 주도로 탁아시설확충법이 2005년부터 시행되게 되었다. 이 법에 따라 2010년까지 지자체단체는 세 살 미만의 아동을 위한 탁아소 자리 230,000여개를 마련해야한다. 이 법은 또한 탁아시설이 갖추어야 할 여러 요건을 자세히 규정했다. 가족우호적인 사회와 직장문화를 마련하기 위해 레나테 슈미트는 경제인, 유명정치인, 노조활동가들 및 학자들이 참여한 '가족을 위한 연대'를 결성했다.

마. 2006년 이후

2006년에 독일은 기민당과 사민당의 연정으로 행정부를 구성하게 되었다. 가족 및 아동정책의 상당 부분은 이전의 정책과 연관성을 가지고 있다. 최근 실시된 정책 중 가장 특기할만한 것은 부모수당 제도의 도입이다. 2007년부터 시행된 부모수당에 대한 규정에 따르면, 직장을 가진 부모가 양육을 위해 직장을 그만둘 경우 상실된 소득분의 67%를 받게 되는 법이다. 이전에는 소득 관련 급여는 존재하지 않고, 직장을 가진 부모든 직장을 갖지 않는 부모든 연방정부로부터 일괄적으로 양육수당을 받았다. 양육수당은 최고 300유러(약 36만원)로 임금소득에는 현저히 못 미치는 금액이었다. 부모수당 제도가 도입됨

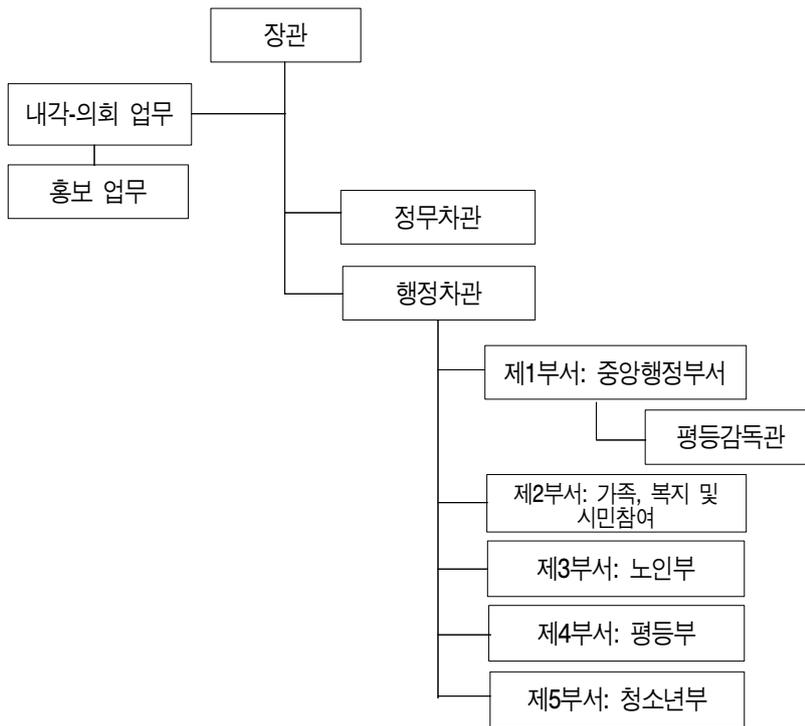
으로써, 직장을 가진 여성의 경우 이전 소득의 3분의 2를 보장받는 부모수당을 받게 되었고, 직장을 갖지 않은 사람의 경우 최고 300유러까지 양육수당을 받을 수 있는 이중적 제도가 정착되게 되었다.

3. 수행체계

가. 가족·노인·여성·청소년부의 조직구조

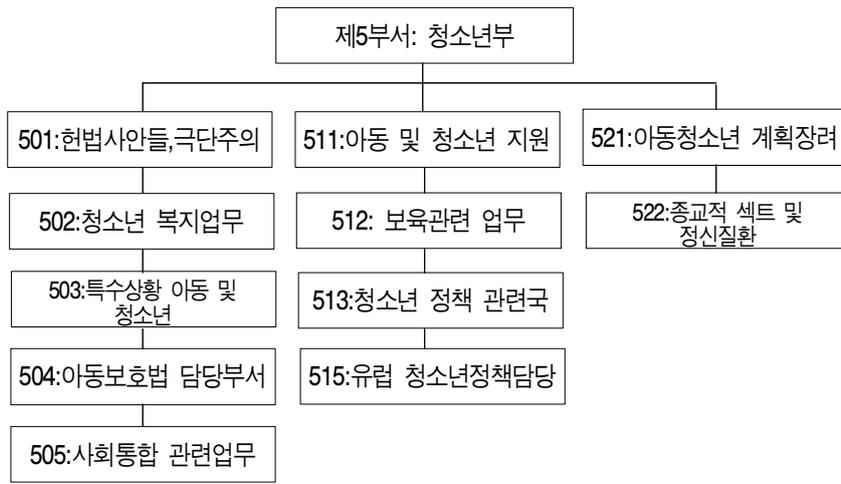
가족·노인·여성·청소년부는 장관 밑에 주로 의회와 다른 부서와의 조율을 담당하는 정무차관과 행정업무를 담당하는 행정차관이 있다. 행정차관의 관할 하에 5개의 하위부서가 있다. 제 1부서는 재정, 인사, 자료관리 및 전자정부 관련 업무 등을 맡아서 하는 부서이다. 제 2부서는 가족, 복지, 시민참여를 담당하는 부서이다. 제 3부서는 노인관련 업무를 담당하며, 제 4부서는 성평등에 관한 부서며, 제 5부서가 아동 청소년부로 아동문제와 청소년문제를 광범위하게 다룬다. 가족·노인·여성·청소년부 내에도 성차별을 감시하는 평등위임관을 두고 있으며, 그 개괄적 조직도는 [그림 5-5]와 같다.

[그림 5-5] 독일 연방정부의 가족·노인·여성·청소년부의 개괄적 조직도



아동복지 및 아동정책을 관할하는 부서는 제 5부서인 청소년부이다. 청소년부의 구체적 업무를 나타내 주고 있는 하위 조직도는 [그림 5-6]과 같다.

[그림 5-6] 가족·노인·여성·청소년부의 하위부서인 청소년부의 조직도



위의 조직도에서 보듯이 청소년부서는 아동의 보육, 학대아동의 보호업무, 청소년들의 극단주의적 행동에 대한 예방조치업무, 특수아동의 보호와 사회통합관련업무, 청소년들이 종교적 섹트에 빠지거나 정신 질환을 치료하는 등의 업무 등을 총괄하고 있다.

나. 실무기관으로서의 청소년청(Jugendamt)

연방차원에서 아동 및 청소년관련 업무를 총괄하는 곳은 가족·노인·여성·청소년부의 하위부서인 청소년부라면, 현장에서 아동 및 청소년 관련 실무를 담당하는 곳은 청소년청(Jugendamt)이다. 아동청소년지원법에 따라 모든 주정부(Land)와 지역자치단체는 청소년청을 설립해야 한다. 따라서 모든 주정부에는 주청소년청(Landesjugendamt)이 있고, 한 주(州)에 여러 개의 지역 청소년청이 있다. 주정부의 청소년청은 지역차원의 청소년청 업무를 주정부차원에서

통제하고, 아동관련 업무 담당자와 자원봉사자를 위한 교육을 실시하며 여러 가지 교육프로그램 등을 개발하고 자료를 제공해주는 역할을 한다. 지역을 넘어서서 초지역적으로 일할 필요가 있을 경우에는 주청소년청의 연합기구라 할 수 있는 주청소년청연합이 중요한 역할을 한다.

아동 및 부모를 위한 보호 및 지원서비스는 지역청소년청 관할이다. 지역의 법적으로 규정된 청소년청의 업무와 그 법적 근거는 다음과 같다.

- 파트너관계, 별거 혹은 이혼 문제 등의 상담(사회법 8장 § 17)
- 친권의 행사에 관한 문제(사회법 8장 § 18),
- 위급상황에 있는 아동의 보호(사회법 8장 § 20),
- 주간보호(사회법 8장 § 23) 업무: 유아의 발달을 위해 필요하다고 판단할 경우, 주간 동안 아이를 보호할 사람을 소개시켜주고, 이 사람에게 필요한 비용 등을 청소년청에서 지급해준다. 흔히 리틀맘의 아이나 고아원에서 자라는 아이, 혹은 부모의 환경이 아동의 성장에 별로 좋지 않은 경우에 낮 동안 아이를 맡아서 돌봐주는 제도를 관할하고, 적절한 사람을 소개시켜 주는 업무이다.
- 사회적 모임 지원활동(§ 29 SGB VIII): 아동과 청소년이 다른 사람과의 관계 속에서 배우고 자기개발을 해 나갈 수 있도록 지원한다.
- 양육지원업무(사회법 8장 § 30): 아동이나 청소년이 가족과의 관계를 유지하면서 사회생활에 적응할 수 있도록 지원한다.
- 사회교육적 가족지원(사회법 8장 § 31): 가족이 아동과 청소년을 위한 양육의 의무를 할 수 있도록 가족을 지원해주는 업무를 담당한다. 이런 가족지원 프로그램은 장기프로그램으로 소위 문제가정을 대상으로 한다.
- 주간 그룹에서의 양육(사회법 8장 § 32): 아동 및 청소년의 건전한 발전을 위해 낮 동안 아동을 보호하고 학교생활을 동반하면서 지원하는 업무이다. 이는 자녀가 자기 가족에서 정상적으로 자랄 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.
- 완전보호(사회법 8장 § 33): 아동 및 청소년이 자신의 출생가정에서 안전하게 자랄 수 없다고 판단되는 경우, 청소년청은 해당 아동이 임시적으로 혹은 영구적으로 출생가족과 분리되어 다른 곳에서 보호받을 수 있도록 하는

업무를 담당한다. 청소년청은 해당 아동이 다른 가정에서 지낼 수 있도록 적절한 가정을 중개하고 이를 감독하는 역할을 한다.

- 시설양육(사회법 8장 § 34): 임시적으로 시설에서 거주하다가 자신의 출생 가족으로 돌아가는 아동, 혹은 자신의 출생가족에서 다른 가정으로 입양되어 가는 아동과 성인이 될 때까지 시설에서 사는 아동 등이 있다. 청소년청은 이에 관련된 업무를 관할하고, 양육 시설들을 감독하는 일을 한다.
- 정신적으로 장애가 있는 아동의 사회통합을 위한 지원업무(사회법 8장, § 35a)
- 아동피신처로서의 역할(사회법8장 § 42): 청소년청은 아동이 보호를 요구할 경우, 혹은 아동이 위협에 처해있다고 판단될 경우, 아동을 임시적으로 혹은 영구적으로 보호할 책임이 있다.
- 청소년청은 가정법원에서의 재판과정에 개입하고 나름대로 영향력을 행사할 수 있다. 또한 재판에 연루된 아동 및 청소년의 대리자 역할을 한다. (사회법8장 § 50)

위에 서술한 내용 외에도 입양을 담당하고, 양육비에 관한 분쟁, 친권 및 면접권에 관한 분쟁이 일어날 경우 이를 상담해주고 조정하는 역할을 한다. 또한 청소년이 형사재판을 받게 되는 경우, 청소년청은 해당 아동의 처벌정도에 중요한 영향을 미친다. 청소년청은 양육비 청구를 위한 친자확인이 필요한 경우, 양육을 담당하고 있는 부모가 친자확인을 신청하면 이를 시행해주는 역할도 한다. 부모가 아동학대로 처벌받을 경우, 부모를 대신해서 아동의 양육을 맡는다.

청소년청은 정치적 결정기관인 청소년지원위원회와 실제업무를 담당하는 행정기구로 구성되어있다. 청소년청은 이전에는 내무부 소관이었으며, 사회통제 기관으로 인식되었다. 오늘날에는 통제기관이라기보다는 청소년과 부모를 위한 현대적 서비스제공기관으로 인식되고 있다. 청소년청에 근무하는 사람은 주로 교육학 전공자와 행정관료들이다.

권리문제로 법원에 소송이 있을 경우 청소년청은 재판비용을 부담한다. 사회적 약자인 경우 정부에서 탁아비용을 보조받을 수 있는데, 이 탁아비용의

지급도 청소년청이 맡아서 한다. 자녀와 함께 살고 있지 않은 부모가 자녀양육비를 지급하지 않을 경우, 청소년청은 양육비를 미리 지급해주고 양육비지급의 의무가 있는 부모에게 청구한다. 뉘른베르그의 청소년청의 사무총국의 조직도를 예로 들어보면, 지역 청소년청의 업무를 개괄적으로 볼 수 있다.

[그림 5-7] 뉘른베르그 청소년청의 사무총국 조직도



4. 시사점

독일의 아동복지 전달체계는 비교적 명료하고 통합적인 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 연방정부 차원에서는 가족·노인·여성·청소년부의 하위부서인 청소년부에서 아동 관련 업무를 총괄적으로 다루고 있고, 지역차원에서는 실무기관인 청소년청이 아동에 관한 전반적 업무를 담당한다. 이는 아동복지를

보건사회부나 교육부의 업무의 일부로 보는 영국 혹은 스웨덴과 대비되는 점이다. 독일은 아동정책을 독립적인 정책영역으로 보고, 이를 가족정책, 여성정책과의 연관시켜 보고 있다. 이점을 아동정책을 독자적 정책영역으로 보지 않는 스웨덴과 대비시켜보면 독일의 특징적인 면으로 파악할 수 있다. 수행체계 또한 모든 아동관련 업무를 통합적으로 다루는 청소년청을 따로 두고, 이 청소년청에서 가족지원업무까지 맡고 있다.

독일의 아동정책은 가족이 사회의 중심이며, 가족을 통해 신뢰할만한 네트워크가 형성되고, 가족구성원의 보호 및 친밀성이 제공되는 곳이므로 국가의 특별한 보호가 필요하다는데서 출발한다. 아동이 자라는 가장 중요한 장소가 가족이라고 보고 가족의 지원과 아동을 위한 지원을 연관시켜서 파악하고 있다. 가족의 중요성을 강조한다는 면에서 우리 사회와의 유사점을 발견할 수 있다.

이런 특징은 부정적인 면과 긍정적인 면을 동시에 갖는 것이라고 볼 수 있다. 긍정적인 측면은 아동복지의 주요 공급자가 가족과 여성이라는 현실을 인식하고 아동복지를 가족복지나 여성복지와 연결시켜서 기획하고 수행할 수 있다는 것이다. 부정적인 측면은 긍정적인 측면의 또 다른 이면인데, 가족에게 아동복지 공급의 일차적 책임을 부과함으로써 국가 혹은 사회의 책임을 소홀하게 생각할 수 있다는 것이다.

제3절 스웨덴

1. 개괄

스웨덴의 복지체제는 사회민주주의 모델의 전형적인 예로 간주된다 (Esping-Anderson, 1990). 사회주의 모델의 주요 특징은 국가가 복지서비스의 일차적 공급주체 역할을 한다는 것이다. 이는 시장이나 가족이 일차적인 복지서비스를 제공하고, 그 잔여적인 부분만 국가가 책임지는 자유주의 모델 및

조합주의적 모델과의 차이점이다. 스웨덴의 아동복지영역 또한 이런 사회민주주의 복지체제의 틀 내에서 발전되어왔다. 복지서비스 공급에 있어서 자원봉사단체나 교회 등은 단지 부수적인 역할만을 담당하고, 국가가 복지서비스 제공을 담당하는 일차적 책임자이다. 다른 나라에 비해 스웨덴의 국가정책이 아동복지에 있어 핵심적인 역할을 하는 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다.

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

아동복지와 관련해서 가장 중요한 역할을 하는 중앙 행정부서는 교육연구부(Ministry of Education and Research)와 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)이다. 1996년에 아동보육서비스를 관할하는 부서가 보건복지부에서 교육연구부로 바뀌었는데, 그 이유는 유아 및 아동기가 인생 전반에 중요한 영향을 미친다는 것을 인식하고, 아동기 교육을 평생학습의 일부로 자리매김할 필요가 있다는 인식에서였다. 보다 구체적인 사항에 대해서는 다음 절에서 다루기로 하겠다.

스웨덴의 아동정책의 발전과정은 다음의 두 가지 맥락 속에서 이해될 수 있다. 하나는 아동보육정책이 빈곤 가정의 아동을 위한 복지서비스에서 보편적 교육서비스로 자리잡게 되는 과정이고, 다른 하나는 스웨덴 정부가 유엔 아동권리협약을 비준한 이래 유엔 협약의 이행을 아동 정책의 가장 중요한 준거로 삼고 있다는 것이다.

가. 보육정책의 발전

스웨덴의 공공 보육제도의 기원은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다. 공공 보육시설이 처음으로 설립될 당시에는 주로 빈곤층 자녀를 돌보기 위한 시설과 부유한 집 자녀의 교육을 위한 시설이 구별되었다. 1854년에 최초로 세워진 유아보호소(Creche)는 일을 나가야만 하는 한부모 가족의 어머니와 그 자녀를 위한 것이었다. 방과후 학교의 시초로 볼 수 있는 노동보호소(Work shelter)는 학교에 다니고 있는 가난한 가정의 자녀들을 모아서 의무나 근면과

같은 가치를 가르치고, 기술교육 등도 실시하였다. 반면에 독일의 교육학자 프뢰벨(Froebel)의 이념에 따라 세워진 유치원(Kindergarten)은 아동의 조기교육을 목적으로 하였으며, 주로 부유한 집의 자녀가 다녔다. 그러나 유아탁아소와 유치원은 곧 통합되었다.

1930년대, 1940년대에 들어서 아동의 보육에 대한 공적 책임과 역할이 증대하면서, 공공보육은 지방자치단체의 책임영역으로 되었다. 가난한 사람들이 보육시설을 이용한다는 사회적 낙인은 사라지게 되고, 공공보육은 모든 아동들을 위한 보편적 사회서비스로 인식되었다. 이전에 빈곤가정의 자녀만이 이용했던 유아보호소(Creche)의 이름도 주간탁아소(day nurseries) 혹은 케어센터(daycare center) 등으로 바뀌었다. 노동보호소는 방과후 학생들이 여가시간을 보내는 곳이라는 의미에서 여가센터로 바뀌었다.

1960년대에 여성노동에 대한 수요가 증가하게 되면서 보육시설이 확장되었다. 당시 스웨덴 정부는 '아동보육위원회'(The National Commission on Childcare)라는 특별위원회를 만들어 사회적, 교육적 요구를 충족시킬 수 있는 아동보육체계를 위한 안을 만들도록 했다. 이 위원회가 스웨덴 아동보육의 방향에 관한 정책기조에 결정적인 영향을 미쳐왔다고 볼 수 있다. '아동보육위원회'는 보살핌과 교육을 통일시킨 취학전 아동을 위한 예비학교(preschool)의 체계를 마련하고, 취학아동을 위한 방과후센터의 발전도 제안했다.

1970년대에 들어서 스웨덴의 아동보육정책의 목표에 성평등실현이라는 목표를 포함시키면서, 보육정책의 주된 두 가지 목표를 분명히 하였다. 하나는 아동의 발달과 학습을 도와 인생의 좋은 출발점을 마련해 주는 것이고, 다른 하나는 부모가 양육과 취업 혹은 학업을 양립할 수 있도록 도와줌으로써 성평등을 실현하는 것이다. 이를 위해 부모양육보험제도가 만들어지고 아동수당이 도입되면서, 아동보육정책은 스웨덴 가족복지정책의 핵심의제가 되었다. 1970년대와 1980년대에 공공보육시설은 빠른 속도로 증가하였으나 지역자치단체는 모든 수요를 충족시킬 수 없었다. 중앙정부는 보다 강력한 법을 만들어, 직장에 다니거나 학업중인 모든 부모는 일정 기간 이상을 기다리지 않고 공공보육시설을 이용할 권리가 있고, 지역자치단체는 이런 권리가 보장되도록 공공보

육시설을 보급할 책임이 있음을 명시했다. 이 법이 제정된 이후 스웨덴은 출산율의 증가와 보육시설 증축이라는 면에서 기록을 세우게 되었다. 오늘날 공급은 점차로 늘어 거의 모든 수요를 충족시키고 있다.

보육시설에의 접근성을 확대하기 위해 2001년과 2003년 사이에 많은 개혁조치들이 취해졌다. 1세부터 5세까지의 아동은 부모가 실업자인 경우도, 혹은 부모가 양육휴가 중이라도 예비학교나 가정보육서비스(family day care)를 이용할 권리를 가지게 되었다. 학기 중에는 적어도 하루 세 시간 공공 보살핌서비스를 받을 권리를 갖는다.

이와 함께 보육시설을 이용할 경우 부모가 부담해야 하는 비용의 상한선을 정하여 부모 부담비용을 최소화했다. 이런 개혁들을 통해서도 스웨덴 정부가 공공보육의 목표를 모든 가정의 아동들이 누려야 하는 보편적 권리로 인식하고 있음을 알 수 있다.

나. 유엔 아동권리협약과 이행전략

스웨덴 정부가 1996년에 유엔 아동권리협약을 비준한 이후 이 협약은 스웨덴 아동정책의 가장 중요한 준거가 되었다. 유엔 아동권리협약이 천명하고 있는 아동 정책의 네 가지 기본 원칙은 다음과 같다.

- 누구도 출생, 성별, 종교 및 장애 혹은 다른 이유로 차별받지 않는다.
- 아동정책을 입안하고 시행할 때, 가장 최우선적으로 고려해야 하는 것은 아동의 이해이다.
- 모든 아동은 그들의 환경 속에서 자신들에게 적합한 속도로 발전할 수 있도록 지원을 받아야 한다.
- 아동 및 청소년은 그들의 의견을 사회적으로 표현할 기회를 가져야 하고, 그들의 의견은 존중되어야 한다.

스웨덴 정부는 협약에 기초해서 아동정책의 목적을 모든 아동이 존중받고, 안전하게 자기발전을 할 수 있는 기회를 가지며, 사회참여와 정치적 영향력을

행사할 수 있도록 하는 것으로 명시하고 있다(www.gov.sweden.se). 이를 실현하기 위해 1998년 '유엔 아동권리협약 이행을 위한 국가전략'이라 불리는 법안을 제정하고 구체적인 정책과제와 실천 방법을 제시하고 있다. 2004년에 '유엔 아동권리협약 이행을 위한 국가전략의 심화'라는 가이드라인을 발표하여 미진한 부분에서 더욱 심화된 이행전략을 제시하고 있다. 스웨덴 정부가 제시한 구체적인 과제는 다음과 같다.

- 모든 아동관련 정책에 권리협약의 원칙들이 반영되어야 한다.
- 사회적으로 중요하게 다루어지는 모든 문제에는 아동의 관점이 반영되어야 한다.
- 특히 아동관련 업무를 담당하는 직업의 교육프로그램에서 협약의 원칙 및 내용이 포함되어야 한다.
- 아동관련 업무를 하는 중앙정부 공무원들이 아동권리협약의 내용을 숙지하고 이를 정책 실행에 반영할 수 있도록 해야 한다.
- 광역 및 기초 지역자치단체들도 지방공무원 교육을 시켜야한다.
- 지역자치단체는 지방정부에서의 아동의 이익을 위한 정책의 이행을 감독하기 위한 시스템을 정착시켜야한다.
- 국가의 아동관련 정책이 결정되면, 그와 관련해서 그 정책이 아동에게 미치는 실질적 영향을 평가하는 작업이 수행되어야 한다.
- 아동과 청소년이 지역사회에서 교통체계를 계획하는데 참여해서 영향을 미칠 수 있는 방안이 모색되고 향상되어야 한다.
- 아동음부즈만의 활동과 조직이 검토되고 음부즈만의 역할이 강화되어야 한다.
- 아동관련 통계가 향상되어야 한다.

3. 수행체계

가. 일반적 정책수행체계

아동정책 수행체계의 이해를 위해 우선 스웨덴 정책수행체계의 일반적 특성을 파악해 두는 것이 유용하다. 주지하다시피, 스웨덴은 입헌 군주국이지만,

왕은 정치적 의사결정에 어떤 실질적 영향력도 행사하지 않는다. 정치체제는 의원내각제로 다수당이 내각을 구성한다. 행정기관은 중앙정부, 21개의 광역자치체 혹은 주(county) 및 290개의 기초자치체(municipality)의 세 수준으로 나뉜다. 이 세 수준의 행정부는 복지서비스 제공에 있어서 다음과 같은 역할분담을 한다. 중앙 행정부서들은 국회에 제출할 법안을 만들고, 국회에서 법이 통과되었을 경우 법을 공포하고, 이의 실행을 위한 명령, 지침들을 발간한다. 2006년 현재 9개의 중앙행정부처가 있으나, 정부의 구성은 정권에 따라 약간의 변동이 있다. 2006년 10월 선거에서 기존의 집권정당이었던 사민당이 패배하고, 온건당, 중도당, 자유당 및 기민당이 연합한 '스웨덴동맹'이 집권당이 되면서 2007년부터 몇몇 중앙행정조직의 변화가 있을 것이라고 공고했다. 실질적 행정업무의 대부분은 정부수행기관(government agencies)이 맡고 있는데, 이 기관들은 행정부서의 관할 하에 있기는 하지만, 비교적 독립적으로 자신들의 임무를 수행하기 때문에, 정권의 변화와 상관없이 지속적으로 존재한다.

2005년 현재 약 250여개의 중앙정부 차원의 수행기구들이 있었으며, 임시기구나 지부까지 포함하면 총 수행기관의 수는 500개가 넘는다. 수행기구들은 법률로 규정된 시민의 권리와 대 국민 직접 서비스를 매개하는 역할을 한다고 할 수 있다. 경찰청, 조세청, 연금관리공단, 건강보험공단 등이 대표적인 수행기구이며, 아동복지와 연관해서 중요한 역할을 하는 수행기구는 교육부 관할의 국립교육원, 학교개선위원회 등이 있고, 보건사회부가 관할하는 아동옴부즈맨, 국제입양국, 시설보호국 등이 있다.

지역자치단체는 사회서비스를 직접 공급해야 할 책임이 있다. 주거, 도로, 식수공급, 쓰레기 처리, 학교, 공적 부조, 노인수발, 아동보육 등의 서비스와 시설들을 공급하고 관리할 책임을 진다. 기초자치단체는 개인 소득세를 징수할 권한을 갖고, 여러 서비스에 대한 비용도 징수할 수 있다. 이런 재정적 자율성 때문에 어떤 서비스를 어떤 수준에서 제공할 것인가에 대한 상당한 자율적 결정권을 가지고 있다. 주정부(county)는 기초자치체 수준에서 해결할 수 없는 업무 영역을 담당한다. 특히 보건 및 의료서비스는 주정부가 관할한다. 중앙정부는 법률이나 지침을 통해 기본방향을 제시하고 보조금이나 특별재정

등의 지급을 통해 간접적으로 서비스 공급에 영향을 줄 수 있다.

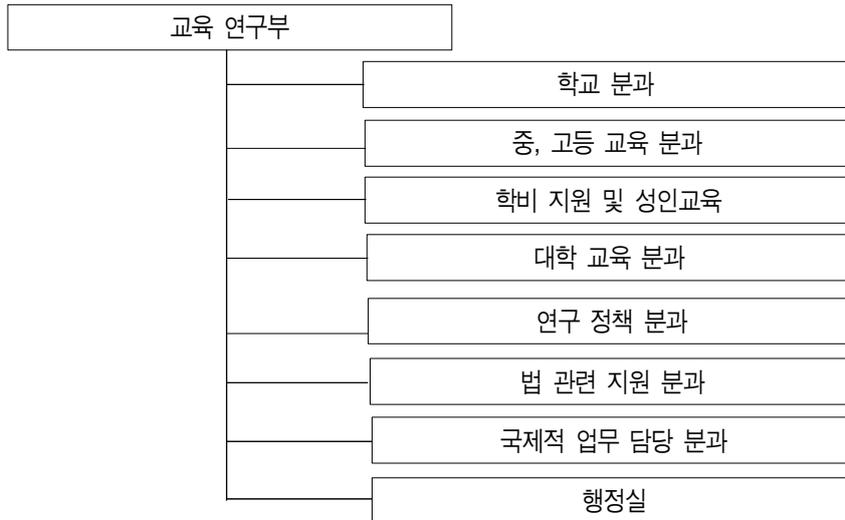
나. 아동정책 수행체계

1) 중앙행정부서와 국공립 기관들

아동복지와 관련해서 가장 중요한 역할을 하는 중앙 행정부서는 교육연구부(Ministry of Education and Researche)와 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)이다. 위에 언급한대로, 스웨덴에서 정부부처는 특정 정책분야에 대한 구체적 행정업무를 직접적으로 담당하지는 않으며, 이런 업무는 위상이 약간씩 다른 중앙 행정기구들(Agency, Board)이 맡고 있는데, 이 행정기구들은 업무 위계상으로 볼 때 중앙 행정부서의 관할 하에 있다. 교육연구부와 보건사회부 그리고 이 두 부서 산하 아동관련 행정기구들이 아동정책 수행체계의 근간을 이룬다고 할 수 있다.

1996년에 아동보육서비스를 관할하는 부서가 보건복지부에서 교육연구부로 바뀌었는데, 그 이유는 유아 및 아동기가 인생 전반에 중요한 영향을 미친다는 것을 인식하고, 아동기 교육을 평생학습의 일부로 자리매김할 필요가 있다는 인식에서였다. 이로 인해 아동정책의 수행에서 교육연구부의 역할은 더욱 커졌다고 할 수 있다. 교육부에는 약 200명이 근무하고 있으며 이들 중 대부분은 정권이 바뀌어도 계속 근무하는 행정 관료들이다. 아래는 교육연구부의 조직도이다. 학교분과에서 취학전 아동을 위한 교육, 방과후 학교, 초등교육 특수학교 및 국가의 감독을 받는 자립학교 등과 관련된 일을 관할한다. 교사 훈련, 학교행정 프로그램, 교재개발과 장애아동 교육에 관한 전반적 이슈에도 책임을 맡고 있다. 학교분과를 이끄는 수장이 장관(Minister for Schools)으로 불리는 것으로 볼 때, 학교분과 업무의 포괄성과 중요성을 보여준다고 하겠다.

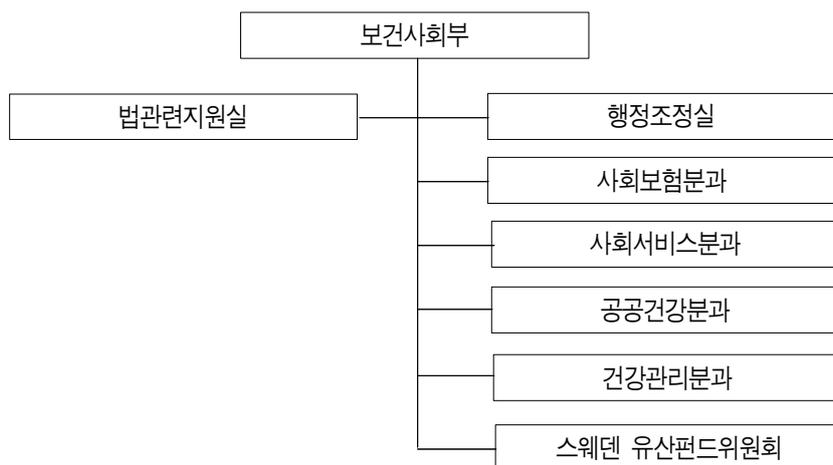
[그림 5-8] 교육연구부 조직도



교육부 산하 행정 기구 중 아동정책과 관련된 기구는 국립교육원(The National Agency for Education), 국립 학교개선위원회(The Swedish National Agency for School Improvement), 스웨덴 특수학교 연구소(The Swedish Institute for Special Needs Education) 등이 있다. 이들 기구들은 보육기관과 학교에서 기본적으로 가르쳐야 하는 가치들과 기본 교육방향을 제시해주고, 시설들을 감시하며, 관련 인력들의 교육 및 재교육을 주관하는 기구들이다.

교육연구부와 함께 보건사회부가 아동복지의 전달에 중요한 역할을 하지만 아래의 보건사회부 조직도에서 보듯이 아동관련 서비스만을 독립해서 다루는 분과는 존재하지 않는다. 사회보험 분과에서 가족수당, 아동수당, 연금, 산재보험 등의 현금급여를 다루면서, 아동이나 가족관련 수당도 같이 취급하고 있다. 사회서비스분과에서도 노인이나 기타 보호가 필요한 사람들을 대상으로 서비스를 제공하면서 청소년 보호시설의 관리라든가 장애인 관련 서비스를 함께 관할한다.

[그림 5-9] 보건사회부 조직도



보건사회부 관할 중앙행정기구 중 아동관련 정책에 깊이 관련된 기구는 아동옴부즈맨(Children's Ombudsman)이다. 아동옴부즈맨을 임명하는 문제에 대해서 1980년대 후반부터 지속적으로 논의되다가 노르웨이의 옴부즈맨 제도를 본떠서 만들었다. 아동옴부즈맨의 가장 중요한 임무는 아동 및 청소년 이슈에 대한 전반적인 감시와 아동정책의 이행을 평가하고 감독하는 것이다. 아동옴부즈맨은 지역자치단체와 광역자치단체에서의 협약의 이행여부를 정기적으로 조사한다. 2002년 아동옴부즈맨에 관한 법이 개정되면서 전반적으로 아동옴부즈맨의 역할과 권한이 강화되었지만 이를 아동복지를 관할하는 행정기구로 보기에는 한계가 있다. 아동옴부즈맨은 약 20명이 근무하는 비교적 작은 행정기구로, 전반적인 아동관련 정책을 일반적 수준에서 감시하고 평가하는 역할을 한다.

스웨덴 국제입양국(The Swedish Intercountry Adoptions Authority)도 보건사회부 관할 아래에 있는 행정기구이며 국제입양 절차를 감독하고 정부기관들에게 필요한 정보를 제공해주는 역할을 한다.

국립시설보호국(The National Board of Institutional Care)은 국영 보호시설에 관한 일반적 업무를 담당하는 기구이다. 아동이나 청소년 관련 시설에만 국한되는 것은 아니다.

2) 지역자치단체의 역할

지역자치단체는 직접적인 서비스 제공자의 역할을 한다. 지역자치체에서 다양한 위원회가 구성되고, 어떤 위원회가 무슨 업무를 맡아야 하는 지도 결정된다. 자치단체에 따라 아동복지에 관련한 업무를 담당하는 곳은 다르며, 보육 및 청소년위원회(child care and youth committee), 사회복지국(social welfare board) 혹은 지역위원회(district committee) 등에서 담당한다. 지역자치단체는 아동관련 서비스에 대한 재정을 자체적으로 해결해야한다. 단지 장애아동을 위한 특수교육의 경우, 재정은 중앙정부에서 담당하고 서비스는 지자체가 제공하는 식으로 된다.

3) 스웨덴 아동정책 수행체계의 특징

스웨덴은 아동정책이 다른 정책과 분명하게 경계를 나눌 수 있는 독자적 영역이라기보다는 다른 정치영역과 겹쳐 있음을 강조한다. 모든 정책을 기획하고 수행할 때, 아동의 관점을 같이 고려하는 것이 중요하다는 것을 강조하면서, 아동정책을 다른 정책영역과 분리된 독자적 영역으로 보는 시각에 비판적이다. 이런 기본 생각이 스웨덴 아동정책의 수행체계에 반영되어 있다고 볼 수 있다. 즉 스웨덴은 아동정책을 체계적으로 관할하는 행정부서를 따로 두지 않고 있으며 일반 시민을 위한 여러 서비스 제공기관들에서 아동관련 서비스도 함께 제공하는 식으로 행정체계가 발전되었다. 국립시설보호국, 사회보험공단, 교육부, 보건사회부, 국립건강복지공단 등은 모두 아동복지에 관련된 행정체계라 할 수 있지만, 아동복지 전반을 배타적으로 담당하고 있는 기구는 존재하지 않는다.

아동을 위한 사회서비스가 분산적인 행정체계에 의해서 제공되면서, 좀 더

통일적인 관점을 견지하고, 이를 감시할 필요성이 대두되었다. 이런 배경에서 생긴 것이 아동옴부즈맨 제도라고 볼 수 있다. 아동옴부즈맨은 다양한 영역의 정책에서 아동의 시각과 입장이 적절하게 반영되고, 전체적으로 유엔아동권리 협약의 원칙을 실현하는 방향으로 가고 있는가를 감시한다.

요약하자면, 스웨덴의 아동정책 수행체계는 분산적이라고 지칭할 수 있는데, 스웨덴은 부처간 협력의 필요성이나 통합적 체계의 발전을 지향하기보다는 아동의 관점을 모든 정책에 반영할 수 있도록 함으로써 아동만을 위한 독립적인 행정체계가 굳이 필요하지 않은 상태를 바람직한 것으로 여기고 있기 때문이다.

제4절 일본¹⁹⁾

1. 개괄

가. 아동복지의 동향

일본에서 아동 개개인을 인격주체로서 그 권리를 인정한 복지제도가 형성되기 시작한 것은 20세기에 들어서부터이며 1994년에 ‘아동의 권리에 관한 조약’이 추진되었다. 제2차 세계대전 이전에 일본 아동정책의 중심은 빈곤문제로 빈곤아동의 구제와 빈곤에 의한 비행이나 범죄를 단속하기 위해 구호법, 아동학대방지법, 모자보건법 등이 성립되었다. 제2차 세계대전 이후인 1947년 아동복지시책의 기본법인 아동복지법이 제정되면서 아동복지는 지금까지의 요보호 아동만을 대상으로 한 내용에서, 차세대를 담당할 아동의 건전육성을 보장한다는 방향으로 전환되었다. 1950년대부터는 고도의 경제성장에 따른 공업화와 핵가족화의 진행, 맞벌이세대의 증가로 가정에서의 아동양육기능이 약화되는 등 아동을 둘러싼 환경이 크게 변화하였다. 이에 따라 일반아동의 건전한 육

19) 본 절은 日本 厚生労働省 홈페이지와 新社會福祉學習雙書 編輯委員會 (編), 『兒童福祉論』, (1998)을 주로 참조하여 작성하였음.

성을 중시하게 되면서 보육욕구에 대한 대응과 보육시설의 대폭적인 정비가 이루어졌고 1971년 아동수당제도가 창설되어 경제적 생활의 안정과 건전한 육성이 도모되었다.

1990년대에는 저출산의 급속한 진행으로 자녀를 출산하고 양육하기 쉬운 환경정비가 아동복지의 중요한 정책목표가 되고 있다. 1994년 12월 발표된 엔젤 플랜에서는 자녀양육과 직장의 양립을 지원하기 위해 다양한 보육서비스를 충실하게 하고 가정에 있어서 자녀양육을 지원하기 위해 지역자녀양육지원센터의 대폭 확충 등이 목표로 설정되었다. 1998년 개정 아동복지법이 시행되었으나 아동학대 및 비행 증가 등의 새로운 사회문제가 증가하면서 아동복지는 보육시책, 아동관 설치, 아동건강육성사업 등의 서비스와 질적인 양면에서 과제를 안게 되었다. 또한 경제적으로 어려운 모자가정이나 요보호여성에 대해서는 모자 및 과부복지법에 근거하여 생활지원 및 상담이나 모자가정의 자립지원을 위해 모자복지자금의 대부 등의 지원과 모자보건사업, 현금급부 제도로서 아동부양수당이나 아동수당이 실시되고 있다.

2002년 지금까지 보육 중심으로 이루어졌던 저출산 대책을 점검하고 더욱 실효성 있는 대책을 마련하기 위해 자녀양육과 자녀양육을 하는 가정의 관점에서 보다 전체적으로 균형 잡힌 대책을 마련하고자 소자화대책 플러스 원 등을 마련하였다. 그리고 정부는 저출산 대책이나 가정, 지역사회에서 '자녀양육 기능의 재생'에 따라 건강한 자녀성장을 보장하기 위해, 정부·지방공공단체·기업 등이 하나가 되어 차세대육성지원을 추진하고자 하는 정책의 근간으로 2003년 차세대육성지원대책추진법을 제정하였다.

2000~2004년을 대상으로 한 신엔젤플랜은 기업이나 지역이 저출산문제에 계획적으로 대처할 것을 요구하였고, 2009년까지 대응할 저출산 대책으로서 신신엔젤플랜은 직장과의 양립지원, 취업여부와 관계없이 지역 전체에서 자녀양육지원, 자녀양육이 용이한 마을 만들기 등을 주요 내용으로 하고 있다 (驅村康平, 2006).

나. 행정개혁

일본은 2000년 4월 1일부터 소위 제3의 유신개혁으로 지칭되는 대대적인 지방분권개혁에 즈음하여 복지행정사무가 자치사무로 전환되면서 지방자치단체, 특히 주민에게 가장 가까이 있는 기초지방자치단체인 시구정촌(市區町村)으로 점차 이양되는 모습을 보이고 있다. 따라서 아동복지행정의 경우에도 지방자치단체, 특히 시구정촌의 역할이 증대하고 있으며, 이에 따라서 지방자치단체의 복지행정조직에도 많은 변화가 나타나고 있다.

일본의 복지행정조직의 기본체제를 이해하기 위해서는 먼저 국가와 지방자치단체간의 계층구조의 형태에 대한 이해가 요구된다. 일본의 경우, 계층구조는 [그림 5-10]과 같이 크게 3 계층으로 구성된다. 즉, 최상위에는 중앙정부, 그 아래에 광역지방자치체인 도도부현, 그리고 그 아래에 기초지방자치체인 시구정촌이 위치하고 있다. 물론, 이들은 법적으로 서로 독립되어 있기 때문에, 지휘·명령이 아닌 협력적 관계가 이루어진다. 2000년 4월 1일부터 시행되고 있는 지방분권일괄법(地方分權一括法)과 개정지방자치법(改正地方自治法) 등에 의하여 업무처리과정에 있어서 이들 간의 관계에는 독립성 및 독자성이 강화되고 있다.

[그림 5-10] 일본 국가 및 지방자치단체간의 계층구조(2000. 4. 1)



최근의 지방분권개혁으로 지방자치단체의 지방사무체제는 크게 자치사무(自治事務)와 법정수탁사무(法定受託事務)로 구분되게 되었으며, 지금까지 기관위

임사무 또는 단체위임사무로 규정·관리되어왔던 사회복지행정사무 중에서 생활보호사무를 제외한 대부분의 사회복지사무, 즉, 노인복지사무, 아동복지사무, 장애인복지사무 등이 지방자치단체의 자치사무로 전환되었다. 사회복지사무의 처리에 있어 지방자치단체, 특히 시구정촌의 영향력은 강화되게 되었다.

이와 같은 계층구조체제와 사회복지사무의 변화 방향을 고려하면서 아동복지행정과 관련하여 여기서는 우선 중앙정부의 아동복지행정조직 및 업무 현황을 살펴보고, 이어서 광역지방자치단체 중에서 오사카부(大坂府), 및 기초지방자치단체인 히라카타시(枚方市)의 아동복지행정조직 및 업무 현황을 살펴보기로 한다.

2. 아동정책담당부처 및 주요 정책

가. 아동정책담당 부처

일본 중앙정부의 경우, 아동복지행정을 담당하는 주무 부처는 후생노동성(厚生労働省)이다. 후생노동성은 2000년 4월 1일부터 단행·시행되고 있는 중앙성조직개혁에 따라서 기존의 후생성과 노동성이 통합·개편되어 나타나게 되었다.

나. 아동복지행정사무에 관한 6법체계

일본 아동복지행정은 아동복지법을 기본법으로 하여, 이를 보완하여 주는 차원의 아동부양수당법, '특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률', '모자 및 과부복지법', '모자보건법', 및 '아동수당법' 등에 의거하여 시행되고 있다. 이와 같은 차원에서 이상과 같은 법률을 '아동복지6법'으로 부른다.

한편, 일본은 이와 같은 각종 법률에 따른 아동복지행정은 물론이고 행정기획(administration planning)의 차원에서 각종 아동지원프로그램, 예를 들면 중앙정부가 추진하는 '엔절플랜'이나 지방자치단체가 추진하는 '아동육성지원계획'과 같은 것도 지원행정도 나타나고 있다.

다. 아동복지행정조직의 개편

1) 아동복지법의 내용

일본의 경우, 아동복지행정에 대한 기본법은 아동복지법이다. 아동복지법(兒童福祉法)은 1947년 법률 제164호로 제정되어 1948년 1월 1일부터 시행되기 시작하였다. 아동복지법은 이후 시대의 변천에 따라서 많은 법개정을 거듭하여 지금에 이르고 있다. 특히, 아동의 출생율이 급격히 감소하기 시작하였던 1990년대에 들어서서 사회복지제도 기초구조에 대한 개혁의 차원에서 1997년에 아동복지법에 대한 전면적 수준의 법개정이 단행되었다.

아동복지법이 추구하는 기본 이념은 동법 제1조에서 잘 나타내고 있다. 동법 제1조에서는 ① 모든 국민들은 아동들이 몸과 마음에 걸쳐 모두 건강하게 태어나고, 건강하게 자라날 수 있도록 노력하지 않으면 아니 되며 ② 모든 아동은 누구나 똑 같이 생활을 보장받고, 사랑으로 보호받지 않으면 아니 되는 것으로 규정하고 있다. 이와 같은 아동의 보호와 관련하여 최초로 동법의 제정과정에 참여하였던 사람들은 동법 제1조에 '아동은 역사의 희망'이라는 용어까지 삽입하려는 논의까지 하였을 정도로 아동보호의 중요성을 인식하고 있었던 것으로 밝혀지고 있다.

아동복지법에 의거하여 관리하여왔던 모자보건에 관한 사회복지서비스를 사회복지환경에 변화에 따라서 보다 독자적으로 관리하는 차원에서 1965년에 아동복지법으로부터 관련 내용을 분리하여 모자보건법(母子保健法)을 제정하였다. 이와 같은 변화의 흐름은 특히 1990년대에 더욱 가속화되었다. 1990년대에 들어서면서 소위 少子高齡化社會가 급속히 진행됨으로 인하여 아동과 고령자에 새로운 사회복지정책의 필요성이 증대하였고, 이에 따라서 기존의 아동복지법에 대한 대대적인 개혁이 나타나게 되었다. 아울러 2003년에는 「차세대육성지원대책추진법」이 제정되면서 자녀양육지원사업인 지역사회양육지원센터 사업, 양육지원을 위한 지역사회조직, 방과후 아동건강육성사업, 자녀양육

단 기지원사업, 영유아건강지원사업, 일시보육사업, 특수보육사업 등이 시정촌 사무로 법제화되었다(오정수 외, 2005a).

2) 아동복지행정조직의 변화

일본은 少子高齡化社會로 대변되었던 사회복지환경의 변화에 직면하여 새로운 아동복지정책을 추진하는 차원에서 기존의 아동복지법을 대대적으로 개정하는 작업을 추진하게 되었고, 이와 같은 노력의 결과로 1997년에 개정아동복지법(시행은 1998년 4월 1일)이 등장하게 되었다. 개정아동복지법의 내용에 의거하여 아동복지제도 및 아동복지행정조직의 변화 방향을 모색하면 다음과 같다.

첫째, 보육제도(保育制度)에 대한 개선이다. 지금까지 일본은 아동의 보육소 입소(保育所入所)에 있어서 시정촌이 당해 보육소를 일방적으로 지정하였던 조치제도, 즉 행정처분(行政處分)으로 이를 결정하는 방식을 취하여 왔다. 그러나 개정아동복지법에 따라서 이제는 이해당자간의 이용관계로 변경되게 되었다. 예를 들면, 아동의 보육소 입소와 관련하여 시정촌이 준강제적 행정조치를 통하여 입소대상자가 입소하게 될 보육소를 지정하였지만, 개정 아동복지법에 의하여 입소대상자의 보호자가 자신의 아동이 입소하기를 희망하는 보육소를 사전에 시정촌에 신청하는 방식으로 변경시켰다. 아동의 보육소 이용에 따른 보육료(保育料)는 시정촌이 지원금의 이름으로 아동의 보호자에게 지급되게 되면, 아동의 보호자는 이와 같은 지원금을 보육소에 지불하는 방식을 취하였다. 이와 같은 과정에 있어서 보육소의 이용에 따른 응익부담원리(應益負担原理)에 따라서 아동의 보호자에 대한 지원금의 차등이 나타나게 된다. 물론, 보육소는 보육소 이용을 지원하는 차원에서 보육소 정보를 적극적으로 공개하여야 하며, 나아가서 보육소의 법적 지위에 대한 강화도 이루어야 한다.

둘째, 방과후아동건강전육성사업에 대한 지원제도의 법제화이다. 동법에서는 아동을 만 18세 미만의 자(者)로 규정하고, 이를 다시 연령에 따라서 3 가지 유형으로 재구분하고 있다. 만 1세 미만의 젖먹이아동(乳兒), 소학교에 입학하기

이전까지의 어린이(幼兒), 그리고 소학교의 취학연령에서 만 18세 미만까지의 소년(少年)으로의 구분이다(동법 제4조). 이와 함께 동법에서는 소학교에 다니고 있는 약 10세 미만의 아동을 대상으로 한 방과후아동건전육성사업(放課後兒童健全育成事業)을 사회복지법상의 제2종 사회복지사업으로 규정하여 보호하도록 새롭게 규정하였다.

이와 같은 방과후아동건전육성사업은 부모가 근로 등으로 인하여 낮 동안에 가정에 없는 경우, 학교 수업이 끝난 이후도 정령(政令)의 기준에 따라 설치·운영되고 있는 아동후생시설 등을 이용하여 그들의 건전 육성을 도모하는 사업이다(사회복지법 6조의 2 ⑫항). 한편, 동법에서는 방과후아동건전육성사업의 촉진을 위한 시정촌의 법적 의무를 규정함으로써, 당해 사업의 발전을 확대시켜가고 하고 있다.

셋째, 아동복지시설로서의 ‘아동가정지원센터’의 설치·운영이 나타나게 되었다. 개정아동복지법에서는 아동복지시설과 관련하여 새롭게 ‘아동가정복지지원센터’를 지정함으로써 아동에 대한 자립지원을 확대시키고자 하였다(동법 제7조). 이와 관련하여 동법에서는 도도부현에게 아동복지에 관한 사무와 함께 아동에 대한 일시보호도 행할 수 있는 아동상담소의 설치·운영을 규정하고 있다.

넷째, 모자생활지원시설(母子生活支援施設) 및 직업훈련시설의 이용과정에 대한 기존의 조치제도를 2000년 4월 1일부터 이용자와 행정기관과의 계약제도로 변경시켰고, 아동거택지원사업에 대해서도 기존의 조치제도를 2003년 4월 1일부터는 보호자와 사업자간의 상호계약관계로 전환시켰고, 이에 따른 이용에 따른 비용은 이용자에게 대한 지원비지급방식(支援費支給方式)으로 전환되었다.

3. 수행체계

일본의 경우, 사회복지사무의 처리와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 관계는 지방자치단체간의 3단계 계층구조에 따라서 기본적으로 [그림

5-11]과 같이 이루어진다. 중앙정부는 아동복지행정과 관련된 복지정책의 기본 방향 등에 대한 입안 및 결정, 관련 법제도 등의 제정 등을 담당하고, 광역자치단체인 도도부현은 중앙정부와 기초자치단체간의 연결고리 역할을 하며, 기초자치단체인 시정촌에서는 아동복지정책의 기본이념이나 관련 내용을 지역의 특성에 맞게 구체적으로 실현하는 행위, 즉 아동복지서비스 등을 수요자에게 전달하는 작업을 주로 담당한다(이동숙, 2006).

다음에서는 일본의 공공 및 민간의 아동복지 관련기관의 역할과 특성에 대해서 살펴보기로 한다.

[그림 5-11] 일본의 아동복지 행정조직체제



주: 사회복지사무소에 가정아동상담실을 설치·운영하기도 함.

가. 행정기관 및 관련기관

1) 국가 및 지방공공단체

① 국가: 후생노동성

중앙정부의 경우, 아동복지행정을 담당하는 주무 부처는 후생노동성(厚生労働省)이다. 후생노동성은 2000년 4월 1일부터 단행·시행되고 있는 중앙성청 조직개혁에 따라서 기존의 후생성과 노동성이 통합·개편되어 나타나게 된 중앙성청이다. 일본은 '거품경제'에 직면해 1996년부터 2002년까지 1부 22성청인 정부조직을 1부 12성청으로 대폭 축소하였다. 일본 정부조직 개편의 목적은 부처이기주의 배제, 책임 행정, 행정의 투명화, 슬림화에 있었다. 외국과의 경쟁력을 갖기 위해서 총리부의 기능을 강화하였고, 우정성, 자치성, 총무청을 총무성으로 통합하였고, 문부성과 과학기술청을 문부과학성으로 합했고, 후생성과 노동성은 후생노동성으로, 건설성, 운수성, 복해도 개발청, 국토청으로 통합했다. 이 과정에서 이해집단이나 공무원들의 반대도 많았지만, 여론과 국회의 지원으로 법안을 마련하였고, 단계적으로 정부조직을 축소하였다. 또한 10년간 공무원의 25%를 감축하려는 계획을 세웠고, 이를 위해 매년 공무원을 1%씩 감축하고 있다. 그러나 실질적으로 성청개편으로 성청의 수와 국·과의 수는 크게 감소하였으나 실질적인 정부인력의 감소로 이어지지 못하고 있다는 비판을 받고 있다(김근세 외, 2006).

후생노동성의 조직 편제는 <표 5-4>와 같다. 본청에 편제하는 국(局)으로는 대신품방, 우정국, 건강국, 의약국, 노동기준국, 직업안정국, 직업능력개발국, 고용균등·아동가정국, 사회·원호국, 老健局, 보험국, 연금국, 및 정책통괄관이 있다. 외청으로는 사회보험청과 중앙노동위원회가 있다. 사회보험청은 자신의 청내 조직과 지방의 지분국(支分局)을 동시에 설치·운영하고 있다.

후생노동성의 본청 조직 중에서 아동복지행정을 담당하는 주무 조직은 '고용균등 및 아동가정국'이다. 여기에는 8개의 과(課)가 편제되어 있으며, 이 중 아동복지업무를 담당하는 주무 조직으로 가정복지과, 육성환경과, 보육과, 및 모자보건과 등이 있다. 고용균등·아동가정국이 담당하는 중요한 복지업무를 제목의 차원에서 재정리하면 다음과 같다.

- 고용에 있어서의 성별(남여)간의 균등한 기회 및 대우의 확보
- 일(업무)과 육아, 그리고 가정과 수발(개호)간의 상호 양립성의 추진
- 파트타임노동자의 고용관리에 대한 개선
- 홈헬프종사자에 대한 고용개선책의 추진
- 재가노동에 대한 기본 대책의 추진 - 아동감소(少子化)에 대한 대응
- 아동감소에 따른 문제점 해소를 위한 기본 대책
- 아동 및 가정에 관한 기본 대책 - 아동 학대에 관한 대책
- 기타

<표 5-4> 후생노동성의 조직현황(2001년 4월 현재)

구 분	소속된 부(部)	과	비 고
大臣官房	통계정보부	11	
医政局	·	7	
健康局	국립병원부	8	
医薬局	식품보건부	8	
労働基準局	안전위생부·勞災補償部· 근로자생활부	13	
職業安定局	고령·장애자고용대책부	8	
職業能力開發局	·	5	
雇用均等·兒童家庭局	·	8	
社會·保險局	장애보건복지국	11	
老健局	·	5	
保險局	·	5	
年金局	·	6	
政策統括官	·	2	담당관
施設等機關	연구소·국립병원·검역소· 사회복지시설	6·218·13·10	기관의 수
審議會等	사회보장심의회 등	12	심의회 의 수
地方支分部局	지방후생국	8	후생국의 수
	노동국	47	노동국의 수
外局	사회보험청		
	중앙노동위원회		

후생노동성은 최근에 들어서 어린이 감소에 따른 아동종합시책, 활력 있는 고령사회의 구현을 위한 노인종합시책, 장애자의 자립지원을 위한 장애인종합

시책, 고용안정을 위한 종합고용시책, 직장과 지역사회를 중심으로 한 종합건강증진시책 등에 대해서 특히 많은 노력을 기울이고 있다.

② 광역지방자치단체: 도도부현 및 지정시도

아동복지서비스의 전달체제와 관련하여 볼 때, 일본의 경우 광역지방자치단체인 도도부현과 기초지방자치단체인 시구정촌 간의 역할 관계를 살펴보면 다음과 같다. 시구정촌은 주민에게 가장 가까이 있는 지방자치단체로써 주로 주민의 일상생활과 직결된 복지서비스를 직접 담당하는 역할을 수행하고, 도도부현은 시구정촌 간의 복지사무에 대한 연락 및 조정에 관한 업무를 주로 담당한다.

도도부현에서는 아동복지사업의 기획, 예산분배, 아동복지시설 허가나 지도 감독, 아동상담소나 복지사무소, 보건소의 설치 운영 등의 업무를 담당한다.

도도부현의 경우 아동복지업무를 담당하는 행정조직은 크게 본청 소속의 계선조직과 출장소와 같은 형식의 현업조직이 있다. 이때, 본청에 소속된 조직은 보통 ‘~복지부’ 등과 같은 조직 명칭을 사용하고 있으며, 전문조직으로써는 ‘아동복지사무소’와 같은 전문조직이 있다.

본 고에서는 오사카부(大阪府)의 아동복지행정사례를 중심으로 관련 내용을 살펴보기로 하겠다. 오사카부의 행정조직을 국(局)의 수준에서 살펴보면 정책기획부, 총무부, 생활문화부, 활동성 창조부, 건강복지부, 상공노동부, 환경농림수산부, 도시정비부, 주거 및 마을만들기부, 출납부, 계약국, 수도국, 의회사무국, 및 기타 각종 위원회 사무국 등으로 편성되어 있다.

국(局) 중에서 아동복지사무를 다루는 주무 조직은 건강복지부이다. 건강복지부에는 건강복지총무과를 비롯하여 20개의 과(課)가 편성되어 있으며, 아동복지행정을 담당하는 주무 부서는 아동가정실과 아동육성지원과로 되어있다. 아동가정실이 담당하고 있는 주된 업무 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 아동복지에 관한 기본 시책

- 모자 및 과부복지에 관한 기본 시책

- 부자(父子)복지에 대한 기본 시책
- 여성의 보호 등에 대한 기본 시책
- 교통피해아동에 대한 기본 대책
- 여성상담센터, 아동가정센터 등에 대한 기본 시책

③ 기초지방자치단체: 시정촌

주민에게 가장 가까이 있는 기초지방자치단체인 시구정촌은 복지행정6법에 따른 복지행정서비스를 복지수요자에게 직접 전달하는 역할을 주로 담당하고 있다는 점에서 복지수요의 입장에서 시구정촌의 복지행정조직은 중요한 의미를 가진다. 시정촌에서는 보건소등 아동복지시설의 설치, 보육 실시, 1세부터 3세까지 아동에 대한 건강 검진 등을 실시한다. 여기서는 기초지방자치단체에 속하는 히라카따시(枚方市)을 중심으로 아동복지행정조직의 현황 및 업무 내용을 살펴보기로 한다.

히라카따시의 조직 현황은 본청의 행정조직으로 위기관리부, 행정개혁부, 시장공보실, 기획재무부, 총무부, 시민생활부, 건강부, 복지부, 환경보전부, 환경사업부, 도시정비부, 토목부, 상하수도부, 중점 사업프로젝트부, 회계실 등이 편성되어 있다. 이 중에서도 아동복지행정을 담당하는 부서는 복지부이다. 복지부에는 복지총무과, 보호과, 장애복지실, 아동육성지원실, 및 기술사 등이 있으며, 이 중 아동육성실이 주무과로 되어있다. 아동육성지원실이 담당하고 있는 주요 업무를 살펴보면 다음과 같다.

- 교육위원회의 운영 지원
- 학교교육시설의 지원
- 특색 있는 학교 및 유치원 만들기
- 교육상담
- 아동의 입학 및 전출입에 대한 업무지원
- 유치원에 대한 업무지원
- 부모부재가정의 아동에 대한 상담실의 운영
- 장학금의 관리
- 학교급식의 지원
- 사회교육의 추진
- 지역도서관의 관리
- 지역스포츠시설의 관리
- 지역문화제의 관리지원

「차세대육성지원대책추진법」에 따라 시정촌은 자녀양육지원사업을 수행하는 최일선의 조직이 되었고, 아울러 자녀양육에 관한 종합적인 조정자 역할을 수행하게 되었다(오정수 외, 2005a). 시정촌에서 각종 아동업무에 대한 상담, 전문적 충고, 자녀양육지원서비스 알선 및 조정, 자녀양육지원사업자에 대한 감독을 실시하도록 되었다. 아울러 「아동복지법」의 개정으로 이전에는 아동상담소에서 전담하였던 아동상담업무를 시정촌에서도 실시하게 되어, 아동상담소의 업무가 분담되었다. 시정촌은 아동상담소의 지원과 자문을 받으면서 이러한 사업을 수행한다.

일본의 시정촌에는 가운데 시에서는 복지사무소의 설치가 의무화되어 있어, 아동상담과 자녀양육지원사업은 복지사무소에서 담당하고 있다(오정수 외, 2005a). 정촌에서는 복지사무소의 설치가 의무가 아니기 때문에 아동관련 업무는 정촌이 담당하고, 복지사무소 관련 업무는 도도부현의 복지사무소가 담당하도록 되어 있다.

2) 아동복지심의회

아동복지의 국가나 지방공공단체의 방향을 전개함에 있어서 아동복지사업은 일반적으로 가정이나 사회와 밀접하게 연계되어 있어 일부 행정담당자만이 아니라 광범한 일반사회로부터의 의견을 수렴해야 한다. 각 방면 전문가의 의견을 득오 내용을 정확하고 면밀하게 할 필요가 있다. 이를 위해서 후생노동성에는 중앙아동복지심의회, 도도부현·지정도시에는 아동복지심의회와 지방사회복지심의회 아동복지 전문분과회가 설치되어 있다. 아동복지에 관한 다양한 사항을 조사심의하고 행정청의 질문에 답하면 다양한 의견을 접수하는 기능을 맡고 있다.

아동복지심의회는 원칙적으로 위원조직으로서, 특별한 사항을 조사심의할 필요가 있을 때는 임시위원을 조직할 수 있다. 위원수는 중앙아동복지심의회가 55명 내외이고, 도도부현의 아동복지심의회는 20명 내외이다. 임시위원에 대해서는 수의 제한이 없다.

위원이나 임시위원은 아동 또는 정신박약자의 복지에 관한 사업에 종사하는 자, 이에 준하는 학식을 갖춘 자, 국가의 경우 후생노동성대신이, 도도부현의 경우는 지사가 임명한다. 위원 임기는 2년이다.

아동복지심의회의 주된 권한은 후생노동대신 등의 질문에 답하고 관계기관에 의견을 취합하며, 구체적인 행정사무에 관한 의견을 제안하는 것이다.

3) 아동상담소

도도부현에 둔 기구 중 아동복지와 관련하여 '아동상담소'가 중요한 기능을 담당하고 있다. 아동상담소는 「아동복지법」 제15조에 의거하여 광역지방자치단체인 도도부현과 지정도시에 의무적으로 설치·운영토록 하는 시설로, 아동복지를 담당하는 최일선의 전문적 전문현업행정기관으로 볼 수 있다. 복지사무소도 아동복지에 관한 일부 업무를 담당하고 있다는 점에서 두 기관 간에는 중복성도 엿보이지만, 기본적으로 복지사무소는 원호 등과 같은 복지조치 사무를 담당하는 원호기관(援護機關)에 해당되고, 아동상담소는 아동에 대한 '원호 업무'와 함께 '판정 업무'를 담당한다는 점에서 아동상담소는 원호기관이면서 동시에 판정기관(判定機關)의 성격을 가진 행정조직이다.

따라서 아동상담소에는 복지사무소와는 달리 심리판정원(心理判定員)을 비롯하여 일시적 호보업무를 담당하는 보호소(保護所)가 병설·운영된다. 따라서 아동상담소는 진단, 판정, 처우, 및 원호 등에 대한 복지업무를 종합적으로 취급하는 아동복지와 관련된 현업행정기관으로 볼 수 있다. 2000년 4월 현재 아동상담소는 전국적으로 174개소가 설치·운영되고 있으며, 여기에 근무하는 직원은 총 5,574명에 이른다.

아동상담소의 조직 구성을 살펴보면, 일반적으로 총무 부문, 상담·판정·지도·조치의 부문, 일시보호의 3가지 기능을 담당하고 있다. 근무자의 구성을 보면 소장, 아동복지사, 상담원, 정신과전문의, 심리판정원, 심리요법담당직원, 의사, 아동지도원, 보모 등이 있다.

일본은 최근 少子化의 시대를 맞이하여 아동의 건전 육성과 관련된 지역사

회의 역할이 크게 강조되고 있다. 이와 같은 사회복지환경의 변화에 즈음하여 아동상담소를 중심으로 다양한 형태의 아동복지사업이 확대·강화되고 있다. 예를 들면, '아동가정 100'이라는 프로그램을 통하여 아동상담소에 소속하고 있는 아동전문가와 이해당사자 간의 전화 상담 등이 활발하고, 학교에 가지 않는 학생들을 위한 '정신적 친구 되어주기' 등과 같은 프로그램을 통하여 아동상담소는 보다 적극적으로 이들에 대한 상담과 집단훈련 등을 실시하고 있다.

아동상담소는 아동복지의 중심기관으로서 앞으로 개인·가정·학교·지역사회 등을 네트워크로 연결시켜 필요한 아동복지서비스를 이해당사자에게 통합적으로 제공하는 아동복지기관으로 나타날 가능성이 높다. 오사카부에서도 아동복지상담소를 비롯하여 아동가정복지센터, 아동생애지원센터 등을 동시에 운영하고 있다.

4) 사회복지사무소

일본의 도도부현, 시·특별구에는 「사회복지법」에 의거해서 사회복지사무소(이하 복지사무소)를 설치하도록 규정하고 있다. 복지사무소는 제2차 세계대전 후 「사회복지사업법」의 개정으로 설치되었고, 복지6법체제가 확립됨에 따라 조직과 기능이 다양화되었다(심재호, 1995). 복지사무소는 사회복지 6법(생활보호법, 신체장애자복지법, 아동복지법, 정신박약자복지법, 노인복지법, 모자 및 과부복지법)에 규정된 업무를 담당하는 종합 사회복지행정기관이다. 인구 10만명당 복지사무소를 1개소 의무적으로 설치하도록 하고 있다. 2004년 현재 사회복지사무소는 전국에 1,225개소가 있다(오정수 외, 2005a).

복지사무소의 인력은 소장, 사무직원, 복지담당직원인 슈퍼바이저(사회복지주사 지도감독 담당), 사회복지주사, 신체장애인복지사, 정신장애인복지사, 노인복지지도주사, 모자상담원이 있다.

5) 보건소

일본에서 보건보는 지역의 공주위생을 담당하는 중추기관으로 영양개선, 전염병 예방, 환경위생, 정신보건 등, 광범위한 보건사업을 실시하고 있고, 아동 복지에 관한 것으로서는 주로 모자보건의 관점에서 중요한 역할을 맡고 있다. 보건소는 도도부현령에 정해진 32개시 및 동경도의 특별구에 설치되어 있다.

보건소의 아동관련 사업에는 위생지식의 보급과 지도, 임신부 관리와 모자 건강수첩교부, 건강검진, 방문지도, 장애자에 대한 개호지도 등을 한다. 아동상담소, 복지사무소, 보건소의 인력은 다음 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 후생노동성의 조직현황(2001년 4월 현재)

행정기관 유형	직 원
아동상담소	소장 차장 총무부장 총무부직원 상담·지도부장 관정지도부장 일시보호부장 수퍼바이저 아동복지사 수석상담원 상담원 전화상담원 의사(정신과의, 소아과의) 심리판정원 심리요법담당직원 保健婦 이학요법사 등(언어치료담당직원) 임상검사기사 아동지도원 및 보모 간호부 영양사 조리원 등
복지사무소	소장 사찰지도원 현업원 면접상담원 사회복지주사 신체장애자복지사 정신박약자복지사 노인복지지도주사 가정아동복지주사 가정상담원 부인상담원 모자상담원 촉탁의
보 건 소	소장 의사 치과 의사 약제사 수의사 보건부 조산부 간호부 진료방사선기가 임상검사기가 위생검사기가 영양사 치과위생사 통 계기술자

자료: 新社會福祉學習雙書 編輯委員會 (編), 『兒童福祉論』, 1998, p123

6) 아동위원

아동위원은 시정촌에서 아동복지를 위한 봉사자로서 활동을 한다. 담당지역 내 아동 및 임신부를 위해 항상 생활이나 환경상태를 파악하고 필요한 원조나 지도를 실시하고, 사회복지주사, 아동복지사와 협조하여 지역주민복지를 위해 중요한 역할을 담당한다. 구체적인 직무는 다음과 같다.

- . 요보호아동의 발견·신고

- 조사협조와 가정지도
- 아동의 건전육성 촉진

아동위원 중 아동업무를 전문적으로 담당하는 위원은 주임아동위원으로 위촉하여 지역의 아동업무를 활발하게 전개하고 있다.

6) 아동가정지원센터

일본에서도 아동학대 등이 증가하고 아동과 가정의 문제가 복잡·다양해짐에 따라 아동 조기발견 및 조기개입, 재가 및 요보호아동에 대한 적절한 지도가 매우 중요하게 부각되었다. 그러나 아동상담소만으로는 지역에 근거한 상담지원을 수행하는데 한계가 있어 아동복지시설로서 아동가정지원센터가 창설되었다. 주요 업무내용은 다음과 같다.

- 비교적 경미한 아동문제에 대한 전문적 스태프에 의한 지역에 밀착한 상담 및 조언
- 시설입소까지는 필요하지 않으나 지속적인 지도가 필요하고 판단되는 재가 아동과 가정에 대한 아동상담소로부터의 지도조치의 위탁에 기반한 지도
- 아동위원, 모자상담원 등과의 제휴에 의한 문제의 조기발견 및 아동상담소, 아동복지시설 등과의 연락조정

아동가정센터는 시설의 상담지도의 노하우나 야간·긴급시의 대응, 일시보호 등의 담당하는 시설기능을 활용하여, 지역에서 중심적인 역할을 맡고 있는 아동양호시설 등의 아동복지시설에 부설하여 둘 수 있도록 하고 있다.

나. 민간아동복지관련단체

일본에서 아동관련 각종 민간복지단체는 다양한 단체의 목적에 입각해서 활동을 하고 있다. 일본 국내 아동관련단체에는 다음과 같은 것들이 있다. 사회

복지협의회, 모자애육회, 사회복지·의료사업단, 아동미래재단, 아동육성협회, 일본보육협회, 전국里親회(수양보호회), 전국아동관련협회, 전국모자과부복지단체협의회, 일본정신약자애호협회, 전일본지적장애자육성회, 일본지체부자유아협회, 일본중증아복지협회, 모자보건추진회의, 기타 국내단체 등이다.

국제기구로는 세계보건기구(WHO)와 UNICEF가 있다.

4. 시사점

일본은 우리보다 소자화 및 고령화를 먼저 겪은 국가로서 이러한 문제점을 완화하기 위해서 엔젤플랜, 신엔젤플랜, 신신엔젤플랜과 골든 및 신골든플랜을 수립하여 필요한 시설인프라와 인력을 확충하였고, 부처의 통폐합을 이루어 '작은 정부'와 '대부처주의'를 추구하여 왔다.

일본의 사회복지 전달체계 상의 특징은 우리보다 먼저 지방분권화를 실시하였다는데 있다. 그러나 일본에서도 지역간 재정수준이 차이가 나기 때문에 복지격차가 존재하고, 복지사무소 중심을 복지제공은 국가의 복지 의무를 지방에 넘기려고 한다는 비판을 받고 있다. 또한 복지사무소의 원래의 취지인 사회복지사무에 대한 능률적 및 과학적 운영 및 수행하는 독립된 기관이기보다는 하나의 위임업무를 담당하는 기관으로 전락하였다는 비판도 있다. 즉, 지방에 따른 보건복지 수행 역량과 인력의 전문성 편차 등이 복지사무소가 제 기능을 하는데 걸림돌로 작용하고 있다는 것이다.

그럼에도 일본에서는 아동상담소라는 전달체계를 통해서 아동에 대한 일괄적이고 포괄적인 관리가 가능하다는 점이 우리나라에 주는 시사점이 크다. 우리나라와 같이 다양한 민간 아동복지 전달체계가 난립하고 있는 상황에서 이를 통합 조정할 수 있는 시군구 단위의 기구를 두는 것을 고려해볼만하다. 이를 통해서 일관적이고 통일되면 체계적인 아동복지가 전달될 수 있을 것으로 본다.

제5절 시사점

이상 선진 4개국의 아동복지관련 행정서비스 체계를 살펴보았다. 각국의 사례를 통해서 몇 가지 시사점을 도출 할 수 있다. 우선, 미국은 파편화된 서비스를 제공하고 있어서 자원의 낭비와 서비스의 중복의 문제점을 노정하고 있었는데, 최근 서비스를 통합하는 데 초점을 두고 있다. 우리나라에서도 아동복지서비스가 산발적으로 이루어지고 있는 점을 염두에 두어 통합화하거나 이를 조정할 수 있는 중심 기구를 만들 필요가 있다.

독일의 예에서 우리가 주목해야 할 강점은 독일에서는 영유아, 아동, 청소년 업무를 한 부처인 청소년청에서 담당하고 있다는 데 있다. 이를 통해 아동의 생애주기별로 일관된 정책이 수행될 수 있을 것으로 보인다. 아울러 아동문제를 접근함에 있어서 최우선시 하는 것은 가족의 기능을 강화함으로써 아동에 대한 일차적인 책임은 가족에 두는 것에 있다. 아울러 아동과 가족을 분리하지 않고 같은 맥락에서 접근하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우 아동업무와 가족업무가 2 부처에서 담당하고 있는 실정인 바, 이에 대한 재고가 필요하다.

스웨덴은 아동을 위한 독립적인 기구가 존재하지는 않지만 모든 정책에서 아동을 염두에 두고 있는 특색이 있다. 그리고 아동문제를 복지적 차원과 함께 교육적 차원에서 접근하고 있고, 음브즈맨제도를 통해서 아동복지이행 상태를 지속적으로 모니터링하고 있다.

마지막으로 일본에서는 중앙의 경우는 대부처주의를 도입하여 후생성과 노동성이 통합되었고, 아동복지업무는 가족의 테두리 안에서 담당하고 있었다. 또한 일본의 특징은 도도부현에 아동상담소를 두고 있어서 아동에 대한 유기적인 보호 조치를 시행하고 있다는 데 있다. 이밖에 아동가족지원센터, 아동생애지원센터 등 아동을 위한 조직을 지역에 다양하게 배치하고 있다.

제6장 정부내 아동정책 수행체계 개선방안

제1절 아동정책관련 환경변화

1. 사회환경 변화 양상

아동정책 수행체계를 개선하기 위해서는 우선 사회 전체의 환경변화를 점검할 필요가 있다. 이러한 변화의 내용을 수렴한 방향으로 아동정책 수행체계가 전환되어야 할 것이다. 아동정책과 관련한 환경변화는 지방화, 정보화, 세계화, 사회개발시대의 도래로 축약될 수 있다.

첫째, 지방화와 관련해서 민주화의 진전은 지방차지를 요구하고 있다. 지역의 문제는 지역 스스로 해결하자는 요구가 강화되고 있는 것이다. 중앙정부는 획일적인 기준과 규범으로 다양한 지역적 요구를 충족시키는데 한계가 있으므로, 국가기능의 지방이양과 지방분권의 요구가 점차 증대되고 있다. 2005년부터 보건복지부의 국고보조사업 138개중 지방으로 이양된 사업은 67개이다.²⁰⁾ 그런데 문제가 되는 것은 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 경우 사회복지사업을 우선적으로 시행하지 않고 있어서 사회복지예산이 줄어드는 경우가 발생하고, 특히 아동 및 장애인 등 취약계층을 위한 사회복지시설 지원 사업 등이 삭감된 문제를 노정하고 있다(표 6-1 참조, 이혜은·조정아, 2005). 따라서 이러한 문제점을 완화하기 위해서 사회복지 인프라를 구축해야 한다.²¹⁾

20) 지방이양된 사업은 아동사업은 총 11개이다. 여기에는 아동시설운영, 결연기관 운영, 결연기관 PC 구입비, 입양기관 운영, 아동보호전문기관 운영, 가정위탁지원센터 운영, 소년소녀가정 지원, 가정위탁양육 지원, 퇴소아동자립정착금, 결식아동 급식지원, 아동보호전문기관(장비구입) 사업이 포함된다(보건복지부, 2005).

21) 보다 구체적인 방안에 대해서는 이혜은·조정아, 「사회복지사업의 지방이양에 따른 과제와 전망」, 『한국사회복지조사연구』, Vol 12, 2005를 참조할 것.

〈표 6-1〉 시·도별 지방이양사업 예산확보 및 재정자립도

(단위: %)

시·도별	예산확보율	재정자립도	시·도별	예산확보율	재정자립도
서울	97.0	95.5	강원	88.9	28.9
부산	91.9	75.6	충북	89.0	31.3
대구	86.1	73.2	충남	95.4	30.5
인천	82.6	75.9	전북	94.6	25.9
광주	96.5	59.8	전남	86.4	21.1
대전	87.2	74.4	경북	94.9	29.4
울산	95.6	69.6	경남	93.2	38.3
경기	89.7	78.8	제주	99.5	34.7

주: 재정자립도 = [(지방세+세외수입)/일반회계 총계예산규모]×100

자료: 행정자치부, 『2004년도 지방자치단체 예산지표분석』, 2004; 이혜은·조정아, 2005에서 재인용.

둘째, 정보화인데 한국의 정보기술의 활용수준은 세계적인 수준이다. 전자정부의 구축과 더불어 조직의 구조적 측면과 업무운영방식에 있어서도 변화가 요구된다. 정보화에의 바른 대응을 위해서 신속한 정책결정을 위한 조직의 분권화가 필요하다.

셋째, 20세기 후반부터 시작된 세계화는 정치, 경제, 사회, 문화 모든 영역에 걸쳐서 영향을 드러내고 있다. 정부의 조직구성에 있어서도 세계적인 변화의 방향과 같이 할 필요가 있다. 특히 국제관계에 있어서 경쟁과 협력이 요구됨에 따라 정부조직의 정비가 요청된다. 아동정책에 있어서도 국제적 수준에 걸맞는 대상과 수행체계의 재정비가 필요하다.

마지막으로 사회개발시대의 도래로 최근에는 사회복지 확대, 형평성 추구, 삶의 질 향상 등의 욕구가 확산되고 있다. 특히 최근에는 '사회투자'의 개념이 도입되어 복지에 대한 접근을 시혜에서 투자로 보고 있다. 아동의 경우는 최우선의 투자 대상이 된다. 신광영(2007)에 의하면 기존의 복지정책은 성인을 대상으로 하였지만, 사회투자정책은 주로 아동을 중심으로 하고 있는 것이라고 하였다. 왜냐하면 아동기의 문제는 평생 동안 영향을 주기 때문에 아동기

에 국가가 적극적인 개입을 통해서 전 생애과정에서 발생할 수 있는 문제를 선형적으로 해결하자는 것이다. 따라서 아동에 대한 정부의 통합적이고 유기적인 행정조직 체계가 요구되는 시점이다. Lynch(2005)는 아동에 대한 투자는 초기비용의 부담은 발생하지만, 경제성장의 원동력으로 작용하며, 아동투자를 통해서 미래 범죄를 예방함으로써 개인과 사회에 미치는 절감효과가 있다고 지적하였다(정형선, 2007에서 재인용).

2. 아동복지분야에서의 환경 변화

아동정책과 관련하여 아동정책의 주변환경 변화를 점검할 필요가 있다.

첫째, 저출산 및 인구고령화로 한국 '05년 세계 최저의 1.08의 출산율을 보이고 있다. '06년에는 출산율인 1.13으로 다소 상승하기는 하였으나, 이러한 추세가 향후 지속될 지는 의문이다. 따라서 출산제고를 위한 정책 구현을 위한 정부조직 체계가 요구되고, 이와 더불어 미래를 이끌어갈 아동에 대한 삶의 질 제고를 담당 조직의 필요성이 증대하고 있다.

둘째, 안전과 권리에 대한 강조로 UN 아동권리협약의 체결에 따라 협약 이행을 모니터링 할 수 있는 기구가 필요하다.

셋째, 가족기능 약화로 인한 사회적인 보호의 필요성 증대로 가족해체, 여성의 사회진출 증가, 가족규모의 축소 등은 자녀양육 및 보호의 사회화를 필요로 한다.

넷째, 시설을 지양하고 지역사회에서의 보호를 강조하고 있는데, 현재 세계적으로 요보호아동에 대한 보호는 시설에서보다는 지역사회가 담당하는 방향으로 전환하고 있다.

다섯째, 아동복지에 대한 통합적 접근으로 영유아, 아동, 청소년 등을 따로 단절적으로 분류하기 어렵고 통합적으로 접근하여 연계성 있는 정책이 제공되어야 한다. 아울러 보건과 복지를 통합하여 총체적인 사회복지가 제공될 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이러한 사회 및 아동정책 관련 주변 환경 변화를 염두에 두고 아동정책 수

행체계를 수립해 나가야 할 것이다.

3. 일반아동의 복지욕구 확대

현행 보건복지부가 관장하고 있는 아동정책 내용은 <표 6-2>에 제시하였다. 표에 제시된 바와 같이 우리나라의 아동복지정책의 범주는 주로 요보호아동을 대상으로 한 입양, 가정위탁, 그룹홈 및 시설보호 사업과 지역사회 저소득가정 아동을 위해서는 빈곤아동대책사업(희망스타트사업), 지역아동센터, 아동급식, 아동결연 사업을 추진하고 있다. 일반 아동을 위한 사업으로 아동학대예방, 아동안전, 아동보건, 아동권리육성 사업등도 있기는 하지만, 실질적인 지원은 주로 요보호아동과 지역사회빈곤아동에 주어지고 있는 실정이다.

따라서 우리나라의 아동정책 수행체계의 개편은 우선적으로 정책 수혜대상 아동의 확대를 기반으로 해야 한다. 제3장에서 지적한 바와 같이 한국의 아동 문제는 더 이상 소수의 요보호아동만의 문제가 아니라 전 국가적인 문제이고 또한 아동에 대한 투자는 전체적인 사회복지의 기초가 되고 있으므로, 아동복지정책의 대상에 대한 전면적인 확대 개편이 필요하다.

<표 6-2> 현행 한국의 아동정책 목표 및 주요내용

구분	정책목표	주요 내용	
요보호 아동	입양	아동을 위한 효과적인 영구적 배치와 삶의 질 향상	-입양서비스 목표 확립 -국내입양 활성화 및 확대 -미혼모 자립과 지원 -입양가정 재정지원 -입양 사후서비스 강화
	가정위탁	가정과의 재결합과 복귀 향상	-가정위탁서비스 목표 확립 -가정위탁서비스 확대/활성화 -위탁가정 재정지원 -위탁가정 지원서비스 강화
	그룹홈 시설보호	양육시설의 다기능화 추진	-그룹홈 확대, 시설 다기능화 -CDA사업 정착 및 활성화 -전문인력과 프로그램 지원
지역사회 저소득 가정 아동	빈곤아동대책 (희망스타트)	빈곤아동 일반대책	-희망스타트 사업 확충 -빈곤아동청소년 실태조사
	지역아동센터	부모의 경제활동기반 조성 아동방임 방지 아동의 사회적 적응능력 향상	-지역아동센터 확충 -프로그램 질적 향상
	아동급식	기본급식(영양) 수준 보장	-아동급식대상자 선정기준설정 -급식단체 관리
	아동결연	아동의 사회적 적응 및 자립기반 구축	-결연사업기관지원 -대상자 및 후원금 관리
	장애아동	장애아동의 빈곤예방	저소득 장애아동 학비지원 저소득 장애아동 부양수당 지원
전체 아동	아동학대예방	아동과 가족의 회복과 재통합	-피해자와 가족 회복 -가족폭력/학대 예방교육
	아동안전	안전한 아동 생활환경 조성	-불량식품대책
	아동보건	아동보건 향상	-저소득가정아동 기초검진 -차상위 아동 의료지원 -보육시설 건강검진 -아동정신보건사업 강화
	아동권리육성	UN 아동권리현장 기준 준수	-어린이권리지표 측정 -어린이백서 발간

주: CDA사업(아동발달지원계좌사업)이란 영어로는 Child Development Account로 저소득층(요보호)아동의 자산형성을 목적으로 아동(보호자, 후원자 등)이 일정액을 적립할 경우 국가에서 매치펀드로 지원하는 사업을 말함(보건복지부 외, 2007).

자료: 오정수, 「아동복지 제도모형의 비교연구」, 『사회과학연구』, 2005에서 재구성.

아동정책의 범주를 설정하는 작업은 중요하다. 범주의 설정을 통해서 아동 복지정책 담당 주체가 결정될 수 있기 때문이다. 이때, 고려해야 할 몇 가지 사항들이 있다. 첫째, 보육업무의 담당주체이다. 대부분의 국가에서 보육업무는 아동업무를 담당하는 부처에서 다루고 있다. 현재 우리나라는 아동과 보육업무가 2부처로 이원화 되어 있는 상황인데, 이를 향후에 어떠한 방향으로 끌고 나가야 할 것인지 고민해야 할 것이다.

둘째, 가족과 아동 업무의 분리 여부이다. 주요 선진국에서는 아동업무는 가족과 분리하지 않고 동일한 부처 내에서 다루고 있다. 그런데 우리나라에서는 이를 분리하여 다루고 있는 상황이다. 아동은 가족의 범주 내에서 다루어 부모의 지원을 통한 아동의 삶의 질 향상을 제고해야 하는 측면이 있다. 예를 들어 한부모 가족 아동의 경우도 부모 또는 모에 대한 자립지원 등을 통해 아동의 삶의 질이 확보될 수 있다. 대부분의 OECD 국가에서도 빈곤아동 문제에 대한 해결책으로서 부모에 대한 취업지원과 취업을 가능하게 하기 위한 보육 지원을 가장 우선시하는 정책으로 하고 있다.

셋째, 청소년과 아동의 담당부처의 분리 문제가 있다. 우리나라에서는 청소년 문제를 복지적 차원이라기보다는 청소년 비행과 같은 일탈적 측면과 청소년을 유해업소나 각종 성으로부터의 보호에 초점을 두고 있다. 이로 인해서 현재 청소년 담당업무는 여러 번의 변화를 거쳐서 전담조직이 1988년부터 생기기 시작하여 현재는 국가청소년위원회를 두고 있다. 청소년 업무도 외국에서는 가족 및 아동 담당 부서가 같이 다루고 있다.

넷째, 일반아동 사업의 미약성 문제가 대두된다. 우리나라 아동정책의 대부분은 저소득층 아동의 보건 및 복지를 중심으로 하고 있어서 일반 아동은 제외되는 문제를 안고 있다. 특히 아동수당과 같은 아동 소득보장체계 미약성 문제로 인해서 전체적으로 보았을 때 다른 국가에 비해서 아동에 대한 지원이 미흡한 실정이다. 이에 따라 아동정책의 범위 및 지원대상도 제한되어 있는 상태이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 증가하는 요보호아동은 양질의 아동복지정책을 요한다. 그럼에도 불구하고 한국의 아동복지수준은 주요 OECD 국가들과 비교

했을 때 매우 취약한 상황임을 알 수 있다(표 6-3 참조).

<표 6-3> 주요국의 아동정책 대상 및 전달체계

	주요 아동정책 대상	주요 정책	전달체계
미국	-빈곤, 입양, 가정위탁, 방임아동 등 요보호아동 중심	-소득보장: 저소득가정의 아동보호를 위한 정액 보조금제도(TANF) -아동보호: 영구배치를 목표로 한 입양, 가정위탁, 시설보호, 학대아동보호, Head Start -일반아동보호: 보육, 아동안전	-연방정부의 보건 및 인간서비스 부의 아동가족행정부(ACF) -아동가족행정부: 헤드 스타트국, 아동국, 가족 및 청소년서비스국, 아동 보육국으로 구성 -지방은 10개 구역나뉘. 긴밀한 협조체계 유지, 민간 기관과 연계 서비스제공
독일	-일반아동	-아동수당, 양육수당 제공	-연방가족·노인·여성·청소년부의 제5부서: 청소년부 -청소년청: 실무기관으로 연방차원에서 아동 및 청소년업무 총괄 -주청소년청: 지역 청소년청 들의 상위기관
스웨덴	일반아동	-모든 정책에서 아동을 고려하여 실시. 아동수당 등이 발달됨.	-교육부 산하 행정기구들 국립교육원, 국립학교 개선위원회, 특수교육연구소 -보건사회부및 관할 행정기구 아동옴부즈맨, 국제입양국, 시설보호국, 사회보험공단
일본	-요보호아동, 장애아동, 한부모가정 아동 등	-소득보장: 소득수준과 부양친족수에 따른 차등 아동수당 지급 -아동보호: 아동자립지원, 장애아동지원, 한부모가정 아동 지원 -일반아동보호: 모자보건, 보육사업	-중앙: 후생노동성의 고용균등·아동가정국 -도도부현: 아동상담소, 복지상담소 등 설치 운영, 시정촌에 필요한 원조 -시정촌: 시설설치, 아동가정센터 운영

4. 아동수행체계 개혁상의 고려사항

기존의 사회복지 전달체계 개편에 대한 논의는 주로 공공 전달체계의 문제에 치중되었던 경향이 있는데, 참여정부의 전달체계 개선의 노력으로도 여전히 해결되지 못하고 있는 문제들은 다음과 같이 정리 될 수 있다(김영중, 2005).

첫째, 일반행정 조직체계에서 사회복지행정을 구현하는데 따르는 문제이다. 보건복지부에서 수립하는 사회복지서비스 사업계획과 지침이 그 집행에 있어서는 행정자치부의 지방행정 체계를 통하여서 수행됨으로써, 서비스 전달체계의 일관성과 전문성의 확보가 어렵다는 것이 문제이다.

둘째, 개별적으로 범주화된 서비스 정책들이 일선에 부과됨으로 인해 나타나는 문제이다. 1990년대 이후 사회복지서비스가 확대되는 과정에서 서비스 정책의 수도 늘어나고, 종류도 다양해져 왔다. 현재는 중앙정부 차원에서 보건복지부의 영역에서 만 머물지 않고, 여성가족부(보육, 가족지원)가 새롭게 휴먼서비스와의 총칭된 정책영역으로 확장을 시도하고 있으며, 교육인적자원부(교육 격차 해소), 노동부(고용지원), 건설교통부(주거복지), 문화관광부(청소년 복지)에서 사회복지 정책들을 보다 적극적으로 생산해 내고 있다. 이러한 정책들은 모두 일선 집행전달기관인 시군구 혹은 읍면동으로 몰리게 되어 사회복지전담공무원이 처리해야 하는 몫으로 넘겨진다.

셋째, 현재 사회복지서비스 전달체계는 중앙집권적인 구조를 가지고 있어서 다양한 지역사회 욕구에 적절하게 대처 할 수 있는 서비스 시스템 기반의 수립이 어렵다는 것이 문제이다. 재정자원의 한계와 지역 정치 환경의 인식 부족 등으로 인해 그러한 변화가 쉽사리 발현되지 않고 있다는 점도 사회복지서비스 전달체계의 구축을 저해하는 요인으로 간주되고 있다.

넷째, 사회복지 전달체계에서 전문 인력의 가치에 대한 저평가 문제이다. 근래에 들어 생활보호법이 기초생활보장법으로 바뀌는 등 사회복지 정책의 이념적 변화가 선행되었음에도 불구하고 이를 수행하는 공공 사회복지전달 체계에서 전문 인력에 대한 가치 규정은 여전히 사회복지전담공무원의 확충과 전문적 업무수행의 여건 마련은 여전히 미비하며, 그로 인해 공공 사회복지서비스 전달체계는 정당한 정책의도를 실현해내지 못하고 있다.

한편, 아동수행체계 자체와 관련해서는 다음과 같은 몇 가지 문제점이 지적되고 있다(오정수 외, 2005). 첫째, 다양한 전달체계의 구심점이 되는 중심축이 부재하다. 즉, 종합적인 체계가 마련되어 있지 않아 보호대상아동이 발견되었을 경우 종합적이며 적절한 대응이 신속하게 이루어지지 못하고 있다. 최근에 아동복지에 대한 사회적 요구가 다양하게 발생하면서 다양한 전달체계가 새롭게 마련되고 있으나 이러한 체계들 간의 연계가 형성되어 있지 않다.

아동복지법에 의하면, 지역사회에서 발생하는 보호가 필요한 아동에 대한 보호와 조치는 시군구의 장에 이루어지도록 되어 있다. 이에 따라 보호가 필요한 아동에 대한 입양, 가정위탁, 시설입소 등 조치는 공공부문으로서 지방자치 단체와 공공아동상담소의 아동복지 담당공무원의 업무소관이다. 그러나 근년에 이르러 지방자치단체의 조직개편으로 공공아동상담소를 공공아동복지센터로 운영하고 있는 서울특별시와 부산광역시를 제외하고는 공공아동상담소가 지방자치단체의 행정기관으로 흡수되었다.

더욱이 시군구의 아동복지담당공무원이 1명 정도이며 다른 업무와 중복적으로 수행하고 있는 상황에서 지역의 아동보호화 조치에 관한 질적 서비스를 기대하기 어려운 실정이다

둘째, 아동복지담당 행정인력이 절대적으로 부족한 상황이다. 예를 들어 보건복지부의 경우 시군구의 아동복지담당공무원이 1명 정도이며 다른 업무와 중복적으로 수행하고 있는 상황에서 지역의 아동보호화 조치에 관한 질적 서비스를 기대하기 어려운 실정이다.

셋째, 부실한 공공아동복지 행정체계에도 불구하고 지역아동센터, 가정위탁 지원센터, 건강가정지원센터 등 새로운 전달체계가 난립되고 있으며, 대부분의 아동복지업무를 이러한 민간기관에 위탁하는 조치가 이루어졌다. 이러한 민간 전달체계의 난립과 위탁은 아동복지 업무의 공공성을 약화시키고, 공공과 민간의 역할과 책임의 혼란, 업무 연계와 협력체계의 부족을 초래하게 되었다.

따라서 아동정책 수행체계를 개선할 때 이러한 사항을 염두에 두어야 할 것이다. 특히, 아동복지 전달체계간의 협력과 연계체계에서 중심축을 형성할 수 있는 조직을 지정하고 전문적인 상담과 사정 및 평가를 수행할 수 있는 인력

시스템을 갖추는 것이 핵심적인 정책과제이다.

제2절 아동정책의 수행체계 개편안

1. 대부처주의 체제화

1900년대 이후 영국을 비롯한 OECD 선진국가를 중심으로 한 행정조직에 대한 개혁 작업이 지속되면서도 대대적으로 전개되고 있는바, 이와 같은 흐름을 이념적으로 대변하였던 것이 소위 新公共管理論(new public administration)과 新自由主義理論이다. 이들 이론은 각각 철학적 배경은 달리고 있지만 기본적으로 행정환경변화에 대한 적극적 대응 방안의 하나로써 고객·시장·참여 지향적 방향으로 행정조직개편을 주장하고 있다.

일본 역시 이와 같은 흐름을 반영하여 1990년대 중반기 이후부터, 소위 지방분권개혁 및 중앙성청 조직개편이라는 이름 하에서 대대적인 행정조직개편 작업을 가속화시키게 되었다. 이때, 주목하게 되는 부분은 일본의 경우, 행정조직개편을 업무기능을 중심으로 한 대통합주의(大括り主義)를 적극적으로 수용하고 있다는 점이다. 즉, 일본은 少子高齢化, 정보화, 세계화, 및 지방화 등에 따른 행정환경의 변화에 직면하여 새롭게 나타나고 있는 다양한 형태의 행정수요에 효과적으로 대응하는 차원에서, 업무상으로 연관성이 높은 '課' 및 '係'간의 연대성을 강화시키는 차원에서 조직통합, 소위 '大部處主義'를 지향하는 경향이 강화되고 있다.

즉, 기존의 좁은 행정범위(scope)와 종적할거주의(縦割り行政)에 따른 폐쇄적 행정체제에서 이제는 행정서비스 이용자 本位の 행정서비스의 창출을 목적으로 개방적 행정체제로 전환되고 있다. 이에 기존의 課 및 係와 같은 행정조직을 변화된 업무환경에 대한 柔軟性·機動性 등을 제고시키는 방향으로 조직체계를 전환시켜가고 있다. 예를 들면, 매우 한정된 행정업무기능을 중심으로 세분화되었던 係 또는 課의 조직을 대통합(大括り)하여, 업무의 성격이나 업

무의 우선순위 등에 따라서 담당인력 등을 탄력적으로 배치·운영함은 물론, 새로운 행정과제에 대하여 주민 본위의 신속한 대응을 할 수 있도록 조직편제를 확대하는 경향이 나타나고 있다. 물론, 여기에는 행정 책임에 대한 강화가 동시에 나타나고 있다.

2. 아동복지정책 대상 확대

현재 아동복지 정책은 시설보호, 가정위탁, 입양 등 요보호아동 중심으로 이루어지고 있으나 저소득층 및 일반 아동으로 주 대상을 더욱 확대하여 저소득층 아동을 위한 소득보장 뿐 아니라 아동학대예방 및 아동의 권리신장 등 일반 아동을 위한 종합적인 복지 서비스 혜택을 제공해야 한다.

또한 저소득층 아동을 포함하고 있는 아동복지정책의 경우 생계유지, 학비 지원 등 최소한의 단기적이며 사후적 지원에 머무르고 있는 실정이다. 아동은 우리 사회의 미래로, 지금과 같은 초저출산 시기에는 더더욱 계층에 상관없이 미래세대를 위한 대폭적인 지원이 필요하다. 특히 아동에 대한 지원은 미래에 대한 투자로써 그 효과성이 매우 높다고 평가되고 있다. 이에 따라 장기적인 관점에서 저소득층 아동의 사회진출 시 학자금, 기술습득 등 경제활동에 소요되는 초기비용을 위한 자산형성을 적극적으로 지원하여 자활하게 하는 사회투자 사업 등 아동복지사업의 범위를 확대하여야 할 필요가 있다.

정부는 적극적으로 모든 아동들이 출생 초기부터 자신들의 발달에 필요한 최적의 출발을 할 수 있는 사회 환경을 제공해 줄 수 있어야 한다. 이를 위해 가족 울타리 내에서 아동에 대한 접근이 이루어져야 하며 가족간의 친밀감 및 가족의 안정성 강화, 민주적이고 평등한 가족관계 증진 등 가족서비스와의 연계 하에서 아동복지정책을 수행하도록 해야 한다.

〈표 6-4〉 전체아동의 권리 및 안전보장 정책목표와 세부과제

구분	정책목표	세부과제
아동학대예방	아동과 가족의 회복과 재통합	<ul style="list-style-type: none"> • 피해자와 가족의 회복, 재통합의 포괄적 목표설정(복지부) • 가정에서의 폭력, 학대예방 교육(복지부)
아동보육/교육/문화기회보장	<ul style="list-style-type: none"> • 아동의 건전한 발달과 육성 • 여성취업 및 사회참여 기회 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육 및 유아교육지원확대(여가부, 복지부) • 방과후교실 운영 확대(교육부) • 장애아동 교육여건 개선(교육부) • 어린이 및 부모육성프로그램 개발(교육부) • 어린이건강놀이문화 조성(교육부, 문광부) • 어린이육성전문인력 양성(문광부, 교육부)
아동안전	안전한 아동의 생활환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 유해한 매체 및 환경문제 해결(정보위) • 학교폭력의 해소(교육부, 경찰청) • 교통안전대책(경찰청) • 어린이통학차량제도 개선(건교부, 경찰청) • 익사, 추락사고 대책(소방방재청) • 불량식품대책(복지부) • 안전문화운동 전개(소방방재청) • 지방자치단체 관련대책(소방방재청, 행자부) • 안전대책추진체계 확립(국조실)
아동보건	아동보건의 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득가정 아동보건 기초검진(복지부) • 차상위계층 아동 의료지원서비스(복지부) • 보육시설 어린이건강검진(복지부) • 아동정신보건사업 강화(복지부)
아동권리육성	UN 아동권리헌장의 기준준수	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이권리지표 측정(복지부) • 어린이백서발간(복지부) • 가정, 학교에서 어린이 참여권확대(교육부) • 남녀성차별 자녀양육문화개선(교육부, 여가부) • 어린이인권보호 조사환경개선(법무부)

자료: 오정수, 「아동복지 제도모형의 비교연구」, 『사회과학연구』, 2005, p146에서 재인용

3. 독립된 공공아동정책 수행체계 구축

아동복지의 공공수행체계는 보건소, 교육청 등과 같은 별도의 행정체계 없이 지방일반행정기관에서 수행하여 왔고, 이로 인해 아동복지의 전문성이 낮고 비효율적이며 접근성이 떨어지는 결과를 초래하게 되었다.

따라서 우리나라에서는 아동정책을 전담하는 공공아동정책 수행기구가 구축될 필요가 있다. 이를 공공 아동복지지원센터(안)라고 명명하고자 하고, 이는 아동복지의 수행체계 상에서 수혜자가 일차적으로 접근하는 곳으로 역할 및 기능은 다음과 같이 설정하였다.

- 아동복지서비스 기획, 의뢰, 평가
- 위기아동 조기 발견, 긴급조치
- 아동문제 예방, 홍보, 캠페인
- 부처의 연계업무 담당
- 아동관련 기관 및 시설과의 networking 체계 구축
- 지역사회 아동복지 욕구 파악
- 빈곤아동 가족 지원 방안 마련
- 지역사회 자원 개발 및 연계
- 아동복지 욕구 판정, 상담
- 위기아동 임시보호
- 부모교육, 가족지원

셋째, 공공아동복지센터는 시군구 단위에 설치하고, 보호가 필요한 아동을 위한 일차적인 접수를 하고, 상담 등 진단과 사정을 하되, 다양한 민간 아동복지전달체계(아동학대예방센터, 가정위탁지원센터, 입양기관, 양육시설, 전문치료시설)과 연계하여 서비스를 제공하도록 한다(오정수, 2005). 이러한 체계하에서 보호가 필요한 아동이 공공아동복지센터를 통해서 보호신청 접수가 일원화하여 이루어질 수 있고, 욕구의 사정, 서비스계획, 서비스제공, 서비스 의뢰, 평가와 종결 등 일련의 서비스가 전달되도록 한다(오정수, 2005).

서비스의 주요 대상은 영유아, 아동, 청소년 및 부모도 포함하는 것이 바람직할 것이다. 센터는 읍면동 단위마다 1개소씩 설치하여 아동복지업무가 골고루 제공될 수 있도록 해야 한다. 아울러 신규로 생긴 기구가 기존 기구인 건강가정지원센터, 아동상담소, 아동학대예방센터, 아동상담소, 가정위탁지원센터 등과의 유기적인 연계 필요하다.

아동복지 공적서비스체계는 중앙정부부터 지방말단에 이르기까지 공적 서비

스전달체계가 효과적인 아동복지를 위한 정책서비스가 될 수 있도록 개선되어야 한다. 현재 아동복지 정책을 수립하고 실행하는 주무부서는 분산되어 있어서 인력과 예산이 과도하게 들고 정책의 일관성이 부족한 면이 있다. 따라서 정부부처간의 연계기능을 향상하거나 업무를 통합할 필요가 있으며 다양한 정부부처에 의해 운영되는 모든 아동관련 정책과 프로그램을 조정할 권한을 가진 상설적인 중앙기구의 설립도 검토해 보아야 한다(공계순 외, 2003). 나아가서는 정부부처의 통폐합으로 아동업무가 일원화될 수 있어야 할 것이다.

4. 담당인력 확충

현재 우리나라의 공무원 규모는 OECD국가나 非OECD국가와 비교할 때 모두 작은 것으로 파악되었다(김태일·장덕희, 2006). 특히 보건복지분야의 공무원 수가 가장 작은 것으로 나타났다. 2004년 현재 우리나라의 인구 1,000명당 공무원 수는 28.0명인데 비해, OECD국가의 평균은 71.7명, 비OECD 국가의 평균은 67.3명이다(김태일·장덕희, 2006). 우리나라 공무원의 수는 타국 평균의 40% 정도에 불과한 상황이다.

분야별로 보면 <표 6-7> <표 6-8>에 제시된 바와 같이 우리나라의 경우 OECD 평균에 비해 모든 분야에서 공무원 수가 적는데, 특히 보건과 사회복지분야의 수가 낮게 나타났다. 특히 사민주의 국가들은 보건과 사회복지분야에서 다른 국가보다 공무원 수가 많은 것으로 파악되었다. 사회민주주의 국가에서는 노동집약적인 사회복지서비스 분야에의 투자를 통해서 고용창출과 사회복지서비스 제공을 동시에 달성하고 있다.

< 6-5> 주요 OECD 국가의 인구 1,000명당 분야별 환산 공무원수

(단위: 명)

구분	보건	치안	교육	사회복지	기타분야
오스트리아	3.57	5.91	23.02	2.60	20.06
벨기에	1.58	7.79	33.30	3.67	23.09
덴마크	26.65	6.44	43.11	57.51	17.06
핀란드	26.64	7.24	27.58	20.88	27.96
프랑스	13.05	3.66	21.67	4.11	28.01
독일	0.39	8.00	18.18	7.54	13.94
아일랜드	23.53	7.54	14.76	1.27	12.95
이탈리아	11.55	7.65	18.19	2.02	17.92
일본	1.17	6.10	15.48	2.39	14.19
룩셈부르크	0.35	6.09	26.57	4.24	29.84
네덜란드	1.31	5.73	19.32	6.49	28.24
노르웨이	41.67	7.16	38.99	27.86	35.86
포르투갈	14.31	6.58	24.18	2.68	18.85
스웨덴	28.65	7.49	36.25	38.73	18.52
영국	3.36	15.50	29.09	10.54	28.05
한국	0.45	3.06	8.03	1.09	10.97

자료: 김태일·장덕희, 「우리나라 공무원 규모의 국제비교」, 『한국행정연구』, 제15권 제4호, 2006, pp.3~26, p22.

< 6-6> 분야별 환산 공무원수 비교

(단위: 명, %)

구분	보건	치안	교육	사회복지	기타분야
OECD 1(A)	13.19	7.26	25.98	12.84	22.30
OECD 2(B)	6.74	7.32	22.16	4.32	21.38
한국(C)	0.45	3.06	8.03	1.09	10.97
C/A×100	3.41	42.15	30.91	8.49	49.19
C/B×100	6.68	41.80	36.24	25.23	51.31

주: 1) OECD 1: 15개국(오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 영국)

2) OECD 2: 11개국 - 4 사회민주주의 국가(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드) 제외

자료: 김태일·장덕희, 「우리나라 공무원 규모의 국제비교」, 『한국행정연구』, 제15권 제4호, 2006, pp.3~26, p22.

아동에 대한 복지제공은 더 이상 소비가 아니라 이제는 미래의 노동력への ‘투자’로 받아들여지고 있다. 사회복지도 과거의 고전적인 소득지원제도를 기반으로 세계화, 저출산과 인구고령화, 여성의 사회진출로 대두되고 있는 신사회적 위험(new social risk)²²⁾에 대응하기 위한 전략으로 사회투자정책의 필요성을 제기하고 있다(윤홍식, 2007). 사회투자전략에서는 사회성원에 대한 사회적 위험에 적응할 수 있는 능력을 길러주는 기회의 재분에 대한 투자를 강조한다(Perkins et al., 2004; 김연명, 2007에서 재인용). 그 중 아동에 대한 인적 자본투자가 대표적인 프로그램이다.

아동기에 불리한 환경에서 성장하여 인적 자본을 축적하지 못하면, 성인기에 실업과 빈곤으로 이어질 가능성이 높다는 전제 하에 아동에 대한 투자를 강조하고 있다(Esping-Andersen, 2002; 김연명, 2007에서 재인용). 우리나라에서도 이러한 전략의 일환으로 저소득층 아동에 대한 보건, 복지, 교육의 통합 서비스인 희망스타트 사업과 아동에 대한 자산형성 프로그램인 아동지원발달 계좌(Child Development Account) 사업을 시작하였다. 아울러 보건복지부에서는 지역복지서비스 정책관을 두었다. 공과 민이 협력하여 사회복지서비스 전달을 수행하도록 계획을 세웠다.

이러한 사회복지투자의 패러다임에서 아동에 대한 투자는 필요하지만, 문제는 이를 담당할 공공인력이 매우 부족하다는데 있다. 특히 중앙보다는 지자체에서 이러한 현상이 발생하는데, 시군구의 경우 대부분 아동복지담당인력이 1인이어서 다양한 업무를 동시에 수행하는데 어려움이 많이 따른다. 다음 <표 6-9> <표 6-10>에서는 지자체의 아동복지 담당 공무원 조직과 인력수를 제시하였다. 아동복지가 원활하게 수행되기 위해서는 인력의 확충이 우선되어야 한다.

22) 유럽에서는 돌봄문제, 노동시장 유연화, 세계화 등으로 발생하는 사회적 배제를 신사회적 위험(new social risks)로 보고 있는 반면(Taylor-Gooby, 2004), 노르딕국가에서는 저학력 및 고령의 실업자, 이민자 집단 등이 고용 및 서비스 전달에서 배제되는 현상을 신신사회적 위험(new new social risks)라고 정의하고 있으며, 돌봄과 관련된 사회적 위험은 구신사회적 위험(old new social risks)라고 하고 있다(Timonen, 2004; 윤홍식, 2007에서 재인용).

<표 6-7> 중앙부처 아동복지 담당인력 규모

구분	보건복지부	여성가족부	교육인적자원부	국가청소년위원회
담당 인력	33명	26명	45명	위원회 13인 사무처정원 130명
담당 부서별 인원수	인구여성정책팀(8) 출산지원팀(8) 아동안전권리팀(7) 아동복지팀(9)	보육정책팀(9) 보육재정팀(7) 보육지원팀(9)	교육복지정책과(11) 유아교육지원과(8) 특수교육정책과(8) 학교체육보건급식과(11) 학교폭력대책팀(6)	정책홍보관리관(27) 청소년정책단(21) 청소년활동복지단(34) 청소년보호단(31) 행정지원팀(17)

자료: 각 부처 홈페이지 보건복지부(www.mohw.go.kr), 여성가족부(www.mogef.go.kr), 교육인적자원부(www.moe.go.kr), 국가청소년위원회(www.youth.go.kr).

<표 6-8> 중앙부처 아동복지 담당팀 및 인력 규모

시·도	국·실	과	팀(담당)	인원	0-14세 인구 (공무원 1인당 아동수)
서울 특별시	여성가족정책관(1)	아동/청소년(1)	청소년담당(1)	1	1,722,058명 (57,401명)
			청소년정책팀(5)	5	
			청소년육성팀(6)	6	
			청소년시설팀(5)	5	
			청소년보호팀(6)	6	
			아동복지팀(5)	5	
부산 광역시	보건복지여성국(1)	아동복지(4)	보육담당(5)	10	618,536명 (61,853명)
인천 광역시	여성복지보건국(1)	가정청소년과(1) 여성정책과(1)	청소년담당(7) 아동복지담당(3)	13	536,483명 (41,267명)
대구 광역시	보건복지여성국(1)	여성정책과(1)	보육아동담당(1)	3	496,501명 (165,500명)
울산 광역시	복지여성국(1) 문화체육국(1)	여성정책과(1) 체육청소년과(1)	아동복지(4)	6	244,313명 (20,359명)
			담당(4)	6	
대전 광역시	보건복지여성국(1)	양성평등과(1)	아동보육담당(5)	7	302,669명 (43,238명)
경기도	보건복지국(1) 가족여성정책실(1)	사회복지과(1) 보육청소년 담당관실(1)	아동복지(5) 청소년담당(5)	14	2,292,647명 (163,760명)

강원도	보건복지여성국(1) 자치행정국(1)	여성아동정책과(1) 체육청소년과(1)	보육지원담당(3) 청소년담당(1)	8	281,103명 (35,137명)
경상 북도	보건복지여성국(1) 문화체육관광국(1)	여성정책과(1) 체육청소년과(1)	보육아동담당(4) 청소년육성담당(3) 청소년보호담당(3)	14	488,456명 (34,889명)
경상 남도	문화관광국(1) 보건복지여성국(1)	체육청소년과(1) 여성정책과(1)	청소년(5) 아동(6)	15	632,332명 (42,155명)
충청 북도	여성정책관(1) 문화관광국(1)	여성정책과(1) 체육청소년과(1)	아동복지(4) 청소년(3)	11	292,960명 (26,632명)
충청 남도	문화관광국(1) 복지환경국(1) 여성정책관실(1)	체육청소년과(1) 복지정책과(1)	청소년(5) 아동복지(3) 보육담당(3)	16	359,890명 (22,493명)
전라 북도	복지여성국(1) 문화관광국(1)	노인아동복지과(1) 체육청소년과(1)	아동복지(4) 청소년육성(1) 청소년보호(1) 직원(11)	21	359,685명 (17,127명)
전라 남도	복지여성국(1)	여성가족과 -정책과장(1) -정책담당(1)	보육아동담당(4) 청소년담당(4)	11	354,858명 (32,259명)
제주도	보건복지여성국(1) 문화스포츠국(1)	여성정책과 -여성정책과장(1) 여성정책담당(1)	보육담당(4) 청소년육성담당(3)	11	119,512명 (10,864명)

주: 1) ()안의 수는 인원수를 표시. 아동인구를 18세 이하로 볼 때 연구에서 소개된 것보다 훨씬 더 열악한 것으로 이해되어야 함.

2) 2005년도 한국아동권리 학회 춘계학술대회에서 황옥경이 발표한 『아동정책 전달체계분석』을 전담부서의 체계화 방안을 중심으로 하여 인원, 0-14세의 인구(담당 공무원 대비 0-14세 인구)를 보완하였음.

자료: 보건복지부, 『한국의 유엔아동권리협약 이행 모니터링』, 2005.

5. 예산 확충

우리나라의 아동복지예산은 매우 낮은 상황임을 제4장에 살펴보았다. 아동에 대한 사회적 관심이 제고되면서, 노인과 장애인에 필적할 수 있는 복지예산이 확충되어 우리 사회의 미래를 이끌어갈 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 사회적 지원이 확보되어야 한다.

아동복지정책의 예산규모가 어느 정도나 되어야 하는가에 대해서는 보다

심층적인 연구가 필요하다. 특히 아동복지의 대상규모, 즉 복지의 수요 추계, 공급해야 하는 복지공급의 유형 등에 따라서 예산 규모를 추계해야 할 것이다. 예산 확충시 아동복지의 대상이 요보호아동에서 차상위계층 아동으로 나아가서는 일반아동으로 확대되어야 한다는 사실이 고려되어야 하고, 아동복지 담당 공무원 인력의 보충도 필요하다는 사실도 고려되어야 할 것이다.

아동은 우리사회의 미래를 염두에 두어 투자적 관점으로 아동복지 예산이 확충될 수 있도록 사회의 적극적인 관심이 요구된다.

참고문헌

- 강혜규, 「한국의 공공복지전달체계 개편 실험의 성과 분석: 보건복지사무소 시범사업을 중심으로」, 『연세사회복지연구』, Vol5, 1998, pp. 1~36.
- 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006a.
- _____, 『내부자료』, 2006b.
- 김근세·이경호·히사다 카즈다카, 「일본 국가행정구조의 재형성」, 『한국행정연구』, 제15권 제2호, 2006, pp.29~66.
- 김두섭·김정석·송유진·최양숙, 『가족구조와 관계의 변화 및 전망』, 정보통신정책연구원, 2005.
- 김미숙·원영희·이현송·장혜경, 『한국의 이혼실태와 이혼가족 지원정책 연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 김성천, 안현미, 「참여정부 가족정책의 기본 구성요소의 분석과 발전방향 모색」, 『한국가족복지학』 제12호, 2003, pp. 35~63.
- 김승권, 『한국가족의 변화와 대응방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 김연명, 「사회투자정책과 한국사회정책의 미래」, 한국사회의 미래와 사회투자정책 심포지움 자료, 2007. 2.
- 김영중, 『사회복지 전달체계의 현황과 개선과제』, 한국사회복지정책학회 전기 학술대회, 2006.
- 김태일·장덕희, 「우리나라 공무원 규모의 국제비교」, 『한국행정연구』, 제15권, 제4호, 2006, pp.3~26.
- 박영란·황정임, 『여성복지서비스 전달체계의 기능강화방안에 관한 연구- 여성복지담당 공무원의 업무를 중심으로』, 한국여성개발원, 1997, pp. 147~148.
- 보건복지부, 『국정감사제출 자료』, 2005.

- _____, 『한국의 유엔아동권리협약 이행 모니터링』, 2005.
- _____, 『아동복지사업안내』, 2007.
- 보건복지부·신한은행·한국복지재단·한국보건사회연구원, 『2007년 아동발달지원계좌(CDA) 사업안내』, 2005.
- 빈부격차차별시정위원회, 「사회복지 전달체계 개선방안」, 2005.
- 송다영, 「가족복지서비스 전달체계 수립을 위한 방향과 원칙에 관한 탐색적 연구」, 『한국사회복지학』, 제57권 제4호, 2005, pp. 225~251.
- 신광영, 「복지레짐과 사회투자국가」, 한국사회의 미래와 사회투자정책 심포지움 자료, 2007. 2.
- 양옥경, 「한국 가족개념에 관한 질적 연구」, 『한국가족복지학』, Vol 6. 2000, pp.69~99.
- 여성부, 『각국 여성관련 행정기구의 현황 연구』, 1999.
- 여성가족부, 「보육통계」, 2006. 6.
- _____, 「2006 보육사업안내」, 2006.
- 오정수, 「아동복지 제도모형의 비교연구」, 『사회과학연구』, 2005, 제16권, pp129-153.
- 오정수·이혜원·정익중, 『선진복지국가 아동정책 비교와 21세기 한국아동정책의 발전방안』, 보건복지부·한국아동복지학회, 2005a.
- _____, 『세계의 아동복지서비스』, 나눔의 집, 2005b.
- 윤홍식, 「사회투자국가와 한국복지국가의 과제」, 사회투자국가의 의미와 한국적 적용가능성에 관한 토론회 발표자료, 2007. 2.
- 윤찬영, 「지방분권권과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로」, 『사회복지정책』, 제16권, 2003, pp27-41.
- 이동숙, 「공적 사회복지 전달체계 개선방안」, 서울시립대학교 석사학위논문 2006.
- 이봉주, 「사회복지전달체계 개편 방안」, 2003.
- 이수영, 『한국의 여성인력정책- 여성인력 활용을 위한 여성정책 전달기구의

- 발전방향을 중심으로』, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2000.
- 이재경, 「한국가족은 '위기'인가? '건강가정' 담론에 대한 비판」, 『한국여성학』, 제20권 1호, 2004, pp.229~244.
- 이혜은·조정아, 「사회복지사업의 지방이양에 따른 과제와 전망」, 『한국사회복지조사연구』, 제12권, 2005, pp.44~69.
- 이현주 외, 『외국 공공부조 전달체계 비교분석』, 2005.
- 저출산 고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원, 2006.
- 정기원, 「사회경제 상황이 이혼을 변화에 미치는 영향」, 『한국인구학』, 제27권, 제 1호, 2004, pp.57~80).
- 정형선, 「사회투자정책의 방향과 주요과제」, 한국사회의 미래와 사회투자정책 심포지움 자료, 2007. 2.
- 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 서울: 나남출판, 1993.
- 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 서울: 나남출판, 2001.
- 최희경·이인숙, 「비정형가족의 특성과 가족복지에의 함의: 강점관점을 중심으로」, 『한국가족복지학』, 제15호, 2005,
- 통계청, 『인구동태통계연보』, 각 연도.
- 통계청, 『한국의 사회지표』, 2006 .
- 표갑수, 2006.
- 한성심·송주미, 『아동복지론』, 창지사, 2003.
- 한국행정연구원, 『정부기능 조정방안』, 2000.
- 驅村康平, 『福祉の 綜合政策』, 김승희·김은숙 공역, 강원발전연구원·한울, 2006
- 新社會福祉學習雙書 編輯委員會 (編), 『兒童福祉論』, 1998.
- Department of Health and Human Services. *Green Book*, 2004.
- Downs, S. W., Moore, E., McFadden, E. J., Michaud, S. M., & Costin, L. B. *Child Welfare and Family Services: Policies and*

- Practice*. Pearson Education, Inc. 2004.
- Ehrle, J., Andrews, C., & Carcella, R. G. Teaming up: collaboration between welfare and child welfare agencies since welfare reform, Urban Institute, *Children & Youth Services Review*, 2004. Vol. 26, p. 265-285.
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- Fiermonte, C., & Salyers, N. Improving outcomes together: Court and child welfare collaboration, *Judicial Education Reference, Information and Technical Transfer Project*, 2005.
- Friedlander, W. A., and R. Z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, 5th ed., New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- Gilbert, Neil, and Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Boston: Allyn and Bacon, 2005.
- Gilbert, Neil, and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 2nd(ed), Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974.
- Patterson, Joan M, "Integrating Family Resilience and Family Stress Theory," *Journal of Marriage and the Family*, Vol.64, 2002, pp.353.
- Pecora, P. J., Whittaker, J. K., Maluccio, A. N., Barth, R. P., & Plotnick, R. D. *The Child Welfare Challenge: Policy, Practice, and Research*. Aldine de Gruyter. 1992.
- Walker, Robert, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, Glasgow, UK: Open University Press, 2005.
- www.acf.hhs.gov
- www.gov.sweden.se
- www.jeritt.msu.edu/Documents/ABA_Collaboration_Final_06_21_05.pdf.

부 록

부처별 청소년 프로그램 및 예산규모

<부표 1> 교육부의 청소년 프로그램 및 예산규모(938,862백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램	내용	담당부서	예산
학교문화예술 교육활성화	학교 교육과정과 연계한 문화예술교육 프로그램 개발과 시행, 관련자 교육 실시	교육과정 정책과	1,920(960은 특별교부금)
지역간 교육격차해소	농어촌 우수교 육성	교육복지 정책과	40,800 (16,800은 지방비)
교육복지투자우선 지역 지원사업	저소득층 지역 교육복지 지원을 위해 신규로 전국 30개 지역 확대		20,900 (특별교부금)
새터민자녀 교육지원	탈북청소년 교육연구 지원센터 운영 및 남북 문화이해 교육실시		300 (특별교부금)
기초학력책임 지도제	기초학력 진단평가 및 학습부진학생 지도·지원	초·중등교육 정책과	35,711(400은특 별교부금35,311 은지방비)
학교 및 학업성취도 평가	학교교육의 질적수준 진단 및 학생들의 학업 성취도 평가		815
국제결혼가정자녀 교육지원	학교의 국제결혼가정 자녀 지원 기능 강화를 위한 협력체제 구축		100
청소년폭력예방 및 선도	학교폭력예방 교원연수, 배움터 지킴이 운영 및 피해자 치료를 위한 One-Stop센터 지원	학교 폭력 대책팀	260
중도탈락학생 대책강화	전문상담순회교사 배치 및 사이버상담 시스 템 구축, 상담자원봉사 지원 등		4,300
방과후 학교 운영확대	초등보육,저소득층 자녀를 위한 바우처 도입 및 시범학교 운영 등을 지원	방과후 학교기획팀	85,094 (33,701은 특별교부금)
장애학생 교육지원	장애아 교육지원을 위해 농어촌 특수교육센 터 및 초·중등 편의시설 설치	특수교육 정책과	65,800 (28,600은 지방비)
장애청소년 정보화 교육강화	특수교육용 소프트웨어 개발·보급 및 전국 특수교육정보화 대회 개최		592
초·중등 과학교육 강화	청소년 과학마인드 제고를 위해 과학동아리 운영지원 및 과학행사 활성화 지원	과학실업 교육정책과	41,640 (20,000은 지방비)
여학생의 진로지도 및 직업교육 강화	진로교육과정 지원	여성교육 정책과	100
여학생의 이공계진학·진출 촉진 및 역량강화	WISE(Woman Into Science & Engineering)사업 지원		2,120
의사소통 중심의	영어체험 프로그램 확대 등 의사소통이 되는		영어교육

초·중등학교 영어교육 강화	영어교육을 위한 지원	혁신팀	(33,660은 지방비)
해외유학생 유치 (Study Korea)	개도국 청소년 초청사업	재외동포 교육과	4,590
외국인 근로자 자녀 교육지원	외국인 근로자 자녀 교육지원 및 교육지원센 터 지원		700 (특별교부금)
대학생 학자금 대출제도 확대	대학생 학자금 대출 지원	학자금 정책금	597,400 (298,700기금)

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 2> 노동부의 청소년 프로그램 및 예산규모(234,013백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램	내 용	담당부서	예 산
청소년직장체험 프로그램	청소년에게 다양한 직장체험을 제공함으로써 자신의 적성에 맞는 진로설계 능력 제고	청년고용팀	46,615
구인업체 개척	청년실업자를 구인개척요원으로 선발하여 틈 새일자리 발굴		1,993
해외취업지원	해외취업연수, 인턴 등 지원사업을 통해 청년 실업완화 및 청년인적자원의 경쟁력 강화		10,415
연소근로자 근로조건 보호	연소근로자 아르바이트 근로조건 침해방지를 위해 홍보 및 캠페인 실시와 사업주에 대한 교육을 통하여 연소자 근로조건 보호 및 근 로여건 개선	근로기준팀	463
직업체험프로그램 (잡스쿨)	중·고생을 대상으로 지역내 대학-고용지원센 터-기업체등을 연결하는 네트워크를 형성하 여 대학전공체험,기업체견학 등의 기회를 통 해 진로설계 능력 배양	고용서비스 혁신단	1,040 (고용보험기금)
종합직업체험관 신축	청소년에게 직업에 대한 다양한 체험과 직업 탐색의 기회를 제공하는 종합직업체험관 설립	종합직업체 험관설립추 진기획단	25,000 (고용보험기금)
한국폴리텍대학 위탁훈련비	비진학청소년 등 취업희망자를 대상으로 기 능사양성 훈련을 실시하는 경우 훈련비 등을 지원	능력개발 지원팀	48,386(고용보 험기금)
우선선정 직종훈련	비진학청소년 등 실업자를 대상으로 인력부 족 직종훈련을 실시하는 경우 훈련비 등을 지원		100,101 (고용보험기금)

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 3> 과학기술부의 청소년 프로그램 및 예산규모(119,844백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예산
과학기술영재인력 양성	영재교육원, 한국영재학교, 대통령 과학장학생 등 과학영재 양성 및 지원	과학기술인 육성과	32,470 (과학기술진흥기금)
이공계장학사업	국내 이공계대학 재학생에게 장학금 지원		87,374

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 4> 보건복지부의 청소년 프로그램 및 예산규모(99,953백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예산
아동안전사고예방	아동안전사고 감소를 위한 예방사업 추진	아동안전 관리팀	100
아동권리행사 및 홍보	아동관련 행사지원		240
아동권리 홍보 및 모니터링	아동권리사업 지원 등을 통한 아동권리 및 아동복지 증진		300
아동학대예방 및 보호지원	학대방임 아동의 예방, 보호, 지원을 통해 아동의 건전한 육성도모		821 (528은 복권기금)
실종아동예방 및 보호지원	실종아동 예방 및 조기발견을 통한 가정복귀		800
지역아동센터 운영지원	저소득 빈곤 아동을 위한 지역아동센터 프로그램 보급	아동 복지팀	9,795
저소득층학생 수능 공부방 지원	저소득학생 수능 EBS시청 지원		744
요보호아동 그룹홈 형태 보호	사회복지사가 요보호아동의 일상생활을 지도		890
입양아동 양육보조	장애아동 입양가정에 양육보조금 및 의료비 지원		614
가정위탁아동 상해보험료 지원	가정위탁보호 아동의 질병 및 안전사고에 대비한 상해보험 가입		1,600
청소년 성교육	청소년들에게 효과적인 성상담, 성정보 제공으로 청소년 성문제를 예방하고 건전한 성문화 정착		70(국민건강 증진기금)
어린이병원 건립 및 기능강화	중증도의 장애 및 희귀난치성 질환아동을 치료하기위해 어린이전문병원을 공공의료 확충과		공공 의료팀

	연계하여 설립		증진기금)
차상위계층 의료 급여 확대	차상위계층 12~18세 미만 아동에 대한 의료급여 확대지원	기초의료 보장팀	20,873
청소년자활지원관	저소득층 청소년을 대상으로 취업 및 자활을 위한 지원과 건전한 문화공간 제공	근로연계 복지팀	930
장애인자녀 학비지원	차상위계층 1~3급 장애인가구의 중고생 자녀를 대상으로 입학금, 수업료, 학용품비 등을 지원	재활 지원팀	1,669
장애아동 부양수당	저소득층 중증장애아동 부양자에게 장애아동 부양에 소요되는 추가비용을 지원		1,455
아동청소년 금연 사업	흡연예방 및 금연교육을 통해 금연분위기 조성 과 흡연을 감소 도모	보건 정책팀	31,502(국민 건강증진기금)
소아아동 암환자의료비 지원사업	소아 백혈병 환자를 대상으로 보험급여 및 비급여항목의 본인부담 의료비 지원	암관리팀	14,600(국민 건강증진기금)
치아홈 메우기	농어촌지역, 도시지역 저소득층 학생을 대상으로 제1, 2 어금니의 홈을 메워줌으로써 치아우식 예방	구강 보건팀	1,570 (국민건강증진기금)
아동청소년 정신보건	아동청소년기 정신건강문제를 예방하고, 조기 발견함으로써 건강한 사회구성원으로서의 성장을 기원	정신 보건팀	434 (국민건강증진기금)
아동청소년 알코올질환 예방사업	위험음주의 감소와 음주문화 개선으로 음주폐해 예방과 아동청소년 등 알코올 질환자의 사회복귀를 위한 치료프로그램 개발		741 (국민건강증진기금)

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 5> 문화관광부의 청소년 프로그램 및 예산규모(28,258백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램	내 용	담당부서	예 산
청소년클럽 스포츠 지원	학교운동부로 단일화되어 있는 선수 공급체계를 스포츠클럽을 통한 선진형 선수 발굴시스템으로 전환하기 위해 지원	생활체육팀	1,600 (국민체육진흥기금)
한중일 주니어 종합대회	한중일 3국간 청소년 체육교류	국제체육팀	500
남산문화탐방	무대탐방과 전속단체 공연으로 이루어진 청소년대상 체험 프로그램	공연사업팀	63 (책임운영기관특별회계)
파라미타 청소년 연합 캠프	청소년백일장 등 종교 문화활동 지원	종무 담당관실	20

예술강사 지원사업	무용, 연극, 영화, 국악, 만화애니메이션 5개 분야 문화예술강사 지원		11,400(2,500은지방비)
지역사회연계학교 문화예술교육지원	정규교과 및 재량활동, 특별활동 등을 통해 다양한 참여형, 체험형 문화예술교육프로그램 지원	문화예술교육팀	3,060(1,780은지방비)
이동복지시설대상 문화예술교육사업	전국의 이동복지시설을 대상으로 문화예술 교육프로그램 제공		3,500(문화예술진흥기금)
사랑티켓제도운영	청소년 및 일반시민에게 공연 및 전시 관람료 일부를 지원하여 문화향수 기회 확대	문화예술위원회 문화나눔터	6,000(문화예술진흥기금)
청소년저작권교실	청소년대상의 저작권 교육프로그램 개발, 사이버교육사이트 구축 운영	저작권팀	320
서울국제청소년영화제	청소년이 직접 제작한 영상물을 통해 각국 청소년과의 교류의 기회와 문화 공감의 장 마련	영상산업팀	45
장애학생e-스포츠대회	장애학생 건전 게임문화(e-스포츠)체험을 통한 여가문화 개선	게임산업팀	60
한일청소년스포츠 교류	지역간 청소년들의 스포츠 교류를 통한 경기력 향상과 문화·역사를 이해할 수 있는 계기 마련		709(국민체육진흥기금)
한일우수청소년스포츠 교류	청소년 대표급 선발전의 스포츠 교류	국제체육팀	481(국민체육진흥기금)
세계청소년축구선수권 대회	17세 이하 청소년 국가대표팀 축구 선수권 대회		500(국민체육진흥기금)

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 6> 특허청의 청소년 프로그램 및 예산규모(8,176백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
신규 발명교실 설치	청소년들을 위한 발명기반시설	산업재산진흥팀	2,200
발명교실 현대화 지원	발명기반시설 정비		2,400
발명노트 운영비 지원	청소년들의 발명활동 활성화를 위한 운영비 지원		1,000
발명노트 보급	청소년들의 발명 아이디어 장려를 위한 노트 보급		124
발명장학생 선발	발명꿈나무 발굴 및 우수인력 양성		500
발명교육프로그램 개발	발명교육 내용 표준개발 및 프로그램 개발		200
대한민국 학생발명전시회	청소년들의 발명품 시상 및 전시회 개최		500

대한민국 학생 창의력 올림피아드	청소년들의 문제해결능력 육성을 위한 올림피아드 개최		600(400은 삼성전자가 지원)
발명상상화 및 캐릭터, 디자인 그리기 대회	청소년들의 창의력 증진을 위한 상상화 그리기 대회 지원		70
대학발명인프라우축	발명활동에 필요한 동아리 활동반 및 작품전 지원		180
대학발명 경진대회	전국 대학의 학생들을 대상으로 경진대회 개최		102
국제청소년발명 교류전	외국 청소년들과의 발명아이디어 교류(3년 주기 개최)		300

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 7> 정보통신부의 청소년 프로그램 및 예산규모(6,914백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램	내 용	담당부서	예 산	비 고
IT월드 운영	미래사회의 역량 있는 IT인재 및 건전한 정보시민 육성을 위한 체험학습관 운영	정보문화팀	1,600 (특별회계)	'07년부터 는일반회계
저소득층청소년 SW기술교육	취약계층의 정보화에 대한 인식 제고 및 IT영재의 조기발굴 및 육성을 위한 SW기술교육		2,000 (특별회계)	'07년사업 종료
정보화 역기능 예방	인터넷중독 예방상담 및 보호관찰 청소년을 대상으로 사이버 범죄예방 교화를 통해 정보화 역기능 대처능력 제고		1,664	'07년부터 는일반회계
해외인터넷 청년봉사단 파견	개도국의 정보이용 환경을 개선하기 위해 IT 전문가 파견을 통한 자원봉사 활동 실시	국제기구팀	1,650 (특별회계)	'07년부터 는일반회계

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 8> 중소기업청의 청소년 프로그램 및 예산규모(5,998백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램	내 용	담당부서	예 산
기업·공고연계 맞춤형 인력양성 프로그램	산업체와 공고의 연계 맞춤을 위한 제도적 장치를 마련함으로써 중소기업의 인력난 완화	인력지원팀	4,998
청소년비즈쿨	청소년시기부터 기업가정신 및 경영교육을 통해 직업능력 개척과 준비된 예비창업자 양성	창업제도팀	1,000

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 9> 산림청의 청소년 프로그램 및 예산규모(3,335백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
녹색수업	어린이들에게 대자연속에서 심신을 단련할 수 있는 기회 제공	산림휴양 정책팀	116
소외계층 산림환경교육	저소득층 등 소외계층 어린이들을 대상으로 대자연속에서 심신 단련의 기회 제공		6
푸른숲 선도원 육성	청소년을 대상으로 푸른숲 선도원을 선발·육성하여 산림에 대한 이해 증진		114
학교숲 조성사업	학교환경개선 및 학생들의 정서함양을 위한 학교숲 조성	도시숲 정책팀	3,099

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 10> 여성가족부의 청소년 프로그램 및 예산규모(2,535백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램	내 용	담당부서	예 산
성매매방지 및 피해여성 보호	성매매피해자를 위한 지원시설 및 상담소 운영 지원	권익기획팀	2,535

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 11> 환경부의 청소년 프로그램 및 예산규모(1,733백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램	내 용	담당부서	예 산
청소년환경교육 프로그램	체험환경교육 프로그램 교재개발·보급 및 프로그램 실시기관 지원	민간환경 협력과	1,733 (1,469는 환경개선)

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 12> 농촌진흥청의 청소년 프로그램 및 예산규모(1,217백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
4-H 야영교육	4-H 회원들의 심신단련과 지도력 배양	지원기획과	50
한국 4-H 사업 지원	4-H회 육성을 후원하는 민간단체 사업 지원		1,167

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 13> 통일부의 청소년 프로그램 및 예산규모(622백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
한겨레중고등학교 운영지원	탈북청소년의 학교 및 사회적응을 지원하기 위한 전문화된 특성화교육기관 운영	정착지원팀	406
청소년용통일교육 웹 콘텐츠 개발 및 보완	에듀테인먼트 요소의 오락, 게임을 즐기면서 건전한 통일의식 고취와 통일에 대한 관심제고	사이버 교육팀	23
사이버 이벤트 실시	통일교육원 홈페이지를 통한 글짓기, 도전 통일벨 이벤트를 통해 건전한 통일의식 고취		6
전국학생통일 글짓기 대회	청소년의 통일에 대한 관심 제고와 민족공동체 의식함양을 위해 개최	교육지원팀	37
통일교육시범학교 학습지원	통일신문 및 학습자료 발간 지원		11
학교통일교육 경진대회	교육현장의 우수 통일교육사례를 발굴, 전파		16
찾아가는학교통일 교육	전문 강사가 학교를 직접 방문하여 교육		20
학교통일교육지원	학교통일교육용 영상교재 제작	연구개발팀	103

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 14> 산업지원부의 청소년 프로그램 및 예산규모(580백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
산업기술인력양성	청소년 산업기술 우수아이디어를 선발하여 대학 연계를 통한 시제품 제작 지원 등을 통해 산업기술 마인드 확산	산업기술 인력팀	500
청소년디자인 전람회	청소년을 대상으로 한 디자인 공모전	디자인 브랜드팀	80

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 15> 경찰청의 청소년 프로그램 및 예산규모(559백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
청소년교실	경찰관이 학교에서 범죄예방강의, 비행소년을 전 문기관에 위탁하여 인성교육 실시	여성	91
명예경찰소년단	초등학생 위주로 준법정신 함양 및 범죄대응능력 배양	청소년과	468

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 16> 법무부의 청소년 프로그램 및 예산규모(480백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
자립생활관 지원	무의탁소년원 퇴원생을 위한 자립생활관 운영지원	보호과	480

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 17> 문화재청의 청소년 프로그램 및 예산규모(298백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
으뜸문화재지킴이 대축제	문화유산 블로그 경진대회를 통한 청소년들의 문화재 감수성 및 애호의식 증진	문화재정책과	50
중요무형문화재보유단체자매결연 학교강습지원	중요무형문화재 청소년 보급선양을 위해 자매결연 학교 강습운영 지원	무형문화재과	130
지역전통문화연구 시범학교 지원	지역기반 무형문화재 전승 및 청소년에게 보급하기 위한 연구시범학교(2개교)지원		6
고궁 청소년문화학교	여름방학 4주간 청소년을 대상으로 4대궁 및 종묘에서 궁중생활상, 역사 등에 대한 강의와 견학 병행	궁능관리과	70
자연유산 청소년 여름 문화학교	청소년들의 문화유산에 대한 올바른 이해를 위해 자연유산에 대한 이론 강의와 현장 답사교육	천연기념물과	32
어린이 바다학교	여름방학을 맞아 어린이들에게 바다에 대한 관심을 높이기 위한 프로그램 운영	국립해양유물전시관	8
어린이날기념행사	어린이날에 다양한 체험행사 마련		2

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 18> 농림부의 청소년 프로그램 및 예산규모(153백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
나의 농촌문화 체험기 공모	중·고·대학생, 이란인을 대상으로 농사활동과 생활체험등을 통해 느낀 점을 주제로 공모	농촌진흥과	65 (농어촌구조개선특별회계)
농·소·정협력사업 ※농서정:농업인, 소비자, 정부	도시 소재 초등학생을 대상으로 농사체험을 하게 함		88 (30은 농특회계 58은 농협자부담)

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 20> 국가인권위원회의 청소년 프로그램 및 예산규모(73백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산 (백만원)
인권상황실태조사	실업계고등학교 현장실습 실태조사	정책총괄팀	23
	중·고등학교 학생 인권상황 실태조사		26
	학생 운동선수 등에 대한 폭력 실태조사		24

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 21> 외교통상부의 청소년 프로그램 및 예산규모(61,7백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내 용	담당부서	예 산
한일 대학생 교류 사업	일본대학생과의 간담회, 문화유적 및 산업 시설 견학을 통한 소통의 장 마련	홍보과	22
외교통상부 견학 프로그램	"국민과 함께하는 열린외교" 구현의 일환으로 매월 외교부 청사공개 및 현직 외교간 강연 프로그램 운영	정책홍보팀	10
대학생 외교통상부 캠프	전국 대학생들을 위한 외교통상부 캠프 개최	교학과	29.7

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.

<부표 22> 해양수산부의 청소년 프로그램 및 예산규모(40백만원)

(단위: 백만원)

사업/프로그램명	내용	담당부서	예산
청소년 여름해양 학교 운영	해양사상 고취를 위해 방학기간 중 여름해양학교 운영	해양정책과	40

자료: 국가청소년위원회, 『청소년백서』, 2006.