

정책보고서 2012-

아동권리증진을 위한 아동정책 발전방안 연구

김미숙 · 김혜련 · 김광혁 · 양심영 · 이주연 · 하태정

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

<자문위원명단>

연번	이름	소속
1	김기현 연구위원	한국청소년정책연구원
2	김명희 책임연구원	시민건강증진연구소
3	김미옥 교수	전북대학교
4	김영지 연구위원	한국청소년정책연구원
5	김영한 선임연구원	한국청소년정책연구원
6	김지선 선임연구원	한국형사정책연구원
7	김형모 교수	경기대학교
8	류영달 부장	한국정보화진흥원
9	박복순 연구위원	한국여성정책연구원
10	박순우 교수	대구카톨릭대 의대
11	박영숙 단장	지역아동센터중앙지원단
12	박효정 연구위원	한국교육개발원
13	백선희 교수	서울신학대학교
14	신현옥 소장	무지개청소년센터
15	오승환 교수	울산대학교
16	윤선화 대표	한국생활안전연합
17	이경수 사무총장	중앙입양정보원
18	이명수 센터장	서울시정신보건센터
19	이용교 교수	광주대학교
20	이현숙 대표	청소년성문화센터
21	장미혜 연구위원	한국여성정책연구원
22	장화정 관장	중앙아동보호전문기관
23	정상익 교육연구사	교육과학기술연수원 교원능력개발부
24	정소희 교수	대구대학교
25	정익중 교수	이화여자대학교
26	조민선 소장	중앙가정위탁지원센터



제출문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를 귀부처와 용역계약(2012. 5.3)한 「아동권리증진을 위한 아동정책 발전방안 연구」의 보고서로 제출합니다.

2012년 11월

한국보건사회연구원

원 장 최 병 호



머리말

가족해체, 여성의 사회진출 증가, 저출산 인구고령화로 인해 가족의 돌봄기능이 약화되어 신사회적 위험이 대두되고 있다. 이로 인해 돌봄의 공백이 발생하여 아동 및 가족을 위한 복지제도에의 요구가 증가하였다. 사회적으로는 물질주의, 쾌락주의, 개인주의의 팽배와 함께, 아동과 관련해서는 학력제일주의, 무한경쟁 등으로 인해 아동은 물질적 풍요 속에 정신적인 빈곤을 겪고 있다. UNICEF(2007)에서 실시한 아동 삶의 질 국가간 비교를 통해 분석된 우리나라 아동의 삶의 질 수준은 객관적인 영역에서는 양호하나, 주관적인 복지에 있어서는 최하위를 기록하였다(방정환재단, 2011). 6개 영역(물질적 복지, 건강과 안전, 교육복지, 가족 및 친구관계, 행동과 위험, 주관적 복지)중 대부분의 영역에서는 상위권이지만, 삶의 만족도와 복지감을 나타내는 ‘주관적 복지감’ 영역에서는 최하위를 기록하였다. 그만큼 우리나라의 아동은 아동으로서의 삶의 질을 누리지 못하고, 각종 정서적인 문제와 인격의 고갈을 경험하고 있다.

지금까지 우리나라의 아동정책은 시설보호, 가정보호 등과 같은 요보호아동을 위한 소극적인 복지정책을 주류로 하고 있었고, 일반아동을 위해서는 학대아동 보호, 아동안전지킴이 사업 등 매우 제한적인 복지만을 제공하고 있다. 더구나 우리나라 아동복지예산은 노인, 영유아, 장애인 다른 대상에 비해서 매우 낮은 상황이다.

지금은 사후대처적, 분절적·단편적 정책에서 벗어나고, 취약계층 중심의 정책 추진에서 벗어나 모든 아동을 포괄할 수 있는 종합적·체계적인 정책 수립이 필요하다. 지난 10년 동안 아동복지 발전을 위해서 국가차원에서 4차례의 중장기 계획이

수립된 바 있다. 「어린이보호·육성종합계획」(2002년), 「어린이안전종합대책」(2003년), 「빈곤아동·청소년종합대책」(2004년), 「아동·청소년정책 5개년 기본계획」(2007년) 등이다.

아동의 욕구의 다양화, 새로운 아동복지 패러다임의 필요성 대두, 보편적 복지에의 사회적 관심의 증대 등과 같은 정책환경 변화에 부응하여 아동복지정책 분야에서 이러한 환경적 변화를 반영하는 중장기 복지정책의 마련이 요구된다.

이에 본 연구에서는 우리나라 아동의 삶의 질 제고를 위해 변화하는 욕구와 정책환경을 반영한 새로운 패러다임의 아동정책 중장기 발전방안을 마련하였다. 본 연구는 각 분야별 26분의 자문위원들의 지면상의 협조를 바탕으로 수행되었다. 보고서가 나오기까지 원고를 작성하여 주신 자문위원분들께 감사드리며, 아울러 조사에 응해주신 학생과 학부모님들께도 사의를 표한다. 본 연구 결과가 우리나라 아동의 삶의 질을 제고하고 향후 아동정책 5개년 계획을 수립하는데 일조하기를 기대한다.

2012년 11월
한국보건사회연구원장
최 병 호

목 차

요약	1
제1장 서론	19
제1절 연구의 필요성 및 목적	19
제2절 연구내용	21
제3절 연구방법	24
제2장 국내외 아동정책 고찰	27
제1절 아동 관련법	27
제2절 아동정책 예산	45
제3절 아동복지서비스 전달체계	52
제4절 선진국의 아동정책	67
제3장 아동정책 영역구분	79
제1절 아동권리협약	79
제2절 기존의 아동정책 관련 중장기 발전계획	88
제3절 아동정책 비전과 영역구분	102
제4장 시민적 권리와 자유영역	107
제1절 표현과 결사의 자유보장	108
제2절 사생활보호 및 종교의 자유보장	115
제3절 학대아동 대책	121
제4절 학교폭력 대책	131
제5장 가정환경 및 대안양육 영역	151
제1절 가정 내에서의 보호 강화	152
제2절 가정위탁제도 개선	166

제3절 입양활성화	176
제4절 양육 및 보호기관 서비스 강화	187
제5절 아동보호체계 연계	198
 제6장 기초적 보건 및 복지영역	 203
제1절 아동을 위한 기초적 보건서비스	203
제2절 아동의 영양 증진과 비만 예방	219
제3절 흡연, 음주 등 건강위해행태로부터 아동 건강보호	229
제4절 아동의 정신건강 증진	237
제5절 아동의 신체활동 증진	247
제6절 장애아동·청소년 지원방안	259
제7절 아동 안전사고 대책	270
제8절 실종아동 대책	280
제9절 범죄로부터의 안전 대책	287
제10절 빈곤아동 보호	299
 제7장 여가 및 문화활동 영역	 315
제1절 방과후 보호 및 학습권 보장	315
제2절 여가 및 문화 활동 보장	320
 제8장 소수아동 특별보호 영역	 333
제1절 탈북, 다문화, 중도입국 아동보호	333
제2절 아동사법보호	353
제3절 아동근로보호	371
 제9장 아동정책 인프라 영역	 385
제1절 아동정책 전달체계 개선 방안	385
제2절 아동정책 예산 확충	389

Contents

제3절 아동 관련법 및 제도 개선	390
참고문헌	393
부록	409

표 목차

<표 2-1> 관련 법률 내 아동 및 청소년 연령	28
<표 2-2> 아동 관련 법률의 종류와 대상·목적 및 소관부서	29
<표 2-3> 아동 관련 법률 주요 내용	33
<표 2-4> 중앙정부의 아동복지정책 예산	46
<표 2-5> 대상별 1인당 아동청소년 복지비(2010년)	47
<표 2-6> 보육정책의 대상 및 1인당 지원금 (2012년 기준)	48
<표 2-7> 아동정책의 대상 및 1인당 지원금 (2012년 기준)	48
<표 2-8> 청소년정책의 대상 및 1인당 지원금 (2012년 기준)	48
<표 2-9> 영국의 아동 가족예산(2012-2013년)	50
<표 2-10> 일본의 아동정책 예산(2010-2011년)	52
<표 2-11> 아동복지서비스 사업별 주요 추진주체	54
<표 2-12> 여성가족부 청소년대상 서비스	62
<표 2-13> 영국 교육부 주요정책	71
<표 3-1> 유엔아동권리협약 아동권리 조항별 주요내용	81
<표 3-2> 유엔아동권리협약 영역(Cluster)별 세부내용	84
<표 3-3> 아동권리와 가족·국가·아동 역할의 역사적 변화	86
<표 3-4> 어린이 보호·육성 종합계획(2002년)	90
<표 3-5> 어린이 안전 종합대책(2003년)	91
<표 3-6> 빈곤아동·청소년종합대책(2004년)	94
<표 3-7> 아동·청소년 정책 5개년 기본계획(2008)	96
<표 3-8> 부산광역시 아동·청소년 정책 기본계획(2010~2014)	98
<표 3-9> 경기도 청소년 정책 기본계획(2009~2013)	100
<표 3-10> 본 연구의 아동정책 영역구분 및 주요 항목	103
<표 4-1> 아동청소년이 인식한 표현의 자유 보장수준	110
<표 4-2> 아동청소년이 인식한 집회·결사의 자유 보장수준	111
<표 4-3> 아동청소년 참여 정책사업	112

<표 4-4> 아동학대유형별 발생현황	122
<표 4-5> 기간에 따른 이동 재학대 분포(누적비율)	123
<표 4-6> 한국과 캘리포니아의 아동보호서비스 체계 차이	127
<표 4-7> CYS-Net과 Wee 프로젝트 비교	139
<표 5-1> 소득에 따른 유배우 비율	152
<표 5-2> 자녀의 사회성 발달 중 가장 걱정되는 부분	155
<표 5-3> 정서 발달 중 가장 걱정되는 부분	157
<표 5-4> 자녀 양육비 산정기준표: 전국 월평균	161
<표 5-5> 요보호아동 보호현황	168
<표 5-6> 가정위탁 유형 및 실태	168
<표 5-7> 가정위탁 종결사유	169
<표 5-8> 연도별 입양 이동수 추이	177
<표 5-9> 2000년대 이후 입양정책	179
<표 5-10> 우리나라 국민의 입양기피 이유	180
<표 5-11> 아동복지시설의 종류와 설치목적	189
<표 5-12> 연도별 아동복지시설 현황	190
<표 5-13> 아동복지시설 유형별 현황	190
<표 6-1> 생애과정에 따른 아동기 주요 건강 이슈와 주요 건강결정요인	205
<표 6-2> 영유아 건강검진 시기별 검진 항목	208
<표 6-3> 유럽 국가들 사이에서 어린이의 안녕 수준 비교에 쓰인 지표들	216
<표 6-4> OECD 국가들 사이에서 어린이 안녕 수준을 비교하기 위한 지표	217
<표 6-5> 권장 생애과정별 주요 건강서비스와 관련 건강지표	218
<표 6-6> 아동 및 청소년의 영양섭취 부족 및 과잉 현황, 2010 국민건강영양조사....	220
<표 6-7> 최근 6년간 학생건강검사에서 나타난 초중고 학생의 비만 추이	223
<표 6-8> 우리나라 아동청소년 건강행태(2011년) 및 미국 YRBS 비교 ¹⁾	230
<표 6-9> 우리나라 청소년의 자살 사망률 추이(1991~2010년)	239
<표 6-10> 우리나라 청소년 건강행태	239

<표 6-11> 주3일 이상 격렬한 신체활동 실천율 (2011 청소년건강행태온라인조사 결과)	248
<표 6-12> 주5일 이상 중증도 신체활동 실천율 (2011 청소년건강행태온라인조사 결과)	250
<표 6-13> 우리나라 청소년 건강행태(2011년 청소년건강행태 온라인 조사 결과) 및 미국과의 비교1)	250
<표 6-14> 신체활동 7560+ 실천율	254
<표 6-15> 현행 학생 신체활동 증진 관련 지표	258
<표 6-16> 추후 학생 신체활동 증진 관련 지표(안)	259
<표 6-17> 장애종류별 재가장애인출현율	259
<표 6-18> 성별연령별 재가장애인출현율	260
<표 6-19> 성별연령별 시설장애인 구성비	261
<표 6-20> 특수교육 현황(2012)	262
<표 6-21> 장애인의 사회적 차별 정도	263
<표 6-22> 장애인의 사회적 차별 정도	263
<표 6-23> 성폭력 피해자 연령별 현황 (2011년)	264
<표 6-24> 아동 안전사고 사망자(비율)	271
<표 6-25> 어린이 교통사고 유형	271
<표 6-26> 어린이보호구역 내 교통사고 추이	272
<표 6-27> 장소별 어린이 안전사고 발생 현황	273
<표 6-28> 학교안전사고 발생 현황	273
<표 6-29> 사고시간별 안전사고 현황	273
<표 6-30> 어린이보호구역 지정률 (2006년)	275
<표 6-31> 실종아동의 관련용어의 의미	280
<표 6-32> 14세 미만 실종아동 발생 및 복귀현황	280
<표 6-33> 유전정보 데이터베이스 구축현황	284
<표 6-34> 범죄종류별 13세미만 아동 대상 범죄 발생 현황(2006~2008년)	288

<표 6-35> 아동청소년대상 성폭력범죄 발생건수 및 발생비	288
<표 6-36> 2011년 우리나라 복지사업 대상별 1인당 복지예산 비교	301
<표 7-1> 방과후 서비스 유형별 현황	316
<표 7-2> 청소년시설 법정목표치 및 목표달성을	326
<표 8-1> 탈북아동·청소년 입국 현황(~2010)	334
<표 8-2> 무연고 탈북아동·청소년 수(~2010)	335
<표 8-3> 무연고 탈북아동·청소년 보호·교육기관 입소 현황(2011.1)	335
<표 8-4> 탈북학생 재학 현황(2009-2010)	336
<표 8-5> 탈북학생 학교 성별·유형별 재학 현황(2011)	336
<표 8-6> 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀의 재학 현황(2011)	337
<표 8-7> 외국계주민자녀 규모(2009-2011)	338
<표 8-8> 외국계주민자녀 연령별 규모(2009-2011)	339
<표 8-9> 국제결혼가정 자녀 재학 현황(2006-2011)	340
<표 8-10> 중도입국아동·청소년 연령별 분포(2010)	341
<표 8-11> 중도입국아동·청소년 국적별 현황(2010)	341
<표 8-12> 중도입국아동·청소년 연령별 학교급 분포(2010)	342
<표 8-13> 외국인근로자가정 자녀의 재학 현황(2006-2011)	344
<표 8-14> 난민 연령별 규모(2009)	346
<표 8-15> 전체 소년범죄자 수, 범죄율, 청소년범죄자 비율	354
<표 8-16> 소년형법범죄자수, 범죄율, 청소년범죄자 비율	355
<표 8-17> 소년형법범죄자 범죄유형별 구성비	355
<표 8-18> 소년 형법범죄자 연령별 구성비	356
<표 8-19> 소년 형법범죄자의 성별 구성	356
<표 8-20> 소년 형법범죄자의 전과 유무 및 횟수	357
<표 8-21> 검찰의 소년범죄자 처리	357
<표 8-22> 아동(15-19세) 취업자 추이	372
<표 8-23> 고용노동부 연소근로자 근로조건 보호 지도점검 결과	374

그림 목차

[그림 1-1] 연구체계	23
[그림 2-1] 미국의 아동가족청 예산비중	50
[그림 2-2] 공공부조 및 아동시설보호 전달체계	55
[그림 2-3] 가정입양지원사업 전달체계	56
[그림 2-4] 가정위탁지원사업 전달체계	57
[그림 2-5] 드림스타트업 전달체계	58
[그림 2-6] 보건복지부의 방과후 아동보호사업 전달체계	59
[그림 2-7] 아동보호 전달체계	59
[그림 2-8] 실종아동보호 협력체계	60
[그림 4-1] 신고의무자 신고율 및 아동복지법상 신설된 신고의무 조항	125
[그림 4-2] 연도별 아동보호전문기관 개소수와 아동학대 사례	127
[그림 4-3] 아동학대 서비스 제공	128
[그림 5-1] 아동의 부모동거여부	153
[그림 5-2] 평일 방과후 아동훈훈자 주3일 이상 있는 경우	153
[그림 5-3] 평일 주요활동시간	154
[그림 5-4] 부모의 양육스트레스	155
[그림 5-5] 내면적 문제행동 비율	156
[그림 5-6] 외적 문제행동 비율	157
[그림 6-1] 주3일 이상 격렬한 신체활동 실천율	249
[그림 6-2] 주5일 이상 중증도 신체활동 실천율	249
[그림 6-3] OECD 회원국의 GDP대비 아동가족복지지출비율	301
[그림 6-4] 다문화 학생 수 및 증가 추이	307
[그림 7-1] 아동(만 10-18세) 하루 평균 여가시간 추이	322
[그림 7-2] 교급별 아동(만 10-18세) 하루 평균 여가시간 추이	322
[그림 7-3] 요일별 청소년 사교육 시간 변화 추이	323
[그림 7-4] 주요국가별 공동도서관 1관당 인구수(2010)	324

[그림 7-5] 주요국가별 박물관 1관당 인구수(2003)	325
[그림 8-1] 소년법상 범죄소년 사건처리절차	360
[그림 8-2] 아동 아르바이트 피해사례	373
[그림 8-3] 고용노동부 지도점검 법위반 고용사업장 비율(%)	381

요약

■ 연구의 배경 및 목적

현재 우리나라는 가족해체, 여성의 사회진출 증가, 저출산 인구고령화 등으로 인한 가족의 돌봄기능이 약화되어 신사회적 위험이 대두되고 있다. 이에 따라 돌봄의 공백이 발생하여 아동 및 가족을 위한 복지제도에의 요구가 증가하였으며, 사회적으로는 물질주의, 개인주의의 팽배와 함께, 아동과 관련해서는 학력제일주의, 무한경쟁 등으로 인해 아동은 물질적 풍요 속에 정신적인 빈곤을 겪고 있는 상황이다.

현재 국내의 아동정책은 사후대처적, 분절적·단편적이며, 취약계층 중심의 정책을 추진하고 있어, 아동의 욕구의 다양화, 새로운 아동복지 패러다임의 필요성 대두, 보편적 복지에의 사회적 관심의 증대 등과 같은 정책환경 변화에 부응하는 중장기 아동복지정책이 마련되어야 할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라 아동의 삶의 질 제고를 위해 변화하는 욕구와 정책환경을 반영한 새로운 패러다임의 아동정책 중장기 발전방안을 마련하고자 하였다. 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 국내외 아동정책 현황 및 정책환경 분석을 통한 현황 및 문제점 진단. 즉, 현행 아동관련 법제도 등의 내용분석, 아동예산 분석, 주요 지원대상 규모 및 전달체계의 내용 및 한계점을 분석한다. 둘째, 영국, 미국, 캐나다 등 주요 선진국의 아동정책 및 예산현황, 주요 아동정책 추진방향을 파악한다. 셋째, 유엔아동권리협약 주요 내용검토 및 한국적 실정에 맞는 아동정책영역을 선정한다. 넷째, 영역별 아동

정책 현황 및 문제점, 향후과제 도출 및 지표를 선정한다. 다섯째, 아동복지전달체계 재편방안 마련한다.

본 연구는 현 아동정책에 대한 문제점을 파악하고, 아동정책발전 5개년계획의 이행 상황 점검 및 향후 세부 추진계획 수립에 기초자료로 기여할 뿐만 아니라, 중장기 아동정책 비전 및 추진전략 마련을 통한 정책의 일관성 유지 및 평가를 통한 법·제도의 개선방안을 도출하는데 일조할 수 있을 것이다.

■ 연구의 주요 내용

1. 시민적 권리와 자유 영역

◆ 표현과 결사의 자유보장, 사생활보호 및 종교의 자유 보장

‘시민적 권리와 자유’ 영역은 유엔아동권리협약 상의 이름 및 국적(제7조), 신분 유지(제8조), 표현의 자유(제13조), 사상, 양심 및 종교의 자유(제14조), 결사 및 집회의 자유(제15조), 사생활 보호(제16조), 정보접근권(제17조), 고문 및 기타 비인도적 취급을 받지 않을 권리(제28조, 제37조) 등에 해당한다. 한국은 모든 국민을 대상으로 헌법 등 관련 법률에 근거를 두고 시민적 권리를 보장하고 있으므로 아동 또한 시민적 권리를 누릴 자격을 보유하나 아동은 미성숙하며 보호가 필요한 존재라는 사회적 인식과 전통적인 관습에 따라 이들의 권리는 현실적으로 종종 제한되기도 한다. 그러나 아동이 시민권에 대하여 인식하고 이를 행사하는 것은 아동의 발달과 역량강화에 긍정적인 영향을 준다.

국내에서 아동의 표현과 결사의 자유 수준은 선행연구에서 밝혀진 바와 같이 아동의 학령이 증가하면서 급격히 감소하며 외국과 비교 시 아동의 ‘참여’ 보장 수준도 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 정부는 아동청소년의 참여증진을 위한 정책사업을 운영하고 있으나, 이러한 사업들을 더욱 내실화하고, 아동참여적 가정문화 확립을 위한 교육 프로그램 실시, 학교 내 의사결정과정에서 아동청소년 참여 증진 시스템 구축, 지역사회 아동청소년 표현·결사의 참여 경험 확대 등이 필요하다.

아동청소년의 사생활 보호를 위해서는 학생을 대상으로 하는 정신건강 진단검사의 정보관리를 철저히 하고, 성폭력 및 성매매 피해자 보호관련 사건에서 사생활 권리 보호가 철저히 이루어지도록 해야 한다.

또한 아동청소년의 종교의 자유를 증진시키기 위하여 종교계 사립학교의 학생 종교활동의 선택권을 확대할 수 있도록 한다.

◆ 학대아동 대책

아동학대 발생률은 2010년 1000명당 0.57명이며 2005년 4,633명에서 2010년 5,657명으로 6년간 약 1.2배 증가하였다. 학대유형으로 중복학대(42.3%), 방임(33.1%)이 가장 많고 2004년부터 2010년 말까지 약 11%의 아동이 재학대되었다. 서비스 현황으로 아동학대신고율이 낮고 특히 신고의무자의 1/3만이 신고하였으며, 80%의 학대가 부모에 의해 이루어짐에도 보호처분제도 및 상담·교육 의무가 미흡하며 피해아동 전담 치료시설이 부족하다. 또한 보호체계의 상담원의 업무량이 많고 낮은 경찰동행율로 실무자가 신변안전에 위협받고 있다. 향후 아동학대에 대한 개념이 재정립되고 아동학대 정보시스템 구축을 통해 정확한 현황파악이 이루어져야 한다. 초기개입시 수사기관과의 공조를 이루고 전문상담원의 업무량을 감소하고 신변안전 대책을 마련하며 피해아동의 보호조치를 강화하고 가해자에 대한 형사처분을 다양화, 개별화해야 할 것이다.

◆ 학교폭력 대책

2012년 교육과학기술부의 학생 전수조사에 따르면 응답자의 12.3%, 약 17만명이 학교폭력을 경험했다. 최근 학교폭력은 최초 발생연령이 낮아지며 사이버폭력등 유형이 다양화되었고 가해자와 피해자 구별이 불분명하며 집단화되고 학생들의 학교폭력의 심각성 인식 비율이 높아지고 있다. 이에 2012년 정부는 2012년 학교폭력 근절종합대책을 발표하고 학교폭력예방법을 대폭 개정하여 법적, 제도적기반이 마련되었으며 피해 신고 및 지원체제로 여성·학교폭력 피해자 ONE-STOP 지원센터, 학교

폭력 원스톱 지원센터, 학교폭력자치위원회, 배움터 지킴이 제도가 있다. 향후 가해 학생에 대한 징계등 대응법제의 개선이 요구되고 합리적인 분쟁기구를 마련하며 유관기관 간의 지원시스템을 강화하여야 한다. 또한 피해학생에 대한 전담체계가 실제적으로 운영될 수 있기 위한 지원이 마련되고 전문상담교사의 인력을 증가시키며 피해청소년을 보호하고 지원하며 사이버폭력등 최근 학교폭력에 대한 사회적 책임의식이 강화되어야 할 것이다.

2. 가정환경 및 대인양육 영역

◆ 가정 내에서의 보호 강화

아동의 건강한 성장과 발달을 위해 가장 적합한 환경으로 가정을 뽑을 수 있다. 그러나 가족해체, 이혼 이후 실제 비양육부모로부터의 양육비 지급에서의 문제점 등은 아동의 생존권을 위협하고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 부모-자녀 관계 개선, 아동양육비 개선, 보육정책 발전 등을 위한 법적·제도적 기반이 조성될 필요가 있다.

◆ 가정위탁제도 개선

가정보호우선 정책에 의해 가정위탁보호율이 차츰 증가하고는 있으나, 여전히 시설보호의 이용률이 가정보호에 비해 높다. 가정위탁을 활성화를 위한 방안으로 우선 아동의 이익을 보장하기 위한 보호조치로 아동복지심의위원회의 보호조치 및 퇴소조치, 친권의 제한 및 상실청구, 아동의 후견인선임 및 변경 청구 등의 제도적 기반이 조성되어야한다. 또한 국민기초생활보장법의 가정외 보호 아동을 수급자로 책정하여 이들이 아동의 수급비를 지원하는 것이 필요하다.

◆ 입양활성화

국내입양활성화 정책을 수립 이후, 국내입양비율이 해외입양비율을 앞서기 시작했으나, 국내입양의 양적인 성장 이면에는 해결하지 못한 몇 가지 문제들이 남아있다. 먼저 국내입양의 과정이 입양부모의 선호에 우선되고 있어 입양된 아동의 복지 및 발달적 측면에서 문제가 발생하고 있으며 입양가정 및 기관에 대한 재정이 부족함에 따른 운영상 어려움과 실무자의 전문성도 지적받고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 입양의 인식을 개선하기 위한 홍보활동과 국내입양 활성화를 위한 제도적인 보완과 더불어 중앙입양정보원과 입양기관의 협력체계를 구성하고 재정지원 확대를 위해 국고보조 지급과 입양수수료에 대한 일괄된 기준의 설정이 필요하다.

◆ 양육 및 보호기관 서비스 강화

요보호 아동의 수가 감소함에 따라 아동복지시설의 충원율이 감소한 것으로 나타나, 이에 따른 아동복지시설 기능의 다양화와 전문화가 요구되고 있다. 이를 위해서는 첫째, 아동복지시설의 기능다양화와 관련한 법과 제도를 마련하고 이를 위한 재정 기반을 조성한다. 둘째, 아동양육시설 내에 아동복지센터를 두어 기존 시설에 구축된 인프라를 적극 활용하여 아동에 대한 전문적인 서비스를 제공한다. 셋째, 아동복지시설의 평가도구를 아동 권익을 중심으로 재구성하여 효과성 및 전문성을 제시하는 노력이 필요하다.

◆ 아동보호체계 연계

가족의 보호를 받지 못하는 아동이 최대한 연속성 있는 보호를 통해서 가족적인 안정을 누릴 수 있도록 가족 밖의 보호체계간 연계가 필요하다. 이를 위해 영구보호 계획 수립이 필요하다. 가족이 보호하지 못하는 아동의 배치시 시설의 편의가 아니라 아동의 이익 최우선의 원칙을 적용하여 최적의 배치를 하되, 영구적인 보호가 되도록 해야 한다.

3. 기초적 보건 및 복지 영역

◆ 아동을 위한 기초적 보건서비스

아동 건강에 대한 투자는 미래에 더 건강한 사회를 위해서 중요하다. 아동의 기본적인 보건서비스는 치료보다 예방과 증진이 중심이 되며 아동기 건강불평등 완화에 특별한 관심을 기울여야 한다. 아동의 성인인구집단과 비교할 때 만성질환의 유병률은 현저히 낮으며 신체적으로나 정신적으로 훨씬 건강한 상태이지만 신체적·정신적·사회적 측면의 성장과 발달이라는 고유하면서도 중요한 특징을 갖는다.

아동기의 기초적인 건강서비스 제공은 UN 아동권리협약에서 아동의 기초 건강관리를 위해 적절한 건강관리를 보장하는 조치로 아동의 발달 단계에 맞추어 출생 이전의 산모를 위한 출산 전후의 건강관리를 보장하는 조치, 아동기의 영양, 모유수유, 위생, 예방적인 건강관리와 정신적 건강관리와 보호 및 치료를 받을 권리를 확보할 수 있도록 하기 위한 조치를 포함하여야 한다.

아동기는 생애과정에 따라 영유아기, 학령전기, 학령기, 청소년로 세분하여 아동기의 생애과정에 따라 주요 건강이슈와 건강결정요인이 종합적으로 고려한 기초적 보건서비스를 통해 아동의 건강기본권이 보장되어야 한다.

아동의 기초적 보건서비스를 위한 향후 과제는 다음과 같다.

영유아기는 예방접종, 모유수유, 영유아 건강검진이 기본적으로 제공되어야 하며, 사회경제적 취약계층 영유아가 특히 우선순위 대상으로 포함되어야 하며, 기초보건서비스 제공이 모니터링 되어야 할 것이다.

학령전기에는 어린이집, 유치원에서의 기초적 건강관리가 강화되어야 한다.

학령기에는 학교보건서비스를 통하여 ‘건강증진학교 체계’가 학교기반 프로그램으로 도입 확산되도록 하며, 보건 부문과의 긴밀한 협력 연계가 필요하다.

아동기 건강형평성과 아동에게 건강환 환경 조성, 정신건강 문제의 개선이 중요한 과제이며, 이를 지속적으로 파악하기 위한 지표를 선정하고 모니터링하는 체계가 아동복지와 아동보건 부문의 연계하여 추진되어야 할 것이다.

◆ 아동의 영양 증진과 비만 예방

아동의 주요 영양문제는 비만, 아침결식, 패스트푸드 섭취 증가, 편식 및 채소기피, 여고생 및 여대생의 부적절한 체중조절 행위, 결식아동 등의 취약계층의 저영양을 들 수 있으며, 보육시설 급식 및 학교급식의 질적 문제도 여전히 존재한다.

우리나라의 영양섭취 수준은 경제발전에 따라 크게 향상되었지만 아직까지 저소득층 아동의 영양섭취의 질 문제, 바람직하지 않은 식습관과 영양섭취 불균형, 비만 증가, 이와 함께 저소득층 일부 아동의 저체중 문제가 공존하고 있다. 10대 특히 여자 아동과 청소년의 부적절한 체중조절 행위와 섭식행동 문제, 신체이미지 왜곡도 증가하고 있으며, 연소화 되고 남자아동들까지 확대되고 있다.

아동의 영양증진을 위해서는 첫째, 아동청소년의 식생활과 영양교육이 충실하게 이루어져야 한다. 둘째, 취약계층 아동의 급식지원 확충과 급식지원체계의 개선이 필요한 과제이다. 이를 해결하기 위해서는 관련 부처의 협력이 수반되어야 할 것이다. 셋째, 아동들이 건강한 식품선택을 할 수 있도록 환경을 조성하고 영양교육이 병행되어야 할 것이다. 학교급식시스템의 활용과 건강증진학교 프로그램의 추진을 통해 개선방안이 마련되어야 할 필요성이 높으며, 보건부처와 교육부처의 협력강화나 공동사업 추진으로 실현되어야 할 것이다.

이를 위해서는 아동의 영양과 비만예방을 위해 아동의 체중상태 모니터링, 취약계층 아동의 건강지원에서 영양과 식생활 지원의 강화, 학교와 보육시설 및 유치원에서의 영양교육 제공 기회의 확대 등의 지표를 설정하고, 기존의 청소년건강행태조사 등을 초등학교까지 확대하여 지속적으로 모니터링 하여야 할 것이다.

◆ 흡연, 음주 등 건강위해행태로부터 아동 건강보호

최근 우리나라의 주요 사망원인이자 건강수명을 단축시키는 장애의 중요한 원인이 되는 암이나 심혈관질환을 비롯한 만성질환의 위험요인은 아동과 청소년 시기에 서 비롯된다. 아동기부터 건강한 생활습관을 갖추도록 하고, 육체적 건강과 함께 정

신적, 사회적 건강의 기반을 조성하여 아동의 건강권을 보호하는 것은 개인이나 가족 뿐만 아니라 국가 차원에서도 인구의 질적 수준을 향상을 위해서 최우선 과제라고 할 수 있다.

2011년 청소년건강행태온라인 조사 결과에 의하면 고등학교 남학생의 경우 40% 이상이 흡연경험이 있고 70% 정도가 음주경험이 있다. 현재흡연자는 남자 고등학생의 23%, 여자 고등학생의 8%에 이르며, 현재음주자는 전체 고등학생의 30% 정도로서 상당수의 학생들이 흡연, 음주경험이 있을 뿐 아니라 현재도 흡연과 음주를 하고 있다. 흡연과 음주 실태를 16세 연령층을 기준으로 선진국들과 비교하면 우리나라가 특별히 더 높다고는 할 수 없다. 그러나 외국에서는 적극적인 금연 정책에 힘입어 흡연율이 최근 감소한데 반하여 우리나라는 거의 변화가 없다는 데 문제가 있다.

우리나라의 아동청소년의 대표적 건강위해요인인 흡연과 음주 행태를 개선하기 위한 과제를 들면 다음과 같다.

첫째, 아동청소년 건강조사가 중고등학생을 대상으로 하고 있는 현실에서 초등학교까지 포함하는 조사체제로 개선되어야 한다. 둘째, 아동청소년 보건사업 예산의 열악한 수준이 대폭적으로 확충되어 아동건강에 대한 투자가 증가되어야 한다. 셋째, 아동청소년 건강관리 부처 및 부서의 다원화와 연계성 부족으로 인한 사업의 분절과 사각지대 발생문제가 개선되도록 아동청소년 건강관리 체계의 연계와 통합적 접근이 요구된다. 건강증진학교의 확산, 아동청소년 건강기구의 설립, 아동복지와 보건사업의 연계 강화도 중요한 아동정책 과제이다. 국민건강증진종합계획 2011~2020의 아동청소년 건강보호를 위한 흡연, 음주 목표에 따른 건강지표 향상을 위한 사업이 아동의 아동정책 중장기 발전 정책과 연계되어 추진되어야 할 것이다.

◆ 아동의 정신건강 증진

우리나라를 비롯하여 전세계적으로 정신건강의 문제는 점차 주요 사회문제로 부각되고 있으며, 아동청소년의 정신건강 문제의 다양성과 심각성에 대하여도 주목하고 있다. 우리나라는 아직까지 아동청소년 정신질환과 관련한 역학조사가 국가 단위에서 시행되지는 않았다. 서울시 소아청소년정신보건센터에서 시행한 역학조사(2005)

결과, 정신질환에 이환되어 있는 비율이 12.86%, 행동장애(25.7%), 불안장애(23.1%), 우울장애(2.06%)의 수준으로 파악되고 있다. 아동청소년 정신건강의 전통적 영역 이외에도 최근 학교폭력으로 인해 야기되는 이차적 정신건강의 문제, 폭행, 금품갈취, 집단 따돌림과 같은 형태로 나타나는 학교폭력의 문제는 최근 청소년자살과 관련하여 주요 문제로 부각되고 있다. 또한 다문화사회현상이 가속되고 있는 우리나라의 상황에서 한국 사회에 적응해나가는 과정에서의 심리사회적 어려움과 다문화가정의 아동청소년의 정신건강의 문제도 점차 증대될 것으로 예상할 수 있다.

우리나라에서 정신건강 서비스의 가장 큰 문제는 절대적 서비스가 양적으로 부족한 가운데 아동청소년 건강서비스 전달체계의 분산과 분절, 전달체계의 공백이 심각한 수준으로 나타나 정신건강서비스 전달의 장애요인으로 작용하고 있는 점이다. 이를 해결하기 위해서는 아동청소년 정신건강 서비스 대상과 서비스 내용 및 목표가 구체적으로 설정되어야 한다. 공공 정신건강서비스의 절대적 부족에 대한 확충대책이 시급하며, 정신건강서비스 영역 간의 분절적 요소를 최소화하고, 네트워킹을 위한 전달체계의 개선도 필요하다.

아동청소년 정신건강증진을 위해서는 2010년 검토된 국가정신보건 5개년계획에 포함되어 있는 아동청소년 정신건강 목표와 세부전략이 아동정책 중장기 발전방안과 연계되어 일관성있는 국가의 아동정신건강 사업 추진이 요구된다.

아동청소년 정신건강 증진을 위해서는 국가정신보건 5개년계획에서의 아동에 대한 일차예방, 조기발견, 정신건강을 위한 목표의 추진이 이루어져야 할 것이다. 아동 정신건강지표로 아동청소년의 스트레스 인지율, 자살 지도율, 자살 사망률이 지속적으로 모니터링 되어야 할 것이다.

◆ 아동의 신체활동 증진

아동기의 신체활동(Physical Activity)은 튼튼한 체력을 기를 뿐만 아니라 비만을 예방하고, 스포츠맨십, 공동체의식 등 인성 함양, 두뇌 발달에도 기여하고 있다고 보고되고 있다. 아동의 신체활동 참여는 비만의 치료와 예방뿐만 아니라 심혈관, 대사적, 근골격계 건강 및 체력을 향상시키며, 우울증 및 정신 건강에 도움을 주고, 사회

성 및 협동심을 함양시킨다.

국민건강영양조사 및 청소년건강행태온라인조사 결과, 아동과 청소년의 운동실천율은 2001년 이래 다소 증가하였으나, 미국이나 주요 선진국의 비해서 매우 낮은 수준이다. 고등학생들의 운동실천율은 중학생들의 운동 실천율보다 낮다. 아동 및 청소년에 대한 국민건강영양조사 조사 결과, 신체활동에서도 사회계층별 차이를 볼 수 있다. 우리나라는 특히 청소년을 위한 실내용 체육시설 미비 및 효율적인 시설 운영 미흡으로 청소년들의 신체활동 기회는 현저히 낮은 실정이다. 일선 중, 고등학교에서 체육교과목 폐지로 학교에서의 신체활동 기회도 감소된 실정이다.

그동안 아동 청소년 신체활동 관련 주요 정책과 제도는 학교체육활성화 대책(2008~2012), 학교스포츠클럽 활동의 교육과정 반영, 학생건강체력평가제(PAPS) 운영, 학생 신체활동 7560+ 운동 전개를 통한 가이드라인 제시(2007~), 저소득층 아동(만7~19세)을 위한 스포츠 바우처 사업이 추진되어 왔다. 이러한 시책들이 향후 2012년 1월 제정된 ‘학교체육진흥법’과 연계하여 아동청소년들의 신체활동이 증진을 위한 국가적 대책이 실현되도록 추진되어야 한다. 여기서 학교체육 부문 단독으로 추진하기 보다는 아동 보건과 복지서비스 전달체계와 서비스의 연계하여 아동청소년 신체활동 증진 대책이 마련되어야 할 것이다. 아동의 건강증진과 비만예방 사업과도 접목이 되어야 한다. 이를 위한 교육 및 보건복지 부처의 공동 목표의 설정과 공동사업 추진, 지역사회에서의 학교와 보건소 등의 협력이 현실적으로 작동할 수 있는 정책방안이 아동정책 속에 필수적으로 포함되어야 할 것이다.

◆ 장애아동·청소년 지원방안

장애아동·청소년은 성장과정에서 동료, 교사 및 학부모 등으로 사회적인 차별을 받고 있고, 심지어 학교폭력, 왕따, 성폭력 등의 문제까지 이어지는 실정이다.

이러한 장애아동·청소년의 건강한 성장을 도모하기 위한 정책적 과제는 다음과 같다. 첫째, 장애아동·청소년의 법적·정책적 지위 확보, 장애아동가족지원법과 관련된 구체적 사업지침 마련, 관련부처간의 협력강화 등에 필요한 정책기반이 조성되어야 한다. 둘째, 서비스수행기관 및 제공자의 질적 향상, 사회적인식 개선, 교육권 및 발

달권의 보장 그리고 장애아동지원센터의 역할을 정립하는 것이 필요하다.

◆ 아동 안전사고 대책

아동 안전사고로 인한 사망은 전체적으로 감소 추세로 2009년 901명에서 2011년 747명으로 감소하였다. 교통사고는 2009년 154명에서 2011년 80명으로 감소하였으나 학교사고는 2009년 69,487건에서 2011년 86,468건으로 증가추세를 보였다. 손상사고는 만 6세 이하가 77.6%로 영유아의 안전사고가 빈번하였으며 사고장소는 가정에서 가장 빈번하게 발생하였다. 2003년 정부는 1차 아동안전종합대책을 마련하여 5년간 추진하였으나 2차 5개년 계획은 수립되지 않았다. 현재 교통안전대책으로 어린이 보호구역 지정대상을 확대·개선하고 부모, 어린이, 교육 및 이동시설 종사자에 대한 안전교육 프로그램을 개발·보급하여 안전교육을 강화하고 있다. 향후 아동안전지원을 위한 업무 조정 인프라가 구축되고 5세 이하 안전사고 감소를 위한 가정내 안전용 보급과 교육이 확대 실시되며 어린이집, 학교등에서의 안전교육이 강화되고 어린이 보호구역 사업의 평가가 이루어져야 할 것이다.

◆ 실종아동 대책

2006년부터 2011년 만 14세 미만 실종아동은 4만7,180명으로 하루 평균 23.6명이며 매년 증가추세에 있다. 2012년 실종아동법 개정으로 실종 신고 당시 14세 규정에서 실종 당시 14세로 지원대상이 확대되었고 신고체계가 체계적이고 신속하게 바뀌었다. 현재 신상정보 제공체계의 일원화, 찾기 사업에서 실종아동프로파일링 구축 활용, 앰버 경고시스템에서의 컴퓨터 연령 변환인식 활용, 유전자의 보존기간 연장, 지문등의 정보 등록 관리조항 신설, 정보연계시스템 구축으로 보호시설 아동의 신상정보 내용의 활용이 가능하다. 이외 실종아동전문기관에서는 예방 및 홍보사업과 가족지원사업을 지원하고 있다. 향후 교사나 부모에 대한 예방교육뿐 아니라 전 국민을 대상으로 실종에 대한 인식제고가 필요하며 앰버경고 시스템의 경보효과 극대화를 위한 지속적 협약 추진과 효율화, 아동관련 주변의 CCTV 설치확대 및 관리

가 필요하며 최근 무연고자 신고의무가 강화로 인한 관련 기관간의 협력을 강화하고 실종사건에 대한 전문적 대응을 위한 예산 및 인력지원이 따라야 할 것이다.

◆ 범죄로부터의 안전

2006년부터 2008년까지 13세 미만 아동 대상의 범죄는 1년 평균 4,687건이며 약 90%가 폭력성 범죄로 나타났으며 성폭력범죄는 2007년 857건에서 2011년 2,054건으로 약 2.4배 증가하였다. 또한 유해환경은 현재 746,217개소로 청소년 인구 1,000명당 약 65개소에 이르며 소프트웨어 중심의 저비용에 의한 빠른 변화에 대응하기 많은 어려움이 있다. 현재 2008년 이후 구성된 ‘아동·여성보호대책 추진점검단’을 통하여 업무 연계성을 강화하고 있으며 아동·여성보호 지역연대를 중심으로 지역사회 네트워크를 구축하고 각종 지킴이 제도를 활성화하며 CCTV를 확대하고 있으며 이 외 아동안전 예방교육, 방과후 돌봄체계를 강화하고 있다. 향후 국민적 공감대 위에 이러한 서비스들이 더욱 활성화되어야 할 것이다. 유해환경 개선을 위해서 유해업소 분류기준 및 심의기준을 제도화하고 지역단위 유해업소에 대한 허가 정책을 제도화하며 지방자치단체의 유해환경 조례규정을 통해 지역의 유해성을 감소 시켜야 할 것이다.

◆ 빈곤아동의 보호

빈곤아동의 보호는 아동의 생존권 보장과 직접적으로 관련되며, 발달권 및 보호권 보장과도 관련된 아동권리보장의 기초적인 영역이라 할 수 있다. 1990년대 후반 외환위기 이후, 우리나라는 아동빈곤의 문제가 큰 사회 이슈가 되었다. 빈곤 아동의 문제는 절대적 숫자의 증가뿐만 아니라, 빈곤아동의 발달 저하, 더 나아가 빈곤의 대물림이 현실화되고 있다는 문제의식으로 이어지고 있다. 이에 따라 빈곤아동 보호를 위한 제도가 다양한 주체에 의해 시행되고 있다. 그러나 아동복지 예산의 비중이나 절대액이 여전히 적고, 아동중심의 통합적 보호가 여전히 미흡한 실정이다. 따라서 아동 수당의 신설, 통합적 서비스의 강화, 유사빈곤층 보호 시스템의 강화 등을

통해 빈곤 아동문제에 대응할 필요가 있다.

4. 여가 및 문화적 활동 영역

◆ 방과후 보호 및 학습권보장

방과후 보호정책은 아동의 학습권을 보장함과 동시에, 아동의 생존권 및 발달권 보장을 위해 다양한 주체에 의해 실행되고 있으며, 교육격차의 해소 및 사교육 부담 해소와 방과후 아동 방임 방지를 위한 목적으로 다양한 주체에 의해 실행되고 있다. 그러나 방과후 보호 정책은 담당 부처가 다르거나 제공주체가 다양함에도 불구하고, 내용의 차별성이 크지 않은 반면, 조정 기능은 부재하여 아동 중심의 서비스 제공에 한계를 드러내고 있는 실정이다. 따라서 사각지대의 해소와 함께, 부처 간 역할 분담 및 연계체계 구축, 서비스 질 강화를 통해 교육소외계층 또는 방임 아동의 보호 체계를 강화할 필요가 있다.

◆ 여가 및 문화활동 보장

우리나라의 여가 및 문화활동을 둘러싼 아동의 문제는 과도한 교육열과 사교육의 문제와 함께, 교육 소외계층의 문제와 방과후 보호의 문제가 공존하고 있는 상황이다. 첫째, 우리나라의 아동은 학습 중심의 교육과 이에 따른 사교육 부담으로 인해 여가 및 문화 활동의 시간이 매우 부족한 실정이라 할 수 있다. 우리나라 아동의 학습시간은 OECD 가입국들 중 최고 수준을 보여주는 반면, 아동의 놀이 및 문화 공간과 시간은 매우 부족한 실정이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 아이들이 뛰어놀고 문화생활과 여가를 영위할 수 있는 시설과 공간 확보를 위해 필요한 노력, 더 나아가 아동 친화적 도시를 만들기 위한 노력이 이루어져야 한다.

5. 소수아동 특별보호 영역

◆ 탈북, 다문화, 중도입국 아동보호

분단 국가인 우리나라는 최근 탈북 가족의 증가에 따라 탈북가족 아동의 수가 증가하고 있으며, 이주 노동자 및 결혼 이주민의 증가로 인한 다문화 아동과 중도 입국 아동의 숫자 역시 증가하고 있다. 이들 가족의 대부분은 경제적 어려움, 정체성의 혼란, 심리정서적 어려움, 교육의 문제 등을 겪고 있어 이들을 대상으로 한 다면적인 지원책이 마련될 필요가 있다. 특히 이주 아동의 건강한 발달을 지원하기 위한 통합적인 지원, 학교생활 적응을 위한 언어 및 교육적 지원, 공교육에 대한 접근성 제고를 위한 정책이 마련되어야 할 것이다.

◆ 아동사범 보호

우리나라의 아동범죄는 시대적 환경에 따라 증감이 이루어지고 있으나 범죄의 저연령화, 여성화 현상이 비교적 뚜렷하게 나타나고 있으며, 폭력범은 감소한 반면, 강력범이나 재산범이 증가하고 있는 실정이다. 그러나 아동범죄에 대한 대응이 처벌적인 경향을 보인 반면, 사회복지서비스와의 연계를 통한 예방 또는 교정적 개입이 부족하고, 아동사범 담당자들의 전문성 부족, 그리고 행정절차의 이원화 등으로 인해 정책적 보완이 요구되고 있다. 따라서 소년법원의 설치 및 소년사건 처리절차의 개선, 소년사법체계와 복지체계의 유기적 연계 강화, 경찰단계 다이버전의 제도화, 위험평가도구의 표준화 등이 이루어질 필요가 있다.

◆ 아동근로보호

우리나라 아동취업자는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 그러나 아동취업자의 대부분은 저임금 시간제 아르바이트에 참여하고 있는 실정이며, 관계 당국의 보호 및 감독의 부족으로 인해 노동재해 및 임금 차별, 체납 등으로부터 충분히 보호받지

못하고 있는 실정이다. 따라서 아동 및 학생의 특성을 고려한 근로기준법의 보완, 소규모 사업장에 대한 아동근로 관련법의 강화, 아동근로감독의 강화 등이 이루어질 필요가 있다.

6. 아동정책 인프라 영역

아동정책 전달체계의 개선방안으로는 중앙부처의 아동관련 정책조정기구의 역할을 강화하여 부처 간 정책의 효율성을 제고할 것과 현행 아동복지 전달체계에서 공공전달체계의 역할을 강화하여 공공이 중심축의 역할을 확립하고 민간 전달체계와 연계 및 협력을 강화할 것을 제시하였다. 이를 달성하기 위해서는 공공 전달체계 상의 아동복지인력 전문성이 더욱 강화되어야 하며, 인력의 규모도 더욱 충원되어야 할 것이다. 또한 아동정책을 전문적으로 연구하고 프로그램을 개발하며 아동정책의 발전에 중추적인 역할을 할 수 있는, 아동정책 총괄 및 개발기구를 구축할 필요가 있다.

아동정책 예산 중 특히 복지예산은 매우 대상이 협소하고 규모도 상당히 미흡한 편이다. 최근 한국에 아동수당 도입 논의를 현실화하기 위해서는 재원마련의 고민과 함께 현금지원제도의 타당성 진단이 필요하다. 예산 확충의 방향은 연령 간 과도한 불균형을 시정하고 아동정책의 연속성이 보장되며 정책의 사각지대에 투입될 수 있도록 진행되어야 할 것이다.

아동관련 법 및 제도개선에 있어서 아동정책의 외연을 넓히고 아동문제 전반을 다루는 기본법의 도입이 필요하며, 이와 더불어 아동의 정신건강증진을 위한 제도적 검토 및 대안마련이 필요하다.

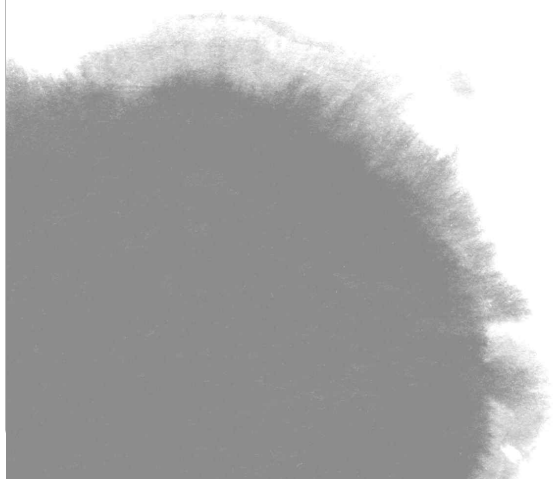
또한 아동과 관련된 정확한 통계를 구축하고, 특히 빈곤아동에 대한 국가수준의 실태조사, 아동패널조사 등을 수행함으로써 객관적 조사결과에 근거한 실효성있는 정책을 형성해야 할 것이다.

***핵심주제어(Key Word) : 아동권리, 아동정책**

01

K
I
H
A
S
A

서론



제1장 서론

제1 절 연구의 필요성 및 목적

가족해체, 여성의 사회진출 증가, 저출산 인구고령화로 인해 가족의 돌봄기능이 약화되어 신사회적 위험이 대두되고 있다. 이로 인해 돌봄의 공백이 발생하여 아동 및 가족을 위한 복지제도에의 요구가 증가하였다. 사회적으로는 물질주의, 쾌락주의, 개인주의의 팽배와 함께, 아동과 관련해서는 학력제일주의, 무한경쟁 등으로 인해 아동은 물질적 풍요 속에 정신적인 빈곤을 겪고 있다. UNICEF(2007)에서 실시한 아동 삶의 질 국가간 비교를 통해 분석된 우리나라 아동의 삶의 질 수준은 객관적인 영역에서는 양호하나, 주관적인 복지에 있어서는 최하위를 기록하였다(방정환재단, 2011). 6개 영역(물질적 복지, 건강과 안전, 교육복지, 가족 및 친구관계, 행동과 위험, 주관적 복지)중 대부분의 영역에서는 상위권이지만, 삶의 만족도와 복지감을 나타내는 ‘주관적 복지감’ 영역에서는 최하위를 기록하였다. 그만큼 우리나라의 아동은 아동으로서의 삶의 질을 누리지 못하고, 각종 정서적인 문제와 인격의 고갈을 경험하고 있다.

지금까지 우리나라의 아동정책은 시설보호, 가정보호 등과 같은 요보호아동을 위한 소극적인 복지정책을 주류로 하고 있었고, 일반아동을 위해서는 학대아동 보호, 아동안전지킴이 사업 등 매우 제한적인 복지만을 제공하고 있다. 더구나 우리나라 아동복지예산은 노인, 영유아, 장애인 다른 대상에 비해서 매우 낮고, 중앙 및 지방정부의 복지예산을 합하여 추계한 아동 1인당 복지비는 연 14만원에 불과하다(김미숙·정익중·이주연·하태정, 2012). 이에 비해 노인 1인당 복지예산은 1.2백만원,

영유아 2.5백만원, 장애인 72만원 등으로 분석되었다(김미숙 외, 2012).

지금은 사후대처적, 분절적·단편적 정책에서 벗어나고, 취약계층 중심의 정책 추진에서 벗어나 모든 아동을 포괄할 수 있는 종합적·체계적인 정책 수립이 필요하다. 유엔아동권리협약위원회는 우리나라 아동정책의 문제점을 지적(‘11.11월)하였고, 2011년 국정 감사시에도 국제수준에 부합하는 아동정책추진 필요성 제기되었다.

지난 10년 동안 아동복지 발전을 위해서 국가차원에서 4차례의 중장기 계획이 수립된 바 있다. 「어린이보호·육성종합계획」(2002년), 「어린이안전종합대책」(2003년), 「빈곤아동·청소년종합대책」(2004년), 「아동·청소년정책 5개년 기본계획」(2007년) 등이다.

아동의 욕구의 다양화, 새로운 아동복지 패러다임의 필요성 대두, 보편적 복지에서의 사회적 관심의 증대 등과 같은 정책환경 변화에 부응하여 아동복지정책 분야에서도 이러한 환경적 변화를 반영하는 중장기 복지정책의 마련이 요구된다.

이에 본 연구에서는 우리나라 아동의 삶의 질 제고를 위해 변화하는 욕구와 정책환경을 반영한 새로운 패러다임의 아동정책 중장기 발전방안을 마련하였다. 구체적인 연구 목적은 다음과 같다.

- 첫째, 국내외 아동정책 현황 및 정책환경 분석을 통한 현황 및 문제점 진단. 즉, 현행 아동관련 법제도 등의 내용분석, 아동예산 분석, 주요 지원대상 규모 및 전달체계의 내용 및 한계점 분석
- 둘째, 영국, 미국, 캐나다 등 주요 선진국의 아동정책 및 예산현황, 주요 아동정책 추진방향 파악
- 셋째, 유엔아동권리협약 주요 내용검토 및 한국적 실정에 맞는 아동정책영역 선정
- 넷째, 영역별 아동정책 현황 및 문제점, 향후과제 도출 및 지표 선정
- 다섯째, 아동복지전달체계 재편방안 마련

본 연구를 통해서 현 아동정책에 대한 문제점을 파악할 수 있고, 본 연구결과는 아동정책발전 5개년계획의 이행 상황 점검 및 향후 세부 추진계획 수립에 기초자료로 기여할 것으로 보인다. 새로운 수요와 환경변화에 맞는 정책적 대안을 통해 지속

가능한 종합대책을 마련하는데 활용가능하고, 부처간 아동정책 연계·조정에 활용하여 정책체감도를 제고할 수 있게 될 것이다. 아울러 중장기 아동정책 비전 및 추진 전략 마련을 통한 정책의 일관성 유지 및 평가를 통한 법·제도의 개선방안을 도출하는데 일조할 수 있을 것으로 본다.

제2절 연구내용

본 연구는 다음과 같은 내용을 담고 있다.

◆ 아동정책 현황 및 정책환경 분석

- 아동의 복지증진 및 권익보호를 위한 정부의 아동복지사업 현황 분석
 - － 아동관련 법·제도 등의 체계 및 내용 분석
 - － 아동관련 사업의 예산 및 지원대상 규모 등 추진체계 분석

◆ 외국의 아동정책 현황 및 정책환경 분석

- 해외 선진국의 아동정책 현황 및 정책환경 분석
 - － 영국, 미국 등 주요 선진국의 아동관련 정책 및 제도 분석
 - － 주요국의 아동정책 유형 및 주요 대상 분석
 - － 도입이 필요한 정책도출

◆ 유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child: CRC) 주

- 요 내용 검토 및 한국적 실정에 맞는 아동정책 영역 선정
 - － CRC의 4유형의 권리 및 최근의 연구동향 분석
 - － 기존 아동정책 발전방안 주요 내용 고찰

◆ 아동정책에 대한 국민 체감도 파악

- 아동정책에 대한 국민의 체감도 조사
 - － 초중고생의 복지욕구 및 복지체감도 파악
 - － 부모의 현행 아동정책에 대한 장단점, 체감도 파악
 - － 향후 아동정책 관련 희망사항 파악

◆ 영역별 정책방향 및 추진과제 선정 및 제시

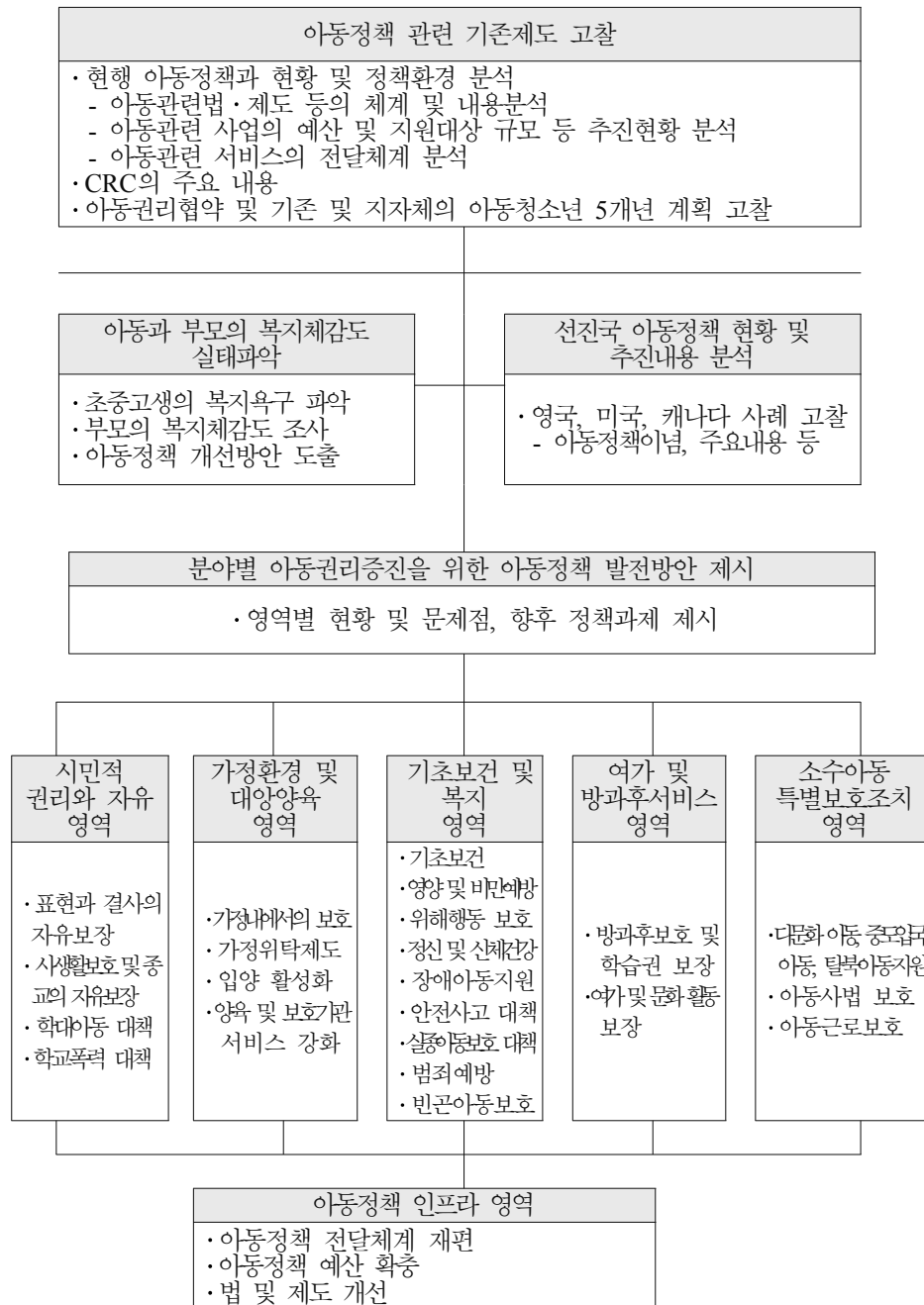
- 정책과제 영역 발굴, 영역별 여건전망 및 추진방향 제시
 - － 정책영역 : 시민적 관리와 자유영역, 가정환경과 대안양육 영역, 기초적 보건 및 복지영역, 교육, 여가 및 문화활동 영역, 소수아동 특별보호 영역, 정책구현을 위한 인프라 구축방안
 - － 영역별 기본방향 및 세부추진과제 제시

◆ 정책추진 인프라 구축

- － 전달체계 재편방안, 법·제도 정비방안, 재원확보방안, 수요자 맞춤형 인프라 구축방안 등 제시

본 연구의 체계는 다음 그림에 제시하였다.

[그림 1-1] 연구체계



제3절 연구방법

본 연구의 연구방법은 크게 4가지로 나뉜다.

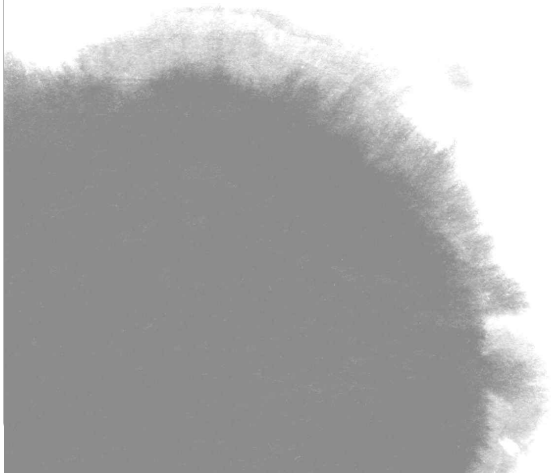
첫째, 문헌연구로 아동정책 환경의 변화와 현행 아동정책의 문제점 진단, 아동권리 관련 제도 분석 및 기존 아동정책 발전계획 리뷰, 보편주의 이념에 기반한 아동권리 영역 선정을 하였다.

둘째, 해외 아동정책 파악으로 선진국의 아동정책 법제도, 예산, 주요 대상 인프라 검토 및 시사점 도출하였다. 선진국 사례를 통하여 정책의 투자우선순위 및 인프라 구축방안 마련하였다.

셋째, 초점집단인터뷰로 초중고 아동 및 부모대상 초점집단 인터뷰 실시하였다. 이는 정책수립시 대상자의 의견에 기반으로 하기 위한 일환이다. 주요 인터뷰 내용은 아동분야 복지욕구 및 복지체감도 파악을 통한 아동정책 제도개선방향, 향후 정책 비전 및 목표 설정이다. 초점집단인터뷰 설문지아 결과는 부록에 제시하였다.

마지막으로는 연구자문위원회 구성 및 정책자문회의 개최로, 정책 영역별 전문가(학계, 연구계 등) 패널 구성하여 영역별 전문가의 원고를 취합하였고, 수시의 자문회의 개최를 통한 의견수렴 등 연구내용 점검을 실시하였다.

국내외 아동정책 고찰



제2장 국내외 아동정책 고찰

본 장에서는 현행 아동정책을 고찰하기 위하여 아동관련 법률, 아동정책예산, 아동복지서비스 전달체계를 중심으로 살펴보았다.

제1 절 아동 관련법

본 연구에서는 아동권리증진을 위한 아동정책 발전방안을 제시하기 위해 ‘시민적 권리와 자유’, ‘가정환경과 대안양육’, ‘기초적 보건 및 복지’, ‘교육·여가 및 문화적 활동’, ‘소수아동 특별보호’의 총 다섯 가지 영역으로 나누어 살펴보려고 한다. 따라서 본 절에서는 연구에서 제시된 영역들과 관계있는 아동 관련 법률을 중심으로 살펴보려고 한다.

1. 아동의 정의

현재 국제적인 아동 연령에 대한 합의는 UN아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child)에서 찾아볼 수 있다. 협약 제1조에 의하면 ‘아동이라 함은 아동에게 적용되는 법에 의하여 조기에 성인 연령에 달하지 아니하는 한 18세 미만의 모든 사람’을 의미한다. UN아동권리협약 외에는 국제적으로 ‘청소년의 인권’만 규정한 별도의 규약이나 협약이 없고, 아동의 범주에 포함되어 그 권리가 논의되어 왔기 때문에, 협약에 명시된 아동의 개념 자체에 청소년이 포함되어있다는 견해가 있다(송주미, 2003; 임희진·김현신·안지선, 2011). 1991년부터 아동권리협약의

당사국이 된 우리나라에서 아동은 관련 법률에 따라 다양한 용어와 연령으로 정의되고 있다. 관련 법률별 아동 및 청소년의 연령 정의는 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 관련 법률 내 아동 및 청소년 연령

법률	호칭	연령구분
아동복지법	아동	18세 미만
청소년기본법	청소년	9세 이상 24세 이하
청소년보호법	청소년	만 19세 미만
청소년활동진흥법	청소년	9~24세
청소년복지지원법	청소년	9~24세
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	아동·청소년	19세 미만
실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률	아동	14세 미만
가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	아동	18세 미만
가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	아동	18세 미만
성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	미성년자	19세 미만
한부모가족지원법	아동	18세 미만(취학 중인 경우 22세 미만)
어린이 식생활안전관리 특별법	어린이	학교의 학생, 18세 미만
유아교육법	유아	만3세부터 취학 전까지의 어린이
영유아보육법	영유아	6세 미만
아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	아동	18세 미만
입양특례법	아동	18세 미만
장애아동복지지원법	장애아동	18세 미만의 사람 중 장애인복지법 제32조에 따라 등록한 장애인
소년법	소년	19세 미만
보호소년 등의 처우에 관한 법률	보호소년	19세 미만
민법	미성년자	20세 미만
형법	형사미성년자	14세 미만
도로교통법	어린이	13세 미만
모자보건법	영유아	6세 미만

자료: 대한민국정부(2008), 임희진 외(2011)의 자료 재구성

국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색일: 2012. 10. 07)

아동 및 청소년 관련 법률별로 대상 연령을 살펴보면, 『아동복지법』, 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「입양특례법」, 「어린이 식생활 안전관리

특별법, 「한부모가족지원법」 등에서는 아동의 연령을 18세 미만으로 규정하고 있고, 「형법」과 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」에서는 14세 미만이 대상 연령이 된다. 「청소년기본법」과 「청소년활동진흥법」, 「청소년복지지원법」에서는 청소년을 9세 이상 24세 이하로 보고 있으며, 「아동복지법」등의 타 법령에서 아동에 해당하는 연령은 「영유아보육법」이나 「유아교육법」등과 같은 법률에서는 좀 더 세분화되어 영유아로 구분되기도 한다. 이상을 통해 알 수 있듯이, 국내의 아동 및 청소년 관련 법률 내에서 연령 정의 및 호칭은 관련 법에 따라 다양하게 나타나고 있다.

본 연구에서는 대상이 되는 아동의 연령을 0세에서부터 교육제도상 고등학생에 해당하는 만 18세 미만까지로 정의하고자 한다.

2. 아동 관련 법률의 종류

아동과 관련된 법률은 「아동복지법」과 「청소년기본법」, 「청소년보호법」, 「청소년활동진흥법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 등의 아동을 직접 대상으로 하는 법률과 더불어 「한부모가족지원법」, 「다문화가족지원법」, 「국민기초생활보장법」 등 특수한 목적을 가진 대상 속에 간접 대상으로 아동을 포함하는 법률로 살펴볼 수 있다(하정화 외, 2009).

이에 해당하는 아동 관련 법률의 대상과 목적 및 소관부서는 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 아동 관련 법률의 종류와 대상·목적 및 소관부서

법률	대상	목적	소관부서
아동복지법	18세미만	아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라나도록 복지 보장	보건복지부 (아동복지과)
청소년기본법	9~24세	청소년의 권리 및 책임, 가정·사회·국가 및 지방자치단체 책임, 청소년 육성 정책	여성가족부 (청소년정책과)
청소년보호법	19세미만	유해 매체물, 약물 유통 및 유해업소 출입규제, 폭력, 학대 등 유해환경으로부터 보호, 구제	여성가족부 (청소년보호과·일반사항, 청소년매체환경과·청소년

법률	대상	목적	소관부서
			년매체물관련)
청소년활동진흥법	9~24세	청소년 활동 적극 진흥	여성가족부 (청소년역량개발과)
청소년복지지원법	9~24세	청소년 복지 증진	여성가족부 (청소년자립지원과)
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	19세미만	피해아동·청소년 구제 및 지원 관리	여성가족부 (아동·청소년성보호과)
실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률	실종신고시 14세 미만	실종아동 예방, 조속한 발견과 복귀, 복귀이후 사회 적응 지원	보건복지부 (아동권리과)
학교급식법	초·중·고등학 교 등	학교급식의 질 향상, 학생의 건전한 심신발달과 국민 식생활 개선	교육과학기술부 (학생건강안전과)
가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	18세 미만	가정폭력을 예방하고 가정폭력의 피해자를 보호·지원	여성가족부 (복지지원과)
가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	18세 미만	가정폭력범죄의 형사처벌 절차에 관한 특례를 정하고 가정폭력범죄를 범한 사람에 대하여 환경의 조정과 성행(性行)의 교정위한 보호처분을 함으로써 가정폭력범죄로 파괴된 가정의 평화와 안정을 회복하고 건강한 가정을 가꾸며 피해자와 가족구성원의 인권 보호	법무부 (형사법제과)
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	19세 미만	성폭력범죄예방 및 피해자보호, 성폭력범죄의 처벌 및 그 절차에 관한 특례 규정	여성가족부 (권익지원과)
한부모가족지원법	18세미만(취학 중 22세미만)	한부모가족의 건강하고 문화적 생활 영위	여성가족부 (가족지원과)
다문화가족지원법	결혼이민자 가족	생활정보제공 및 교육지원	여성가족부 (다문화가족정책과)
건강가정기본법	가족구성원	건강한 가정생활 영위와 가족 유지·발전, 가정문제해결방안 강구	여성가족부 (가족정책과)
어린이 식생활안전관리 특별법	초·중등교육법 에 따른 학교의 학생, 18세미만	올바른 식생활습관 형성 위해 안전하고 영양을 갖춘 식품 제공	보건복지부 (식품정책과)
성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	19세미만	성매매 방지, 성매매 피해자 및 성매매 행위자 보호와 자립지원	여성가족부 (권익지원과)

법률	대상	목적	소관부서
건강검진기본법	국민	국가건강검진에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임	보건복지부 (건강증진과)
문화예술진흥법	국민	문화예술의 진흥사업과 활동지원	문화체육관광부 (문화여가정책과)
문화예술교육지원법	국민	문화예술교육활성화, 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가 문화역량 강화	문화체육관광부 (문화예술교육팀)
평생교육법	국민	평생교육진흥, 국가 및 지방자치단체책임, 평생교육제도와 운영사항	교육과학기술부 (평생학습정책과)
독서문화진흥법	국민	독서 문화의 진흥에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국민의 지적 능력을 향상하고 건전한 정서를 함양하며 평생 교육의 바탕을 마련	문화체육관광부 (출판인쇄산업과)
교육기본법	국민	교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가·지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항 규정	교육과학기술부 (규제개혁법무담당관)
초·중등교육법	초등학교·중학교·고등학교·특수학교 및 각종학교의 학생	교육기본법에 따른 초·중등교육에 관한 사항 정함	교육과학기술부 (학교제도기획과)
유아교육법	만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이	교육기본법에 따른 유아교육에 관한 사항 정함	교육과학기술부 (유아교육과)
영유아보육법	6세 미만의 취학 전 아동	영유아(영유아)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진	보건복지부 (보육정책과)
아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	18세미만	빈곤아동이 복지·교육·문화 등의 분야에서 소외 및 차별 받지 않고 건강하게 자랄 수 있도록 제도적 기반 마련	보건복지부 (규제개혁법무담당관)
입양특례법	18세 미만	양자가 되는 아동의 권익과 복지 증진	보건복지부 (아동권리과)

법률	대상	목적	소관부서
학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	초등학교·중학교·고등학교·특수학교 및 각종학교의 학생	피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정을 통해 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성	교육과학기술부 (학교문화과)
학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률	유치원·초등학교·중학교·고등학교, 평생교육시설 등의 학교에 입학하여 수학하고 있는 자	학교안전사고를 예방하고 학생·교직원 및 교육활동참여자간 학교안전사고로 인하여 입은 피해를 신속·적정하게 보상하기 위한 학교안전사고보상공제 사업의 실시	교육과학기술부 (학생건강안전과)
장애아동복지지원법	18세 미만의 사람 중 장애인복지법 제32조에 따라 등록된 장애인	장애아동의 특별한 복지적 욕구에 적합한 지원을 통합적으로 제공함으로써 장애아동이 안정된 가정생활 속에서 건강하게 성장하고 사회에 활발하게 참여할 수 있도록 하며, 장애아동 가족의 부담을 줄이는데 이바지함	보건복지부 (장애인정책과)
학교보건법	유치원, 초·중·고등학교	학교의 보건관리와 환경위생 정화에 필요한 사항을 규정하여 학생과 교직원의 건강을 보호·증진	교육과학기술부 (학생건강안전과)
소년법	19세미만의 보호소년	반사회성(反社會性)이 있는 소년의 환경 조정과 품행 교정(矯正)을 위한 보호처분 등의 필요한 조치를 하고, 형사처분에 관한 특별조치를 함으로써 소년이 건전하게 성장하도록 돕는 것을 목적	법무부 (소년과)
보호소년 등의 처우에 관한 법률	19세미만의 보호소년	보호소년 등의 처우 및 교정교육과 소년원과 소년분류심사원의 조직, 기능 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정	법무부 (소년과)
자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률	국민	자살에 대한 국가적 차원의 책무와 예방정책에 관하여 필요한 사항 규정함으로써 국민의 소중한 생명을 보호하고 생명존중문화 조성	보건복지부 (정신건강정책과)
국민기초생활보장법	국민	생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활 돕는 것	보건복지부 (기초생활보장과)

법률	대상	목적	소관부서
국민건강증진법	국민	국민에게 건강에 대한 가치와 책임의식을 함양하도록 건강에 관한 바른 지식을 보급하고 스스로 건강생활을 실천할 수 있는 여건을 조성함으로써 국민의 건강 증진	보건복지부 (건강정책과)
학교체육진흥법	유치원, 초·중·고등학교	학생의 체육활동 강화 및 학교운동부 육성 등 학교체육 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 학생들이 건강하고 균형 잡힌 신체와 정신을 가질 수 있도록 하는 데 기여	교육과학기술부 (학생건강안전과) 문화체육관광부 (체육정책과)
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	국민	정보통신망의 이용 촉진 및 정보통신서비스 이용하는 개인정보 보호, 정보통신망 건전하게 이용할 수 있는 환경 조성	방송통신위원회(네트워 크기획과)

자료: 하정화 외(2009)의 자료 재구성.

국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색일: 2012. 10. 07)

2. 아동 관련 법률의 주요 내용

아동 관련 법률의 책임주체와 그 내용을 살펴보면 각 법률별로 조금씩 차이가 있는 하지만 주로 국가 및 지방자치단체에게 그 책임이 있으며, 주요 내용으로는 아동의 활동이나 복지 및 보호, 육성, 권리 증진 등에 대한 기본계획 및 시행계획 수립하여 시행하고 연구개발과 실태조사, 전담기구의 설치 및 담당 인력의 양성, 유해 환경으로부터의 보호 등의 사업을 추진할 것을 명시해놓고 있다.

각 법률별 주요 내용과 그 책임주체를 자세히 살펴보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 아동 관련 법률 주요 내용

법률	주요내용	책임
아동복지법	· 기본계획수립(5년마다)	국가
	· 연도별 시행계획 수립·시행	국가·지방자치단체
	· 아동정책조정위원회 설립	국가

법률	주요내용	책임
	<ul style="list-style-type: none"> - 아동정책 및 권리증진 기본방향, 정책개선과 예산지원, 부처간 협조 등 - 어린이날 어린이주간 지정 	
	· 아동종합실태조사 실시(5년마다)	
	· 아동복지심의위원회 설치 · 아동복지전담공무원	
	· 아동위원 구성 · 아동의 생활상태 및 가정환경파악, 필요한 원조지원	자치구군
	· 아동의 건강 및 안전 · 전염병예방, 건강상담 및 보건위생지도, 영양개선	시·도지사, 자치구군
	· 아동보호구역 영상정보처리기기 설치 · 아동안전 보호인력 배치	국가·지방자치단체
	· 보호필요 아동 보호조치 · 친권상실신고 및 후견인 선임청구	시·도지사
	· 아동학대 예방의 날(매년 11월 19일) · 아동학대 예방주간(학대 예방의 날부터 1주일 간) · 아동보호전문기관설치 · 아동보호전문기관 성과평가(3년마다) · 가정위탁지원센터 설치	국가
	· 아동학대 예방과 방지의무(정책수립, 실태조사, 신고체제구축 등) · 비용보조 · 복지시설의 설치 및 운영, 프로그램운용, 대리양육 및 가정위탁보호 비용 등	국가·지방자치단체
	· 아동복지시설 설치 · 아동전용시설 설치	국가·지방자치단체
	· 아동복지시설종사자 교육훈련	국가
	· 아동복지시설과 아동용품에 대한 안전기준 설정	국가
	· 취약계층 아동에 대한 통합서비스 지원 · 시설 퇴소아동 자립지원 · 자립지원전담기관 설치·운영 · 자산형성지원사업	국가·지방자치단체
	· 아동자립지원추진협의회	국가
청소년기본법	· 기본계획수립(5년마다)	국가
	· 연도별 시행계획 수립 · 청소년의 달 행사(문화·예술·수련·체육행사) · 청소년 시설 설치·운영	국가·지방자치단체
	· 청소년 수련관 등 관련 시설 청소년지도사·상담사 배치	청소년시설·단체
	· 청소년육성전담공무원 배치(전담기구내) · 청소년육성전담기구 설치 · 청소년 단체 지원	국가·지방자치단체
	· 한국청소년진흥센터 설치 · 한국청소년진흥센터 경비보조 · 한국청소년상담원설립	국가

법률	주요내용	책임
	· 청소년지원기관 설치(활동, 자원봉사, 참여, 인권 등 지원)	자치구군
	· 청소년 활동 지원 · 학교교육 등과 연계(청소년활동, 학교교육, 평생교육) · 청소년 복지향상(삶의 질 향상 시책마련) · 청소년 가출 및 비행예방(복지지원) · 청소년 유익환경조성(IT역량배양 환경조성, 매체제작 지원 등) · 청소년 유해환경규제	국가·지방자치단체
	· 청소년육성기금 설치·조성	국가
	· 지방청소년육성기금조성	시·도지사
	· 청소년유해환경정화 시책강구·시행	국가
청소년보호법	· 유해환경으로부터 청소년보호노력	시·도지사
	· 민간자율유해환경감시·고발활동장려 및 지원	국가·지방자치단체
	· 청소년유해매체물의 청소년대상 유통규제 - 유해매체물 심의 결정, 등급구분, 판매금지 등	청소년보호위원회
	· 청소년유해업소, 유해약물 및 유해행위 규제 - 청소년통행금지·제한구역 지정	국가·지방자치단체
	· 청소년보호위원회 설치	국가
	· 청소년보호센터, 청소년재활센터 설치·운영	
	· 지방청소년사무소 설치	시·도지사
	· 청소년 활동지원(시책수립, 재정적 지원)	국가·지방자치단체
청소년활동진흥법	· 청소년활동지원사업수행(인증제도, 자원봉사활동, 프로그램 개발 등) · 청소년활동정보제공 · 학교와 협력	한국청소년진흥센터
	· 수련시설설치(청소년수련관, 청소년 문화의 집 등) · 청소년이용시설 청소년활동 제공 · 수련활동에 필요한 청소년수련거리 개발·보급	국가·지방자치단체
	· 청소년수련활동인증제도운영 · 한국청소년수련원설립	국가
	· 청소년수련지구지정(명승고적지, 역사유적지 등) 및 조성	시·도지사
	· 청소년교류활동지원(국제교류, 자매도시, 교포 등) · 청소년교류센터 설치·운영 · 청소년문화활동지원(프로그램 개발, 시설확충 등 시책강구) · 청소년문화활동 기반구축 · 청소년 활동 속에 전통문화계승 · 청소년축제 발굴 지원 · 청소년 동아리활동 활성화 · 청소년 봉사활동 활성화	국가·지방자치단체
청소년복지지원법	· 청소년 인권보장 및 복지향상 - 인종·종교·성·연령·학력·신체조건 등 여타 조건에 의해 차별받아서는 안됨. - 외부적 영향에 구애받지 않고 자기 의사 자유롭게 표현 - 청소년자치권확대(청소년대표 정책결정과정 참여) - 청소년우대(시설이용료 면제 또는 할인)	국가·지방자치단체

법률	주요내용	책임
	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년증 발급(자치구군) · 청소년의 건강보장 <ul style="list-style-type: none"> - 건강한 심신의 보존(예방교육, 건강체력기준 설정, 보급) - 체력검사와 건강진단 및 결과분석 · 특별지원청소년 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 기초생활지원, 학업지원, 의료지원, 직업훈련지원, 청소년활동지원 등 · 청소년쉼터 설치 운영 · 교육적 선도 <ul style="list-style-type: none"> - 전문가 통한 교육적 선도 실시 - 선도에 필요한 시설 설치, 운영 	
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	· 아동·청소년대상 성범죄 예방, 성적착취와 학대행위로부터 보호하기 위한 법적·제도적 장치 마련	국가·지방자치단체
	· 홍보영상제작·배포·송출	국가
	· 피해아동·청소년 보호 · 피해아동·청소년과 보호자의 상담 및 치료, 예방, 조사연구 등	청소년관련 상담소 및 보호시설
	· 교육프로그램 운영	
실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률	· 성범죄자 신상정보등록 및 공개, 취업제한 · 실종아동정책수립·시행, 예방을 위한 연구·교육·홍보, 실태조사 및 연구, DB구축, 복귀 및 적응 위한 상담 및 치료서비스 제공 등 · 실종아동전문기관 설치	국가
학교급식법	· 급식에 관한 경비 지원(9조)	국가·지방자치단체
가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 신고체계구축(긴급전화센터설치) · 조사연구(3년마다 실태조사)·교육·홍보 · 상담소 설치·운영 · 보호시설 설치·운영, 임대주택우선입주권 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 단기, 장기, 외국인, 장애인보호시설 · 관계법령 정비와 각종 정책수립·시행·평가 · 가정폭력관련 상담원 교육훈련시설 설치·운영 · 가정폭력관련 종사자 보수교육실시 	국가·지방자치단체
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년 성교육 및 성폭력예방교육 실시 · 성폭력피해상담소설치·운영 · 보호시설 설치 · 경비보조(상담소, 보호시설 소요경비) 	국가·지방자치단체
	· 의료보호(전담의료기관지정)	국가, 자치구군
한부모가족지원법	· 한부모가족복지상담소	시·도지사
	· 한부모가족복지상담원 배치	
	· 한부모가족복지단체 육성	국가·지방자치단체
	· 보호대상자 조사·보고	자치구군
	<ul style="list-style-type: none"> · 복지급여지급(생계비, 아동교육비, 아동양육비 등) · 복지자금대여(사업자금, 아동교육비, 의료비, 주택자금) · 고용촉진(직업능력개발훈련실시) 및 고용지원 연계 	국가·지방자치단체

법률	주요내용	책임
	<ul style="list-style-type: none"> · 공공시설 매점 및 시설설치 우선 허가 · 가족지원서비스 <ul style="list-style-type: none"> - 아동의 양육 및 교육서비스 - 장애인, 노인, 만성질환자 등 부양서비스 - 취사, 청소, 세탁 등 가사 서비스 - 교육·상담 등 가족관계 증진 서비스 등 · 국민주택분양 및 임대 우선 분양 · 한부모가족복지시설 설치 - 모자보호시설, 모자자립시설, 부자보호시설, 부자자립시설, 미혼모자시설, 미혼모자 공동생활가정, 모자공동생활가정, 부자공동생활가정, 미혼모공동생활가정, 일시보호시설, 여성복지관, 한부모가족복지상담소 · 비용보조(한부모가족사업 비용 지원) 	
다문화가족지원법	<ul style="list-style-type: none"> · 생활정보제공 및 교육지원(생활적응교육, 직업교육훈련) · 아동보육·교육(동등한 교육기회 및 복지지원) · 아동의 신속한 학교적응지원대책마련 · 취학전 보육 및 교육지원, 언어교육지원 	국가·지방자치단체
건강가정기본법	<ul style="list-style-type: none"> · 건강가정위한 제도 여건 조성, 시책강구 · 가족해체예방위한 제도와 시책강구 · 지역사회자원개발·활용 · 정보제공(가정생활에 관한 정보관리체계확립) 	국가·지방자치단체
	· 중앙건강가정정책위원회 구성	국가
	· 시·도건강가정위원회 구성	시·도
	· 건강가정기본계획수립(5년마다)	국가
	· 연도별 시행계획수립 및 시행	
	<ul style="list-style-type: none"> · 가정에 대한 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 가족구성원의 정신·신체적 건강지원, 경제생활안정, 안정된 주거생활, 직장가정의 양립, 위험환경으로부터 보호, 가정폭력으로부터 보호, 가정친화적 사회분위기조성 등, 사회보호 필요가정 적극 지원 · 자녀양육지원강화 <ul style="list-style-type: none"> - 보육 및 방과후 서비스, 양성평등 육아휴직제 활용 확대 · 가족복지 및 건강증진 · 가정봉사원 지원 · 건강가정교육(결혼준비교육, 부모교육, 가족윤리교육 등) · 건강가정지원센터 설치 · 민간단체 지원 	시·도
어린이 식생활안전관리 특별법	<ul style="list-style-type: none"> · 어린이 식품안전보호구역 지정(학교경계선 200m)관리 · 어린이 식품안전·영양교육 및 홍보 	자치단체장
성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 의료비지원(지원시설장이 피해자 질병치료 의뢰한 경우) · 전담의료기관지정 · 비용보조(지원시설과 상담소 설치·운영비용) 	국가·지방자치단체

법률	주요내용	책임
문화예술진흥법	· 문화예술진흥 시책강구, 국민문화예술활동 권장·보호·육성·재원마련 · 문화예술공간설치(대형건축물)	국가·지방자치단체
	· 문화구 지정·관리 · 문화예술복지증진 · 국제경연대회입상자 장려금 지급, 문화강좌설치, 학교 등의 문화예술진흥, 도서·문화 전용상품권 인증제도, 장애인 문화예술활동 지원	시·도지사
	· 문화예술진흥기금조성(중앙, 지방)	국가·지방자치단체
	· 한국문화예술위원회, 예술의 전당, 한국문학번역원 설립	국가
	· 국고보조(문화예술진흥사업·활동·시설)	국가·지방자치단체
문화예술교육지원법	· 경비보조 및 지원(문화예술진흥원, 지역센터 사업지원) · 학교문화예술교육지원(연구·개발, 프로그램운영비 등) · 학교문화예술활동 및 행사지원(동아리활동, 축제, 학예회 등) · 사회문화예술교육지원 · 민간교육시설지원(동아리활동, 축제, 발표회 등) · 지역사회문화예술활동 및 행사지원 · 각종 시설 및 단체 사회문화예술교육지원	국가·지방자치단체
	· 지역문화예술교육지원센터지정	국가
	· 경비지원 및 보조(사회문화예술교육시설 및 교육단체)	국가·지방자치단체
평생교육법	· 평생교육진흥정책 수립·추진(5년마다) · 평생학습도시지정 및 지원	국가
	· 경비지원 및 보조 · 평생교육기관 설치·운영 · 평생교육사 양성 및 설치 · 평생교육프로그램 개발 등	국가·지방자치단체
	· 평생교육진흥원설립	국가
	· 시·도평생교육진흥원 설치 또는 지정운영	시·도지사
	· 시·구·군평생학습관 설치·운영 지원	자치구군
	· 학습계좌제 도입·운영	국가
	· 문자해독교육 실시(성인 기초능력배양)	국가·지방자치단체
독서문화진흥법	· 독서문화진흥기본계획수립(5년마다)	국가
	· 연도별 시행계획수립	시·도지사
	· 학교의 독서 진흥(학교독서교육계획수립, 학교도서관 시설확충 등)	국가·학교장
	· 직장인 독서진흥 · 독서의 달 행사 · 행·재정상의 조치	국가
초·중·등교육법	· 교육기본법에 따라 초·중·고교 6년과 중·등·고교 3년 의무교육 실시 및 이를 위한 시설 확보 등 필요한 조치 강구 · 의무교육대상자 취학시키는데 필요한 학교 설립 및 경영 등 · 의무교육대상자의 친권자나 후견인이 경제적 사유로 의무교육대상자 취학시키기 곤란할 때 교육비 보조 · 교육비의 지원	국가·지방자치단체

법률	주요내용	책임
	<ul style="list-style-type: none"> - 본인 또는 그 보호자가 국민기초생활보호 수급권자인 학생 - 한부모가족지원법에 따른 보호대상자인 학생 - 가구 소득 등 고려하여 교육비 지원 필요하다고 인정되는 학생 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도학생정계조정위원회의 설치 · 전문상담교사의 배치 등 	교육감
	<ul style="list-style-type: none"> · 학생의 징계 · 학생의 인권보장 · 학생 관련 자료 제공의 제한 	학교의 장
	<ul style="list-style-type: none"> · 학습부진아 등에 대한 교육 · 특수교육이 필요한 사람이 통합교육을 하는 데에 필요한 시책 마련 	국가·지방자치단체
	<ul style="list-style-type: none"> · 교육정보시스템의 구축·운영 · 정보시스템 이용한 업무처리 및 지도·감독 	국가·교육감
	· 학생의 안전대책	학교의 장·교육감
유아교육법	· 유아교육발전기본계획 수립(5년 마다)	국가
	· 기본계획에 따른 연도별 시행계획 수립 및 추진	시·도
	<ul style="list-style-type: none"> · 유아교육·보육위원회 설치 - 유아교육 및 보육에 관한 기본계획 심의 - 유치원과 어린이집 간의 연계운영 심의 	국가
	· 유아교육진흥원 설치	국가·지방자치단체
	· 특수교육이 필요한 유아의 통합교육 실시에 필요한 시책마련	
	· 건강검진 및 급식	원장
	· 유아 관련 자료제공의 제한	
	· 유치원 운영실태 및 교육 등에 대한 지도·감독 및 평가	국가·교육감
	· 유아교육정보시스템의 구축·운영	
	<ul style="list-style-type: none"> · 무상교육 - 초등학교 취학 직전 3년의 유아교육은 무상으로 함. 	국가·지방자치단체
영유아보육법	· 보육정책조정위원회 설치 및 운영	국가
	· 보육정책위원회 설치 및 운영	국가·시도
	· 중앙보육정보센터 및 지방보육정보센터 설치·운영	국가·시도지사
	· 보육개발원 설치	국가
	· 보육 실태 조사(3년마다)	
	<ul style="list-style-type: none"> · 보육계획 수립 및 시행 · 취약보육 활성화를 위한 시책 수립·시행 - 영아·장애아·다문화가족 아동 등에 대한 보육 	국가·시도지사 및 시장·군수·구청장
	<ul style="list-style-type: none"> · 국공립어린이집 설치 - 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역에 우선적으로 설치 	국가·지방자치단체
	<ul style="list-style-type: none"> · 어린이집 원장 또는 보육교사의 자격 검정 및 수여 · 어린이집 원장 및 보육교사의 보수교육 	국가
	<ul style="list-style-type: none"> · 표준보육과정 개발·보급 및 내용 검토 · 어린이집에 대한 평가인증 실시 · 어린이집 안전공제사업 	국가

법률	주요내용	책임
	· 영유아 및 보육교직원에 대한 건강관리 및 응급조치	어린이집의 원장
	· 국민기초생활보장 수급권자와 일정소득 이하 가구의 자녀 등의 보육에 필요한 비용 전부 또는 일부 부담 · 어린이집이나 유치원 이용하지 않는 영유아에 대하여 영유아의 연령과 보호자 경제적 수준 고려하여 양육비용 지원 · 위에 언급된 비용 지원을 위해 보육서비스 이용권 영유아 보호자에게 지급	국가·지방자치단체
	· 무상보육의 특례 - 초등학교 취학 직전 1년의 유아, 장애아, 다문화가족 자녀 - 무상교육 실시 비용 부담 및 보조 - 필요한 어린이집 설치·운영	
아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	· 빈곤아동정책 수행에 필요한 법적·제도적 장치 마련 및 업무수행에 필요한 재원 안정적으로 확보 · 빈곤아동의 안전·건강 및 복지증진 위하여 빈곤아동과 그 보호자 및 가정 지원하기 위한 정책 수립·시행 · 빈곤아동이 차별받지 않도록 필요한 시책 마련	국가·지방자치단체
	· 빈곤아동의 복지·교육·문화 등의 기본적인 욕구에 대한 실태조사 수행 · 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획수립(5년마다)	국가
	· 연도별 시행계획수립	시·도지사
	· 아동빈곤예방위원회 설치 - 빈곤아동정책 기본방향, 관련 제도 개선 및 예산지원 사항, 관련 국제조약 이행·평가 및 조정에 관한 사항 등 심의·조정	국가
	· 지역아동빈곤예방위원회	시·도, 시·군·구
	· 입양의 날, 입양주간 지정	국가
	· 입양아동 등에 대한 사후서비스 제공과 국내입양 활성화에 필요한 정보 입양기관 등에 제공하기 위한 정보시스템 구축·운영	국가 (정보시스템은 법인이나 단체에 위탁운영 가능)
입양특례법	· 국내입양 우선 추진	국가·지방자치단체
	· 국외입양 감축	국가
	· 중앙입양원 설립 - 입양아동·가족정보 및 친가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스 운영 - 입양아동의 데이터베이스 구축 및 연계 - 국내외 입양정책 및 서비스에 관한 조사 연구 - 입양 관련 국제협력 업무 등 · 비용보조 - 중앙입양원의 설립·운영에 필요한 경비 보조	국가
	· 요보호아동의 발생예방 · 입양기관의 알선 받아 아동을 입양한 가정에 대해 입양아동이 건전하게 양육될 수 있도록 필요한 상담, 사회복지시설 이용 등의 사회복지서비스 제공 · 양육보조금 등의 지급	국가·지방자치단체

법률	주요내용	책임
	<ul style="list-style-type: none"> · 양육수당, 의료비, 아동교육지원비, 그 밖의 필요한 양육보조금 · 입양기관 운영하는 자에 대한 지도·감독 및 허가 취소 	국가, 시·도지사
학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 학교폭력의 예방 및 근절을 위한 조사·연구·교육·제도 등에 필요한 법적·제도적 장치 마련 · 청소년 관련 단체 등 민간의 자율적인 학교폭력 예방활동과 피해학생의 보호 및 가해학생의 선도·교육활동 장려 · 청소년 관련 단체 등 민간이 건의한 사항에 대해서는 관련 정책에 반영하도록 노력 · 학교폭력 예방 및 근절을 위한 노력에 행정적·재정적 지원 	국가·지방자치단체
	· 예방 및 대책에 관한 기본계획 수립(5년마다)	국가
	· 학교폭력대책위원회 설치	국가
	· 학교폭력대책지역위원회 설치	시·도지사
	· 학교폭력대책지역협의회 설치	시·군·구
	· 시·도교육청 내 학교폭력 예방 및 대책 담당 전담부서 설치·운영	국가
	<ul style="list-style-type: none"> · 학교폭력 예방과 사후조치 등을 위한 조사·상담 수행 · 피해학생 상담 및 가해학생 조사, 가해학생 학부모 조사, 학교폭력 예방 및 대책에 관한 계획의 이행지도, 관할구역 학교폭력 서클 단속 등 	국가·위탁기관 또는 단체의 장
	· 학교폭력대책자치위원회	
	<ul style="list-style-type: none"> · 학교폭력 예방 및 대책수립 위한 학교체제 구축, 피해학생 보호, 가해학생 선도 및 징계, 피해학생과 가해학생 간 분쟁조정 등 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 전문상담교사 배치 및 전담기구 구성 · 학교폭력 예방교육 실시 	학교의 장
	· 긴급전화의 설치	국가·지방자치단체
	· 학생보호인력의 배치	국가·지방자치단체, 학교의 장
	<ul style="list-style-type: none"> · 영상정보처리기기의 통합관제 · 학교폭력예방업무 효과적 수행위해 교육감과 협의하여 학교 내외에 설치된 영상정보처리기기 통합·관제 	국가·지방자치단체
학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> · 학교안전사고 예방 위한 필요 시설물 설치 및 학교안전사고 발생 위험성 있는 시설물 보수·관리에 필요한 예산 우선 지원 등 	국가, 교육감
	· 학교시설에 대한 안전점검	교육감, 학교장 등
	· 학교시설안전관리기준 작성	국가
	· 학교안전교육의 실시	학교장
	· 학교안전사고 예방활동 단체에 대한 지원	국가, 교육감
	· 학교안전사고보상공제 사업의 실시	국가, 교육감
	· 학교안전공제회 설립	
	<ul style="list-style-type: none"> · 학교폭력 피해학생의 치료비 등 지급, 구상권 행사 및 이에 관련된 업무, 학교안전사고 예방 관련 사업, 학교안전사고 예방 및 학교안전공제 사업 교육·홍보 등 	교육감
	· 학교안전공제중앙회 설립	국가

법률	주요내용	책임
	· 학교안전사고 예방정책 수립위한 조사·연구, 학교안전공제 제도 조사·연구 등	
장애아동복지 지원법	· 장애아동에게 적절한 복지지원 제공하기 위한 업무수행 · 장애아동과 그 가족을 위한 복지지원대책의 강구 · 장애아동을 위한 복지지원 사업의 연구·개발 · 장애의 조기발견을 위한 홍보 · 복지지원 전달체계의 구축 · 복지지원 이용권의 수급 및 이용에 대한 관리·감독 · 그 밖에 장애아동과 그 가족의 복지지원 위해 필요하다고 인정하는 사항	국가·지방자치단체
	· 중앙장애아동지원센터 설치·운영	국가
	· 지역장애아동지원센터	시·군·구
	· 장애아동 복지지원 실태조사(3년마다)	국가
	· 의료비지원 · 국민건강보험법, 의료급여법에 따라 제공되는 의료에 드는 비용 중 장애아동의 부담 지원 · 보조기구지원 · 학습과 일상생활활동에 필요한 보조기구 교부·대여, 수리, 구입에 필요한 비용 지급 · 발달재활서비스지원 · 인지, 의사소통, 적응행동, 감각·운동 등의 기능향상 및 행동발달위한 서비스 · 보육지원 · 영유아보육법에 따른 어린이집 이용대상 장애아동에 대한 보육료 지원 · 장애영유아 위한 어린이집 내에 특수교사와 장애영유아를 위한 보육교사 등 배치 · 가족지원 · 장애아동에 적합한 양육방법 습득, 가족 역량 강화 위한 가족상담·교육 등 · 돌봄 및 일시적 휴식지원 서비스 지원 · 지역사회 전환 서비스 지원 · 문화·예술 등 복지지원 · 취약가정 복지지원 우선제공 · 개별 복지지원의 목적에 따라 장애아동과 그 가족에게 현금 또는 현물 제공	국가·지방자치단체
학교보건법	· 학교의 환경위생 및 식품위생 유지·관리	학교의 장
	· 학교환경위생 정화구역 설정 · 학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 제시 · 학교설립에 따른 교육환경 보호 · 정비구역 학교의 교육환경 보호	교육감
	· 학생 및 교직원에 대한 건강검사 · 건강증진계획 수립 · 건강검사기록	학교의 장

법률	주요내용	책임
	<ul style="list-style-type: none"> · 학생보건관리 · 보건교육 · 예방접종 완료여부 검사 · 학생 안전관리 · 교직원 보건관리 	
	· 질병예방을 위한 학교 휴업	교육청장·학교의장
	· 감염병 예방접종의 시행	시장·군수·구청장
	<ul style="list-style-type: none"> · 의료인·약사 및 보건교사 배치 · 보건기구 설치 · 학교보건위원회 	국가
소년법	<ul style="list-style-type: none"> · 보호 대상 송치 및 통고 · 조사와 심리상의 진술거부권 고지, 조사명령 등 제시 · 소년부 조사 또는 심리 시의 전문가의 진단 	국가(소년부)
	<ul style="list-style-type: none"> · 피해자 등의 진술권 · 화해권고 · 보호처분 경합시 어느 하나의 보호처분 취소 · 임시조치 <ul style="list-style-type: none"> - 사건 조사 또는 심리하는 데에 필요하다면 인정하면 ①보호자, 소년을 보호할 수 있는 적당한 자 또는 시설에 위탁, ② 병원이나 그 밖의 요양소에 위탁, ③소년분류심사원에 위탁 	소년부 판사
	<ul style="list-style-type: none"> · 검사의 결정전 조사 · 조건부 기소유예 	검사
	<ul style="list-style-type: none"> · 심판 <ul style="list-style-type: none"> - 조사의 위촉, 심리의 분리, 심리의 방침(친절하고 온화한 심리, 소년의 심리상태 및 가정상황 등에 정확한 사실 밝힐 수 있도록 유의) - 사형 및 무기형의 완화(15년의 유기징역으로 대체) · 징역·금고의 집행 <ul style="list-style-type: none"> - 특별히 설치된 교도소 또는 일반 교도소 안에 특별히 분리된 장소에서 형 집행 	국가
	<ul style="list-style-type: none"> · 비행청소년이 건전하게 성장하도록 돕기 위한 조사·연구·교육·홍보 및 관련 정책의 수립·시행 · 비행청소년의 선도·교육과 관련된 중앙행정기관·공공기관 및 사회단체와의 협조체계 구축 및 운영 	국가
	<ul style="list-style-type: none"> · 조사 또는 심리 중인 보호사건이나 형사사건에 대해서 성명·연령 등으로 비추어볼 때 사건 당사자라고 짐작할 수 있는 사실 혹은 사진 보도 금지 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 소년원의 분류 · 보호소년의 처우상 필요하다고 인정하면 초·중등교육, 직업능력개발훈련, 의료재활 등 기능별로 분류하여 운영 	국가
	<ul style="list-style-type: none"> · 처우의 기본원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 인권 보호 우선적 고려 - 심신 발달 과정에 알맞은 환경 조성 	소년원장, 소년분류심사원장

법률	주요내용	책임
	<ul style="list-style-type: none"> - 보호소년 품행의 개선과 진보 정도에 따라 향상된 처우 · 수용·보호 · 분류심사 · 교정교육 등 	국가
	<ul style="list-style-type: none"> - 초·중등교육 직업능력개발훈련, 인성교육, 심신의 보호·지도 등을 통해 보호소년이 전인적 성장·발달 이루고 사회생활에 원만하게 적응할 수 있도록 함. - 소년원에 초중등교육법에 의거한 학교 설치·운영 가능 	
자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률	· 자살예방기본계획 수립(5년마다)	국가
	· 연도별 시행계획의 수립·시행	국가·시도지사
	· 시·도별 시행계획의 조정	국가
	· 자살실태조사(5년마다)	국가·지방자치단체
	· 자살통계 분석 및 정보관리체계 구축	
	· 자살예방센터 설치	
	· 자살위험자 지원 및 정신건강 증진 대책 마련	
	· 생명존중문화 조성	
	· 자살예방의 날(매년 9월 10일), 자살예방주간 실시	
	· 자살예방을 위한 홍보	
	· 자살유해정보예방체계의 구축	
	· 자살시도자 등에 대한 심리상담, 상담치료 지원	국가·지방자치단체
	· 명예 및 생활의 평온에 대한 배려	
	· 자살예방 등에 관한 전문인력 양성	
	· 자살예방사업 수행 단체 지원	
국민기초생활 보장법	· 급여의 종류 및 지급 방법 제시	국가
	· 자활 지원	국가·시도별 자활기관
	· 보장기관	
	· 급여의 실시	
	· 수급자의 권리와 의무	
	· 이의신청	
	· 보장비용	
국민건강증진법	· 국민건강증진종합계획 수립(5년마다)	국가
	· 실행계획의 수립(매년)	국가·시도지사
	· 국민건강증진정책심의위원회 설치	국가
	· 국민 건강생활 지원	국가·지방자치단체
	· 국민건강의식 잘못 이끄는 광고에 대한 변경 및 금지 명령	
	· 금연 및 절주 연구, 교육, 홍보 지원	
	· 보건교육의 실시 및 보건교육사 채용, 평가 등	국가·지방자치단체
	· 보건교육의 개발	국가
	· 국민 영양상태 조사 및 영양개선 관련 사업 시행	국가·지방자치단체
	· 국민영양조사 실시	국가
	· 구강건강사업 계획 수립·시행	국가·지방자치단체
	· 국민건강증진사업에 필요한 요원 및 시설 확보, 시책 강구	
	· 국민건강증진기금 설치 및 부담금 부과·징수 등	국가

법률	주요내용	책임
	· 보건교육 및 국민영양조사, 영양 지도 담당 공무원 및 단체와 공공기관에 종사하는 담당자에 대한 지도·훈련	
학교체육진흥법 (2013년 시행예정)	· 학교체육 진흥에 관한 기본시책 수립·시행(5년마다)	국가·지방자치단체
	· 학생 체력증진 및 체육활동 활성화를 위한 조치	학교의 장
	· 학교 체육시설 설치	국가·지방자치단체
	· 학생건강체력평가 실시계획의 수립 및 실시(매년)	국가·학교의 장
	· 유아 및 장애학생 체육활동 지원	국가·지방자치단체
	· 학교체육진흥중앙위원회·학교체육진흥지역위원회설치 및 운영	국가·시도 및 시도교육청
	· 학교체육진흥원 설립 및 운영	국가
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	· 청소년 보호를 위한 시책의 마련 · 내용 선별 소프트웨어 개발 및 보급, 청소년 보호 위한 기술 개발 및 보급, 청소년 보호 위한 교육 및 홍보 등 · 청소년유해매체물의 표시 · 청소년유해매체물의 광고금지 · 청소년 보호 책임자의 지정	국가(방송통신위원회)

자료: 하정화 외(2009)의 자료 재구성.

국가법령정보센터(www.law.go.kr) (검색일: 2012. 11. 29)

제2절 아동정책 예산

1. 중앙 및 지방정부의 아동정책 예산

중앙정부의 아동(복지)정책 예산은 2007년 695억원에서 2012년에는 2,084억원으로 3배 증가하였다(표 4-2 참조). 반면 동일 기간에 우리나라 사회복지예산은 4.3배나 증가하여 이에 비해서 아동정책 예산은 적게 증가하였음을 알 수 있다. 예산의 항목별 변동은 2007년에 비해서 2012년의 경우는 요보호아동 예산비중이 39.0%에서 24.2%로 낮아진 반면, 아동복지지원 사업의 비중은 59.9%에서 75.4%로 증가하였다는데 있다. 특히 아동복지지원 사업에서는 드림스타트 사업의 예산 증액이 눈에 띈다('07년 50억에서 '12년 462억). 전반적으로 보았을 때, 참여정부나 현 정부에서나 아동서비스 정책상에서는 커다란 변화가 없음을 알 있다. 아동정책의 패러다임이나 이념이 변화했다기보다는 사업의 대상 확대 수준으로 복지정책이 변화했다.

<표 2-4> 중앙정부의 아동복지정책 예산

구분	2007년		2012년		
	계	비율 (%)	계 (원)	비율 (%)	주요 내용
사회복지예산	19조 2,409억		82조 799억		4.3배 증가
합 계 (사회복지예산 대비 비율)	695억	100.0 (0.36)	2,084억	100.0 (0.25)	3.0배 증가
A. 요보호아동보호육성 (소계)	271억	39.0	505억	24.2	
1. 아동생활시설	82억	11.8	155억	7.4	양육시설 등 지원
2. 실종예방 등 아동안전증진	12억	1.7	82억	3.9	
3. 입양	123억	17.7	165억	7.9	장애아동수당(중증: 627천원, 경증: 551천원), 의료비, 양육수당: 150천원
4. 가정위탁	21억	3.0	15억	0.7	1인당 지원액 7만원
5. 아동발달지원 계좌	33억	4.7	88억	4.2	대상: 47,424명, 평균: 23,431원
B. 아동복지지원 (소계)	416억	59.9	1,571억	75.4	
6. 방과후 활동지원(지역아동센터)	366억	52.7	1,109억	53.2	대상: 3,500개소, 단가: 395만원/월
7. 드림스타트	50억	7.2	462억	22.2	센터 181개소 지원비 단가: 3억원
C. 아동정책 (소계)	8억	1.2	8억	0.4	
8. 아동청소년정책 연구 및 통계조사	2억	0.5	3억	0.2	연구 및 안전대책
9. 아동참여 인권증진	5억	0.7	5억	0.3	모니터링센터 운영, 행사비 등

자료: 보건복지부(2007). 2007년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
 보건복지부(2012). 2012년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

한편, 지방정부의 아동 및 청소년 복지예산은 대상별로 차이가 있었다. 일반회계 예산을 기준으로 보았을 때 2010년 현재 지방정부의 평균 영유아예산은 213억원 정도이었고, 아동 24억원, 청소년 13.5원억이었다.

전체 사회복지예산에서 해당 대상별 복지예산의 비중을 살펴보았더니, 영유아

19.7%, 아동 3.7%, 청소년 1.6%로 대상별로 복지예산 비중이 매우 차별적으로 나타났다. 특히 영유아의 경우는 무상보육 및 양육수당 등의 도입으로 복지예산 비중이 높음을 알 수 있다. 이를 다른 복지대상인 노인과 장애인과 비교하여 보았더니, 노인의 경우는 비중이 30.0%로 매우 높았고, 장애인은 7.3%로 영유아보다는 낮았으나, 아동과 청소년보다는 높은 것으로 나타났다.

아동의 유형별 1인당 복지비는 영유아 2.5백만원으로 가장 많았고, 아동 13.9만원, 청소년 6만원의 분포를 보이고 있다. 한편, 노인은 1.2백만원, 장애인은 72만원으로 나타나 영유아보다는 낮았으나, 아동 및 청소년에 비해서는 상당히 높은 편임을 알 수 있다. 즉, 아동복지는 영유아에 집중되어 있고, 나머지 대상은 복지에서 소외되어 있음을 알 수 있다. 특히 청소년의 경우는 가장 심각한 복지의 소외대상으로 파악되었다.

<표 2-5> 대상별 1인당 아동·청소년 복지비(2010년)

(단위: 천원, %)

	일반회계예산				
	영유아	아동	청소년	노인	장애인
합계	4,851,785,876	786,915,633	306,454,231	5,663,190,113	1,510,904,234
시군구 평균	21,373,506	3,466,589	1,350,019	24,947,974	6,655,966
사회복지예산 대비 비중	19.7	3.7	1.6	30.0	7.3
1인당 복지비	2,545	139	60	1,204	720

2. 사업별 지원현황

이번에는 각 사업별 대상 및 지원규모 등을 살펴보았다. 이때도 아동과 영유아, 청소년을 비교하여 살펴보았다. 다음 3개의 표(표 2-6, 2-7, 2-8)에서는 영유아, 아동, 청소년정책의 대상유형 및 1인당 지원금을 제시하였다. 표에서 제시한 바와 같이 영유아정책은 대상이 전체 계층이거나 소득하위 70% 등 매우 보편적인 편이다. 1인당 지원금도 10-20만원 정도 되는 상황이다. 반면, 아동정책의 대상은 아동정책

연구를 제외하면 매우 협소함을 알 수 있다. 청소년정책 대상도 아동정책과 마찬가지로 정책연구 및 수련시설을 제외하면 기출청소년 및 저소득층 청소년을 중심으로 하고 있다.

<표 2-6> 보육정책의 대상 및 1인당 지원금 (2012년 기준)

영유아 사업명	대상	대상수/총액	1인당 지원금
1. 보육시설지원	어린이집	39,842개소 4,844억원	1개소당 12천원
2. 보육료지원	0~2세 전계층 3~4세 소득하위 70%	1,102천명 23,913억원	0세 39.4천원/1세 34.7천원 2세 28.6천원/3세 19.7천원 4세 17.7천원
3. 양육수당	36개월 미만 어린이집 미이용아동	9.6만명 1,026억원	0~2세 20만원 1~2세 10만원

자료: 보건복지부(2012). 2012년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요를 기반으로 추정

<표 2-7> 아동정책의 대상 및 1인당 지원금 (2012년 기준)

아동 사업명	대상	대상수/총액	1인당 지원금
1. 아동시설지원	요보호아동	17,000명	1인당 100만원
2. 입양지원	입양아동	9,520명	1인당 15만원
3. 위탁아동지원	가정위탁아동	18,000명	1인당 10만원
4. 아동발달계좌지원	저소득층	4만명	1인당 3만원
5. 지역아동센터지원	저소득층아동	100,000명/1109억원	1인당 1.1백만원
6. 드림스타트	0-12세 저소득층	40,000명/8,957백만원	1인당 22만원
7. 아동정책연구	모든 아동 (6-18세미만)	7,143,803명/319백만원	1인당 45원

자료: 보건복지부(2012). 2012년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요를 기반으로 추정

<표 2-8> 청소년정책의 대상 및 1인당 지원금 (2012년 기준)

청소년 사업명	대상	대상수/총액	1인당 지원금
1. 청소년정책 연구	모든 청소년	10,197,000명/1,112백만원	1인당 109원
2. 방과후 아카데미 지원	저소득층 청소년	8,000명/15,471백만원	1인당 1.9백만원
3. 청소년 수련시설 지원 및 확충	모든 청소년	10,197,000명/42,204백만원	1인당 4천원
4. 청소년취업지원 (두드림존 운영)	기출 학업중단 요보호청소년	388천명(추정)/2,554백만원	1인당 6.5천원
5. 폭력 및 가출예방	가출청소년	200명/200백만원	1인당 1백만원
6. 유해환경 개선	유해업소	1,636개소/1,636백만원	1개소당 1백만원

자료: 보건복지부(2012). 2012년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요를 기반으로 추정
여성가족부(2012). 2012년도 여성가족부 소관 예산 및 기금운용계획 개요를 기반으로 추정

3. 주요국과 한국의 아동복지예산 비중 비교

이번에는 주요 선진국인 미국, 영국, 일본의 아동정책 예산 유형과 우리나라의 예산유형을 비교하여 살펴보았다. 아동정책의 기초를 살펴보기 위해서 아동정책예산 대비 빈곤아동예산의 비중을 살펴보았다. 이를 통해서 각국의 아동정책의 주요 대상이 어떠한지를 살펴보고자 하였다.

우선 우리나라의 경우는 <표 2-4>에 제시된 예산비중을 바탕으로 빈곤아동예산 비중을 살펴보았더니 $24.2\% + 75.4\% = 99.6\%$ 로 거의 대부분의 예산이 빈곤아동을 위한 예산이고 일반아동을 위한 예산은 0.4%에 불과한 것으로 파악되었다. 일반아동의 위한 항목에는 아동청소년정책 연구 및 통계조사와 아동참여를 위한 인권증진 항목이 포함된다.

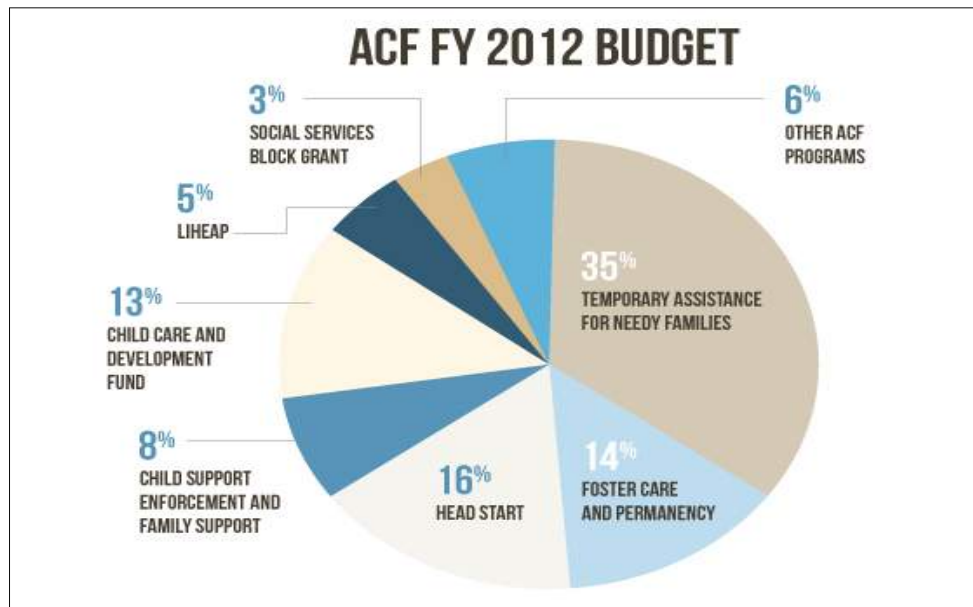
미국의 경우는 2012년의 아동가족청(ACF: Administration for Children and Families)의 예산을 기준으로 살펴본 결과 77%가 빈곤아동예산인 것으로 파악되었다. 즉 저소득가족을 위한 에너지 지원프로그램(LIHEAP: Low Income Home Energy Assistance Program), 아동양육 및 발달 기금, Child Support Enforcement and Family Support, Head Start, TANF 등이 포함된다. 이때, social services block grant, other ACF programs, foster care and permanency 프로그램 비용은 일반아동도 대상으로 하고 있으므로 제외하였다. 우리나라보다는 양호한 편이기는 하지만, 미국도 아동예산의 대부분인 4분의 3이 빈곤아동을 위한 것임을 알 수 있다.

영국의 경우는 아동 및 가족복지를 담당하고 있는 교육부 예산 중 아동 및 가족 관련 예산을 중심으로 살펴보았다. 그 결과 2012-2013년 현재 전체 아동관련 예산의 58.2% 정도가 빈곤아동예산인 것으로 파악되었다. 여기에는 Sure Start, 취약계층 아동지원, 특정가족지원, 기타 아동 및 가족지원, 청소년을 위한 표적화된 서비스 등이 포함되고 총 79억파운드 정도 중 46억 파운드를 빈곤아동 및 가족에게 지출하고 있다.

일본의 경우는 후생노동성의 고용균등·아동가정국 예산 중 아동 및 가족관련 예산을 통해서 살펴보았다. 2011년 현재 전체 예산은 2.5조엔이고 이중 10.9%가

빈곤아동예산인 것으로 파악되었다. 빈곤아동예산 항목에는 한부모가족 지원, 확대 및 요보호아동 지원 등이 포함된다. 일본은 자유주의 복지국가임에도 불구하고 아동에 대해서는 비교적 보편적인 정책을 펴고 있는 것으로 파악된 이유는 아동복지 중 아동수당예산이 차지하는 비중이 많기 때문이라고 본다(전체 아동가정국 예산의 68.82%).

[그림 2-1] 미국의 아동가족청 예산비중



주: 비빈곤아동 지출부분: social services block grant, other ACF programs, foster care and permanency
 자료: ACF. homepage.

<표 2-9> 영국의 아동 가족예산 (2012-2013년)

(단위: 파운드, %)

항목	계	비율
1. CHILDREN'S AND YOUNG PEOPLE'S SERVICES – SURE STARTS CHILDREN'S CENTRES		
1) Funding for individual Sure Start Children's Centres	713,347,693	9.0
2) Funding on local authority provided or commissioned area wide services delivered through Sure Start Children's Centres	166,378,592	2.1
소계	879,726,285	11.1

항목	계	비율
2. CHILDREN'S AND YOUNG PEOPLE'S SERVICES – CHILDREN LOOKED AFTER		
1) Residential care	876,993,900	11.1
2) Fostering services	1,305,618,879	16.5
3) Other children looked after services	166,730,079	2.1
4) Short breaks(respite) for disabled children	64,738,873	0.8
5) Children placed with family and friends	52,562,552	0.7
6) Education of looked after children	29,466,991	0.4
7) Leaving care support services	216,005,028	2.7
8) Asylum seeker services children	21,770,687	0.3
소계	2,733,886,990	34.5
3. CHILDREN'S AND YOUNG PEOPLE'S SERVICES – CHILDREN AND YOUNG PEOPLE'S SAFETY		
1) Child death review processes	4,076,646	0.1
2) Commissioning and social work (includes LA functions in relation to child protection)	1,578,156,865	19.9
3) Local safeguarding children's board	22,177,388	0.3
소계	1,604,410,899	20.3
4. CHILDREN'S AND YOUNG PEOPLE'S SERVICES – FAMILY SUPPORT SERVICES		
1) Direct payments	69,705,749	0.9
2) Short breaks (respite) for disabled children	213,747,478	2.7
3) Other support for disabled children	53,059,370	0.7
4) Intensive family Interventions	81,901,053	1.0
5) Other targeted family support	342,369,347	4.3
6) Universal family support	102,653,731	1.3
소계	863,436,727	10.9
5. CHILDREN'S AND YOUNG PEOPLE'S SERVICES – OTHER CHILDREN AND FAMILY SERVICES		
1) Adoption services	230,595,200	2.9
2) Special guardianship support	60,034,480	0.8
3) Other children's and families services	83,374,553	1.1
소계	374,004,234	4.7
1) Children's Services Strategy	210,810,952	2.7
6. CHILDREN'S AND YOUNG PEOPLE'S SERVICES – SERVICES FOR YOUNG PEOPLE		
1) Universal services for young people (including youth work, positive activities and IAG)	386,377,981	4.9
2) Targeted services for young people (including youth work, positive activities and IAG)	277,441,683	3.5
3) Substance misuse services (Drugs, Alcohol and Volatile substances)	17,812,164	0.2
4) Teenage pregnancy services	15,449,838	0.2
5) Other services for young people (includes discretionary awards and student support)	8,260,757	0.1
소계	705,342,423	8.9
1) Youth justice	174,361,233	2.2
1) Capital Expenditure from Revenue (CERA) (Children and young people services)	185,985,260	2.3
합계: Total Children and Young People's Services and Youth Justice Budget (excluding CERA) (1~6)	7,922,424,893 (4,607,428,539)	100.0

빈곤아동지출 항목은 이탤릭체로 된 부분임. 총계는 괄호안에 표시함.

빈곤아동지출비율 = $4,607,428,539 / 7,922,424,893 \times 100 = 58.1568$

자료: 영국 교육부 홈페이지

<표 2-10> 일본의 아동정책 예산(2010-2011년)

(단위: 백만엔)

구분	2010년 (A)	2011년(B)	차이 (%) (B-A)	'11년 비중 (%)
고용균등·아동가정국 예산 합	2,286,100	2,524,700	10.40	100.0
1. 아동수당	1,472,228	1,737,532	18.02	68.82
2 대기아동 해소를 위한 보육서비스와 방과후 대책	457,468	482,559	5.48	19.11
(1) 대기아동해소책 등 보육서비스	-	408,797	-	16.19
(2) 방과후아동대책	-	34,392	-	1.36
(3) 자녀양육지원	-	39,370	-	1.56
3. 모자보건의료대책	23,058	28,797	24.89	1.14
(1) 불임치료	-	12,306	-	0.49
(2) 소아만성질환 지원	-	16,207	-	0.64
4. 한부모가족 지원	176,432	185,899	5.37	7.36
(1) 한부모가족 취업 및 생활지원	-	3,721	-	0.15
- 자립을 위한 취업지원	-	3,644	-	0.14
- 양육비	-	60	-	0.00
(2) 자립촉진을 위한 경제지원	-	182,178	-	7.22
5. 아동학대 등 요보호아동 대책	89,673	90,548	0.98	3.59
(1) 학대받는 아동지원	-	84,767	-	3.36
- 지역체제정비	-	-	-	0.00
- 아동상담소 체제 강화	-	-	-	0.00
- 아동가정지원센터 확충	-	-	-	0.00
- 요보호아동 보호지원	-	84,494	-	3.35
(2) 배우자 폭력 예방	-	5,781	-	0.23
6. 육아휴직, 단시간 근무 등 이용하기 편리한 직장환경 정비	9,780	9,804	0.25	0.39
(1) 양립지원 고용관리 개선	-	9,388	-	0.37
(2) 개정육아개호휴업법 시행	-	317	-	0.01
(3) 중소기업에 차세대육성지원대책 추진	-	99	-	0.00

자료: 후생노동성(2010), 「평성23년도 고용균등·아동가정국 예산요구 개요」,
<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/11gaيسان/dl/koji.pdf>
 노란색부분: 빈곤아동 지출부분임.

제3절 아동복지서비스 전달체계

현재 우리나라의 아동관련 서비스의 전달체계를 살펴보면 중앙정부에서 지방자치 단체를 통해 서비스를 제공하는 공공전달체계와 정부에서 민간위탁이나 민간설립기

관 예산지원을 통해 아동들에게 서비스를 제공하는 민간전달체계로 구분할 수 있다.

1. 공공전달체계 현황

우리나라 아동관련 서비스의 공공전달체계는 국가의 행정체계인 보건복지부, 여성가족부, 고용노동부, 문화체육관광부 및 교육과학기술부 등 중앙정부와 시도, 시·군·구 그리고 읍·면·동을 통해 제공되는 공공부조 및 아동관련 사회적 서비스를 일컫는다. 이러한 서비스의 체계로는 보건복지부 중심의 아동복지 서비스 전달체계와 여성가족부 중심의 청소년 서비스 전달체계 그리고 고용노동부, 문화체육관광부 및 교육과학기술부 등 기타부처를 통해서 전달되는 아동관련 서비스 체계로 구분할 수 있다.

가. 아동복지서비스 전달체계¹⁾

우리나라 아동복지 서비스 전달체계는 보건복지부에서 관할하고 지방자치단체의 행정조직에서 지역사회 서비스기관에 대한 운영비 보조와 행정적인 지도감독이 이루어지는 체계로 구성되어 있다. 이 중 아동복지사업의 특성에 따라서는 중앙에 사업의 기획 및 수행을 총괄하는 위탁기관을 별도로 두고 보건복지부와 지방자치단체 그리고 서비스 제공기관 사이에서 업무를 지원하는 체계로 구성되어 있다.

1) 보건복지부(2012). 「2012년도 아동분야사업안내」 참조

<표 2-11> 아동복지서비스 사업별 주요 추진주체

사업명	서비스 내용	서비스 주요 추진주체
요보호 아동 시설 보호	시설보호지원 및 퇴소아동 자립지원 (양육, 일시보호, 자립지원, 아동복지)	보건복지부, 지방자치단체, 아동보호시설
가정입양지원	장애아동 양육보조금/의료비 지원, 입양비용 지원, 입양기관 운영지원, 입양정보통합관리 시스템 운영, 중앙입양정보원 및 단체 지원	보건복지부, 지방자치단체, 입양기관, 입양기관, 중앙입양원
가정위탁지원	양육보조금 및 국민기초생활보장법에 의한 생계비지원, 상해보험료 지원, 퇴소아동 자립지원	보건복지부, 지방자치단체, 가정위탁지원센터
소년소녀가정 지원	국민기초생활보장법에 의한 생계급여, 교육급여, 의료급여, 부가급여 및 전세자금 등 지원	보건복지부, 지방자치단체
공동생활가정 (그룹홈) 운영	그룹홈 인건비 및 운영비 지원, 퇴소아동 자립지원, 국민기초생활보장법에 의한 생계비지원	보건복지부, 지방자치단체
아동급식 지원	아동에 대한 급식지원	지방자치단체, 아동급식지원센터, 민간단체, 음식점 등
디딤씨앗통장 (아동발달지원계좌)	시설, 요보호 및 기초생활수급자 아동 대상 계좌 적립금 지원	보건복지부, 지방자치단체, 금융기관, 한국아동복지협회, 아동보호시설, 공동생활가정, 사회복지단체 등
드림스타트	취약지역 저소득 아동가구 대상 맞춤형 통합서비스 제공	보건복지부, 지방자치단체, 드림스타트센터, 드림스타트 사업지원단, 지역사회 서비스 연계기관 및 후원기관
방과후 아동보호	지역아동센터 지원 및 아동복지교사 운영	보건복지부, 지방자치단체, 지역아동센터 중앙지원단 및 시도지원단, 지역아동센터
아동학대예방	아동학대 피해 아동 가족기능강화 및 재학대 방지대책, 아동학대예방인프라 및 제도 효율화 추진	보건복지부, 중앙아동보호전문기관
아동 안전보호	실종아동장애인 보호 및 지원	보건복지부, 지방자치단체, 실종아동 전문기관, 보호시설/의료기관 등, 경찰청
	아동안전지킴이	보건복지부, 경찰청, 재향경우회, 대한노인회
아동청소년 정책	아동청소년정책 연구 및 통계조사	보건복지부, 아동청소년정책 연구기관
	아동참여 인권 증진	보건복지부, 아동권리 모니터링센터(위탁)

자료: 보건복지부(2012), 「2012년도 아동분야사업안내 및 강해규 외(2010) 제3차 사회보장 장기발전방향

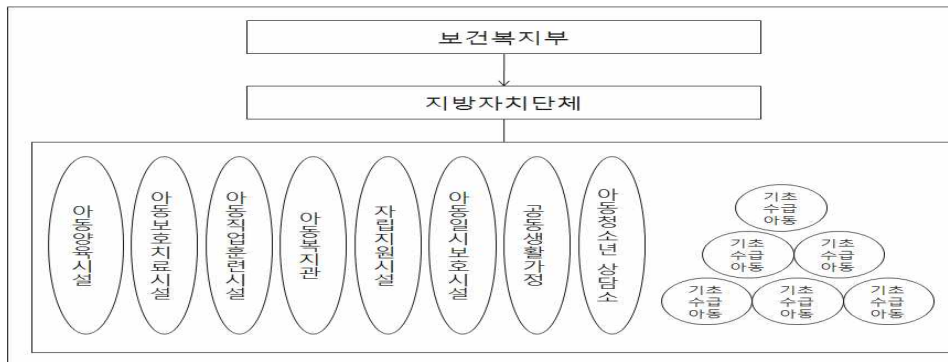
중앙에 보건복지부 위탁으로 사업 총괄기관을 두고 보건복지부와 지방자치단체 그
리고 지역 내 서비스 제공기관을 연결하는 체계로 운영되는 사업들은 가정위탁지원,
드림스타트, 방과후 아동보호, 아동학대예방, 아동안전보호, 아동참여 및 인권증진 등
이 있다. 이러한 서비스들은 각 사업별로 가정위탁지원센터, 드림스타트사업지원단,

지역아동센터 중앙지원단, 중앙아동보호전문기관, 실종아동 전문기관, 아동권리 모니터링센터 등에서 사업의 기획 및 총괄과 평가 등 정부 수행기능을 지원한다.

1) 공공부조 및 시설보호²⁾

요보호아동을 대상으로 지원되는 국민기초생활보장법에 의한 공공부조, 급식비보조, 아동복지시설 서비스 등은 보건복지부 - 지방자치단체 - 공공부조대상 아동/아동복지시설로 직접 이어지는 조직체계를 가지고 있다. 이러한 경우 중앙정부가 전체 사업 예산의 배정 및 지도감독, 아동의 서비스만족도 등 행정상의 지도감독권을 가지고 있으며 시도와 시군구는 중앙정부나 지방정부의 업무시달에 대한 구체적인 집행 즉, 공공부조 대상 아동에 대한 생계비 등 지원과 각 시설에 운영비 보조 및 감독, 사업시행을 담당한다.

[그림 2-2] 공공부조 및 아동시설보호 전달체계



자료: 정익중(2009) 아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰, 사회복지연구, 40(1). p. 303의 <그림 1> 기존 아동청소년정책 전달체계의 현황에서 발췌 및 본 연구의 내용에 맞추어 변형함.

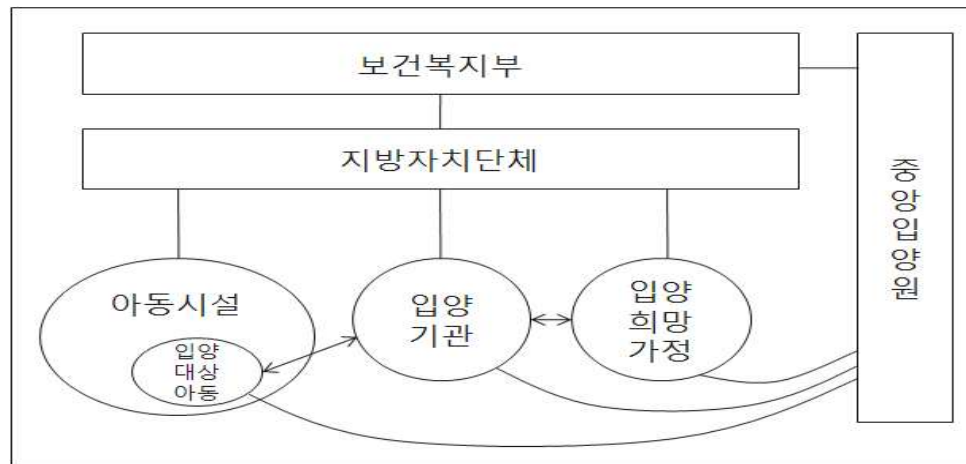
2) 가정입양지원

입양은 입양을 희망하는 가정과 입양기관 그리고 입양대상아동이 소속된 기관 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 입양에 따르는 지원서비스의 전달체계는 보건복지

2) 본 단락은 본 연구를 위한 자료원으로 작성된 오승환(2012), ‘아동정책 구현을 위한 인프라 구축방안’에서 발췌함.

부와 지방자치단체에서 입양가정 및 입양기관을 대상으로 하고 있다. 지원서비스는 주로 입양가정에 지원되는 현금급여 및 기타 서비스 등이다. 중앙아동입양원은 재단 법인으로서 입양과 관련된 정보의 제공과 국제협력업무 및 관련 연구 등 입양과 관련된 지원서비스를 제공한다.

[그림 2-3] 가정입양지원사업 전달체계



자료: 보건복지부(2012), 2012년 아동사업안내

3) 가정위탁지원

가정위탁은 보호를 필요로 하는 아동과 위탁가정(친인척 혹은 일반가정)을 대상으로 지방자치단체 그리고 중앙 및 지역가정위탁지원센터 등을 통하여 지원서비스를 제공한다. 지원서비스로는 양육보조금 및 생계비(국민기초생활보장법에 의함), 자립지원정착금 및 대학진학자금, 아동상해보험료 및 전세자금 등 현금지원과 그 밖에도 교육 및 상담, 사례관리서비스 등이 있다.

가정위탁보호의 전달체계는 지방자치단체와 지역가정위탁지원센터가 위탁가정과 아동을 연계하는 체계이며 중앙가정위탁지원센터는 보건복지부로부터 가정위탁제도와 관련된 업무를 위탁수행하며 지역가정위탁지원센터의 업무를 지원한다.

[그림 2-5] 드림스타트사업 전달체계

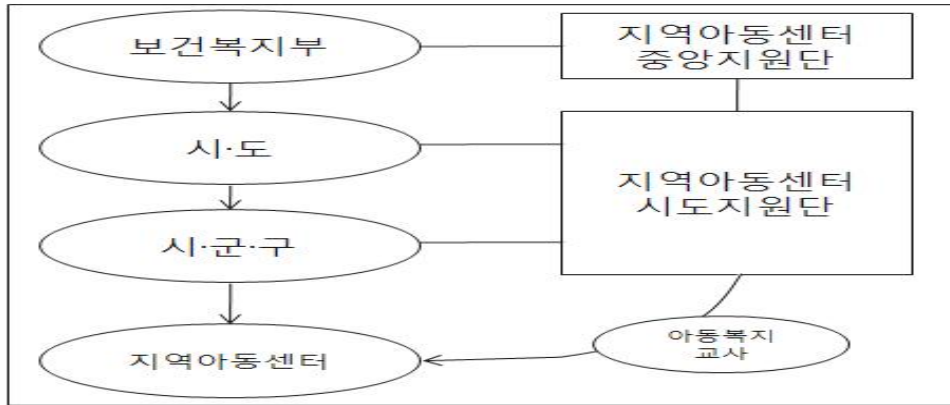


자료: 드림스타트 홈페이지, http://www.dreamstart.kr/sub_01/body03.asp 사업추진체계

5) 방과후 아동보호

보건복지부의 방과후 아동보호사업은 지역아동센터를 대상으로 운영비 지원과 아동복지교사의 파견사업으로 구성된다. 서비스의 전달은 보건복지부가 정책결정 및 총괄 등을 담당하고 보건복지부 위탁기관인 지역아동센터 중앙지원단은 이러한 중앙정책의 개발, 기획 및 평가 등 전반적인 사항을 지원한다. 지역아동센터 운영비지원의 경우 지방자치단체를 통하여 예산이 지원되고 관리 및 평가가 이루어지며, 아동복지교사 지원사업은 지역아동센터 지원단을 통하여 교사채용 및 파견, 예산집행이 이루어지며 이와 관련하여 지방자치단체에서 업무를 지원한다. 2012년 6월 기준 전국 지역아동센터의 수는 4,003개이며 이 중 3,484개소가 정부의 운영비지원을 받고 있다(지역아동센터 중앙지원단, 2012). 또한 2012년도 상반기 평균 기준 전국 지역아동센터에 파견된 아동복지교사의 수는 2,669명으로 나타났다.

[그림 2-6] 보건복지부의 방과후 아동보호사업 전달체계



자료: 보건복지부(2012), 2012년 아동사업안내, p. 417. 사업추진체계

6) 아동학대예방

보건복지부의 아동학대관련 사업은 아동학대예방과 아동학대 피해자 지원 사업을 중심으로 운영된다. 사업의 전달체계는 보건복지부와 지방자치단체를 중심으로 한 행정체계와 중앙아동보호전문기관과 지역아동보호전문기관 및 다수의 연계기관을 중심으로 한 사업운영 및 서비스체계로 구분할 수 있다.

[그림 2-7] 아동보호 전달체계



자료: 중앙아동보호전문기관 홈페이지, http://korea1391.org/new_index/, 아동보호체계

보건복지부와 지방자치단체는 본 사업의 보조금을 교부하고 정책의 결정 및 총괄 기능을 수행하며 아동보호전문기관의 사업 수행을 지원한다. 지역아동보호전문기관은 지역사회의 여러 기관과 연계하여 구체적인 학대아동 보호사업을 수행하며 중앙 아동보호전문기관은 이러한 사업의 기획, 수행 및 평가 등의 총괄업무를 담당한다.

7) 아동안전보호

아동안전보호 사업은 실종아동 및 장애인을 보호하고 찾아주는 서비스와 지역 내에 아동안전지킴이를 지원하여 아동대상범죄를 예방하는 서비스 등으로 구성된다. 실종아동보호 서비스 전달체계는 보건복지부 위탁기관인 실종아동전문기관을 중심으로 경찰청과 지방자치단체 및 보호/의료기관의 협력과 연계를 통하여 운영된다. 아동안전지킴이 서비스의 전달체계는 보건복지부와 보조사업자인 재향경우회, 그리고 경찰청의 협력체계로 운영된다.

[그림 2-8] 실종아동보호 협력체계

보건복지부 (실종아동전문기관)	경찰청 (실종아동찾기센터, 국번없이182)	지방자치단체	보호시설 또는 정신의료기관 등
<ul style="list-style-type: none"> • 정책 수립 및 시행 • 무연고아동등 신상카드 DB 구축 • 실태조사 및 연구 • 실종예방·교육 및 홍보 • 실종아동등의 가족지원 • 기타 필요 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 실종신고 접수 • 수색 및 수사 • 유전자검사대상물 채취 • 관계장소 출입·조사 • 위반사항 과태료 부과·징수 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰관서에 실종 아동등 발견 신고 ※ 경찰청 실종아동찾기센터(국번없이 182) • 신상카드 작성·제출 여부 지도·감독 • 관계장소 출입·조사 • 위반사항 과태료 부과·징수 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰관서에 실종 아동등 발견 신고 ※ 경찰청 실종아동찾기센터(국번없이 182) • 신상카드 작성 제출

자료: 보건복지부(2012), 2012년 아동사업안내, p. 545. 실종 아동장애인의 업무처리 절차: 협력체계

나. 기타 부처의 아동관련 서비스 전달체계

보건복지부 이외에 중앙부처인 여성가족부, 고용노동부, 문화체육관광부 및 교육과학기술부 등에서도 아동관련 정책이 운영되고 있다. 여성가족부는 청소년을 대상으로 복지 및 청소년활동사업을 운영하고 있으며, 고용노동부는 청년 취업관련 사업

을, 문화체육관광부는 아동 및 청소년 대상 문화복지 및 문화체육교육 등의 사업을, 교육과학기술부는 교육복지사업 및 아동청소년 보호대책 관련 사업을 운영한다.

1) 여성가족부의 청소년 대상 서비스³⁾

여성가족부의 청소년 대상 서비스는 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 청소년 참여증진 및 우대사업, 청소년 역량개발사업, 청소년 복지사업, 청소년 보호사업 등이다. 각 유형별로 다수의 세부사업으로 구성되어 있다. 유형별로 전달체계를 살펴보면 우선 청소년 참여증진 및 우대사업의 경우 여성가족부와 지방자치단체, 참여활동 운영을 위한 위탁운영기관 등 3개 기관을 중심으로 하고 있다. 그 밖에 청소년 우대증 발급에는 한국조폐공사가 제조와 발급을 관리한다.

청소년역량개발사업의 전달체계는 공통적으로 여성가족부와 지방자치단체를 중심으로 하고 있으며, 방과후아카데미 사업은 청소년 방과후 아카데미 운영지원단 및 관련기관 등이 주축이 되고 청소년 지도사 배치는 청소년 수련시설이, 청소년 활동진흥센터 운영사업은 한국청소년활동진흥원 및 활동진흥센터 등이 중심이 된다.

청소년 복지사업은 세부적으로 6개 사업이 운영되는데, 전반적으로 여성가족부와 지방자치단체 그리고 한국청소년상담원 및 지역의 청소년 상담지원센터가 주축을 이루어 서비스를 전달한다.

청소년 보호사업은 다수의 정부기관의 협력을 통하여 서비스가 전달되는 것을 알 수 있는데, 여성가족부 외에도 교육과학기술부, 행정안전부, 문화관광부 및 교육청과 학교, 지방자치단체 등의 협력체계를 구성한다.

3) 여성가족부(2012). 「2012년 청소년 사업안내」를 참조함.

<표 2-12> 여성가족부 청소년대상 서비스

사업유형	세부사업명	서비스 주요 추진주체
청소년 참여증진 및 우대사업	청소년 참여사업: 청소년 참여위원회, 청소년 특별회의, 청소년 참여 지역사회 변화 프로그램, 청소년 운영위원회	여성가족부, 지방자치단체 담당사업과, 각 활동의 위탁운영기관
	청소년 우대사업 및 청소년증 발급	여성가족부, 지방자치단체, 한국조폐공사
청소년 역량개발 사업	청소년 방과후 아카데미 운영	여성가족부, 지방자치단체 방과후 아카데미 운영지원단, 방과후아카데미 지원협의회, 아카데미 운영기관
	청소년 지도사 배치 지원	여성가족부, 지방자치단체, 청소년수련시설
	청소년 활동진흥센터 운영	여성가족부, 한국청소년활동진흥원, 시도 및 시군구 청소년활동진흥센터
	청소년 문화존 및 동아리 지원사업	여성가족부, 지방자치단체, 교육청, 청소년 관련기관
	공공청소년 수련시설 건립사업	여성가족부, 지방자치단체
	청소년 교류사업	여성가족부
청소년 복지사업	청소년 상담지원센터 운영	여성가족부, 청소년 상담지원센터
	지역사회 청소년통합지원체계(CYS-Net) 구축	여성가족부, 청소년 상담지원센터, 경찰서, 지역사회 청소년복지관련기관
	청소년 동반자 프로그램 운영	여성가족부, 지방자치단체, 한국청소년 상담원, 청소년상담지원센터
	청소년 자립지원 사업(두드림존)	여성가족부, 지방자치단체, 한국청소년상담원, 지역 두드림존, 서비스 연계기관
	특별지원대상 청소년 지원사업 운영	여성가족부, 지방자치단체, 한국청소년상담원, 시군구 청소년 상담지원센터, 특별지원청소년심의위원회
	청소년쉼터 운영	여성가족부, 지방자치단체, 쉼터
청소년 보호사업	청소년 유해환경 감시단 운영	교과부, 교육청, 여가부, 행안부, 문광부, 학교, 지방자치단체
	청소년 인터넷중독 예방 및 해소 지원사업	여가부, 교과부, 지방자치단체, 한국청소년상담원, 청소년상담지원센터, 협력의료기관

자료: 여성가족부(2012), 2012년 청소년사업안내

2) 고용노동부의 청년 취업관련 서비스⁴⁾

고용노동부의 청년 취업관련 사업은 중소기업 청년취업인턴제, 창조캠퍼스, 청년

4) 고용노동부(2012). 「한권으로 통하는 고용노동정책」을 참조함.

직장·직업체험 프로그램, 취업지원관 사업, 글로벌 취업지원사업 등이며 사업대상은 15~29세 청년 미취업자로 아동청소년 중에서는 고등학교 이상 연령의 청소년이 대상이 된다. 이러한 사업 추진체계는 중심에 고용노동부가 있으며, 위탁기관이나 운영기관으로 중소기업 등의 민간기업과 특성화고교, 산업정보학교 등 학교, 그리고 지방자치단체와 고용센터 등이 포함된다.

3) 문화체육관광부의 아동 및 청소년 대상 문화복지 서비스⁵⁾

문화체육관광부의 아동 및 청소년 대상 사업은 소외계층 아동대상 지식정보 및 체육활동 지원 및 문화·예술·체육교육 사업 등이다. 지식정보 및 체육활동 지원 사업은 주로 사회복지관, 공부방 및 아동관련 시설을 대상으로 도서 및 운동용품 등 물품지원과 스포츠교실을 운영하는 등으로 이루어진다. 또한 문화·예술·체육교육 사업은 학교를 중심으로 지원되며 특히 방과후교실 및 예체능수업을 통해 이루어진다.

4) 교육과학기술부의 교육복지 및 아동청소년 보호대책관련 서비스⁶⁾

교육과학기술부는 아동복지와 관련된 정책으로 교육소외계층 및 농어촌, 다문화, 학업중단학생 및 저소득층을 대상으로 하는 교육복지사업과 학교급식 및 학교폭력예방 사업 등이 있다. 이러한 교육과학기술부의 교육복지사업과 아동청소년 보호대책 관련 서비스는 모두 교육과학기술부와 교육청 및 각급 학교를 전달체계로 하여 지원되고 있으며, 그 밖에 지역사회 복지시설, 경찰서, 병원 등 관련 기관과의 연계로 운영된다.

다. 부처 간 아동정책 조정 체계

2011년 8월 개정된 아동복지법에 근거하여 ‘아동의 권리증진과 건강한 출생 및 성장을 위하여 종합적인 아동정책을 수립하고 관계 부처의 의견을 조정하며 그 정책

5) 문화체육관광부(2012), '2012년 주요 업무계획'을 참조함.

6) 교육과학기술부 인터넷 홈페이지(<http://www.mest.go.kr/>)를 참조함.

의 이행을 감독하고 평가하기 위하여 국무총리 소속으로 아동정책조정위원회를 두고 시도와 시·군·구에는 아동복지심의위원회를 설치하도록 규정되어 있다.

아동정책조정위원회는 2004년 11월 제1차 아동정책실무위원회를 시작으로 총 15회의 위원회 회의를 실시한 바 있으나 2008년 이후 부터는 실제로 운영되지 않았다. 아동관련 정책이 여러 부처에서 분산 운영되고 있는 현 상황에서 아동정책조정위원회는 부처 간 아동정책의 조정 기능을 수행하는 기구로서 주요한 역할을 담당하는 구조이나 현재 위원회의 구성이나 운영이 되지 않고 있기 때문에 부처 간 정책의 분절현상의 개선이 어려운 상황이다.

2. 민간 아동복지 전달체계 현황⁷⁾

민간전달체계는 사회복지법인이나, 재단법인, 사단법인, 종교단체, 기타 특수법인, 등록단체 등 민간기관이 아동복지사업을 수행하는 시설과 기관을 말한다. 우리나라의 아동복지서비스를 제공하는 민간기관을 살펴보면, 보호가 필요한 아동을 위해 서비스를 제공하는 아동복지시설, 학대받는 아동을 보호를 전담하는 통해 사업을 수행하고 있는 아동보호전문기관, 가정위탁을 전담하는 가정위탁지원센터, 실종아동과 관련된 업무를 총괄하는 실종아동전문기관 등으로 구성되어 있다. 이러한 민간기관은 보건복지부의 위탁을 받아 정부서비스의 전달체계 중심에서 역할을 담당하기도 하며 혹은 지역사회의 민간서비스 기관으로 지역 내 특수한 요구와 문제를 해소하는 데에 기여한다.

7) 본 단락은 본 연구를 위한 자문보고로 작성된 오승환(2012), ‘아동정책 구현을 위한 인프라 구축방안’에서 발췌함.

3. 현행 아동서비스 전달체계의 문제점⁸⁾

전달체계의 문제점은 크게 공공전달체계와 민간전달체계의 문제점으로 나누어 살펴볼 수 있다(이봉주, 2009; 정익중, 2008). 먼저 공공전달체계의 문제점을 살펴보면 첫째, 아동청소년정책을 관할하는 중앙 전달체계의 분절화이다. 앞서 현황에서 살펴본 바와 같이 아동청소년정책을 관할하는 전달체계는 담당 부처마다 상이하게 운영되고 있다. 담당 부처별로 전문화된 서비스를 제공한다는 면에서는 이와 같은 분절적인 체계가 장점이 될 수 있으나, 유사한 아동정책이 중복적으로 부처에서 수행되는 점과 부처에 따라서 아동과 청소년 중 일부만을 선택적으로 지원하는 점 등은 아동청소년 정책의 효율성과 연속성을 도모하는 데에 장애가 된다.

둘째, 중앙과 지방의 아동정책 관할부서 연계성이 모호한 점이다. 중앙부처의 경우 조직의 규모가 크고 각 대상자와 사업특성별로 부처와 부서가 구분되어 운영되고 있으나, 지방 혹은 지역단위로 내려올수록 조직규모의 한계로 인하여 대상별 및 사업특성별 담당부서와 담당자의 구분이 어렵다. 또한 통합성의 원칙 측면에서 사·군·구 공무원에게 지역사회 아동서비스를 연계·조정·통합할 수 있는 실질적인 권한이 부여되어 있지 않다는 것이다. 일선 사·군·구 공무원은 중앙에서 내려오는 지침 안에서 사업대상자에게 업무내용을 전달하는 단순기능을 담당할 뿐 지역사회 아동서비스 정책을 조사하고 제안하는 실질적인 활동을 할 수 없는 구조로 이루어져 사업이 전체적으로 정체될 수밖에 없다.

셋째, 아동복지인력의 전문성 특히 공공전달체계의 전문성의 문제이다. 복지전담 공무원이나 아동청소년전문성이 있는 인력 확충의 문제가 해결되지 않은 상태에서 공무원을 배치하는 것은 단순히 업무시달이나 지침수준의 일만 진행할 가능성이 많다. 이는 민간기관이 가지고 있는 자발성과 창의성에 의해서 형성된 정책과 아이디어들이 수행기관과 유기적인 관계를 맺어 새로운 사업으로 발전되기 보다는 자칫 사장되어버릴 수 있는 체계를 가지고 있다. 아동에게 제공되는 서비스가 효과를 극대화하기 위해서는 조직과 인력이 적절한 기능과 역할을 수행할 수 있는 전문성을 가

8) 본 단락은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 오승환(2012), ‘아동정책 구현을 위한 인프라 구축방안’의 내용을 참고하여 작성하였으며, 특히 민간전달체계의 문제점 관련 부분은 자문원고의 내용을 발췌하였음.

지고 있어야 한다. 이를 위한 효과적인 서비스전달체계의 개선이 필요하다.

넷째, 민간기관과 관련된 전달체계 문제점으로 민간위탁기관과 정부와 종속적인 관계를 들 수 있다. 사업 전반에 대한 공공부문의 규제를 받음으로써 실질적인 권한이 주어지지 않아 자율성이 침해됨으로써 사업이 정체될 가능성이 있다. 민간과 공공의 동등한 파트너십 관계를 통해 공적영역의 체계적인 정보와 민간영역의 자발성이 재결합할 수 있는 전달체계로의 개선이 필요하다.

다섯째, 민간영역의 전달체계는 각 사업에 따라 사·도, 사·군·구마다 다양하게 설치되어 있으며, 설치된 기관이나 시설도 각기 다른 위탁법인을 선정하여 업무를 수행하도록 하고 있다. 이에 따라 중앙과 지방 사업수행체간의 유기적인 연계와 협력을 이끌어 내는데 드는 시간과 에너지가 크다. 또한 위탁법인이 다르면 사업내용이 통일성을 유지하기 어렵고, 위탁법인에 따라 구체적인 서비스 내용들이 상이할 수 있다는 측면에서 아동의 서비스 전달의 연속성과 통일성이라는 측면을 고려하여 재고해야 할 문제이다.

마지막으로 효과적이고 효율적인 아동복지정책의 수립을 위해서는 아동정책조정위원회와 같은 부처 간 정책조정기구의 역할과 아동에 대한 기초적인 자료의 수집과 구축, 그에 따른 연구를 수행할 수 있는 아동 대상 전문 연구기관의 설립이 필요하다. 현재 보건복지부내 아동복지정책에 관한 기본적인 연구기능을 수행하는 연구기능이 없기 때문에 아동과 관련된 기본적인 정책과 시설평가가 아동전문연구부서가 아닌 한국청소년정책연구원, 청소년상담원, 한국보건사회연구원의 아동복지담당부서 등과 각 시설이나 기관의 중앙연합회나 중앙기관(예: 지역아동센터중앙지원단, 중앙아동보호전문기관, 중앙가정위탁지원센터, 아동복지협회 등)을 통해 이루어짐으로 인하여 종합적인 아동대상 전문 연구기관에서 수행하는 것과 비교할 때에 각 연구 간의 연계성이나 효율성 등이 저하된다고 볼 수 있다.

제4절 선진국의 아동정책

1. 미국⁹⁾

가. 정책의 기초

미국 아동정책의 주요 기초를 시대적으로 살펴보면 20세기 이전까지 요보호아동을 시설에 수용하는 시설보호(institutional protection) 차원이었으나 집단시설이나 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. 아동분리란 아동에게 최선

9) 본 절은 김미숙·배화옥 외. 2007. 정부내 바람직한 아동정책 수행체계 구축방안 (보건복지부·한국보건사회연구원)과 김미숙 외. 2010. 아동복지정책 유형과 효과성 국제비교 (한국보건사회연구원) 내용의 일부를 요약정리한 것임.

의 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 위해가정으로부터 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 정책개진과 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.¹⁰⁾ 아동권리협약의 인준은 국내법과 동일한 효력을 가진다.

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

다섯째, 지역사회 보호로 연방정부의 재정지원과 주정부의 관리감독 하에 사회복지 서비스를 직접 제공하는 것은 지역사회에 흩어져 있는 수많은 아동복지기관들이다. 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).

나. 주요 정책

미국의 아동정책 및 관련법의 제정·개정을 역사적으로 살펴보면, 시대적으로 발생하는 아동의 복지욕구 혹은 사회문제에 대응하기 위하여 아동욕구 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 빈곤여성가구를 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), 기출·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 제정됨으로써 비행청소년뿐만 아니라 일반아동 및 청소년의 복지와 사회참여를 활성화시키는 것이 목적이었다. 최근 미국 아동정책의 경향은 개별 아동보다 가족전체를 대상으로 하는 사례관리 방식으로 변환하고 있다.

2. 영국¹¹⁾

가. 아동정책 변화

영국은 2004년 아동법¹²⁾이 개정되면서 아동서비스 관련 기관들 간의 조정과 협력을 한층 강조하였다. 다시 2006년 아동법이 개정되면서 지방정부에 지역 아동의 삶의 질을 증진시킬 의무를 부여하여 아동과 그 가족에 대한 지방정부의 역할을 강화하였다. 또한 조기지원 서비스가 아동과 부모에게 최대한 도움이 되도록 보다 통합적으로 접근 가능하도록 하였다.

현재 영국의 아동복지서비스 전달체계를 보면 대인사회서비스 행정에 대한 통제

11) 본 절은 김미숙 외. 2010. 아동복지정책 유형과 효과성 국제비교 (한국보건사회연구원) 내용의 일부를 발췌한 것임

12) 2000년 빅토리아 클리비에(Victoria Climbie) 학대 사망사건으로 2001년 라밍경(Lord Lmming)이 이끄는 연구조사팀이 발족하여 아동복지전반에 걸쳐 영국 아동법을 검증하였다. 2003년 아동보호체계의 허점이 발견되어 2004년 아동법이 전면적으로 개정되었다.

와 감독은 중앙정부(government)에서 수행하지만, 서비스 제공의 실제적인 책임과 집행은 지방정부(Local Authority)에 의해 이루어진다. 따라서 지방정부 사회서비스 국에 소속된 사회복지사가 아동과 가족의 욕구를 사정하여 필요한 서비스를 계획하며, 서비스를 조정 및 관리하는 역할을 수행한다.

2011년 영국의 아동, 학교, 가족부(Department for Children, Schools and Families: DCSF)가 교육부(Department for Education)로 개편¹³⁾되었다. 영국의 교육부는 크게 학교부(State for schools)와 아동가족부(State for Children and Families)로 구분된다. 아동가족부의 관련 주요정책은 다음과 같다.

<표 2-13> 영국 교육부 주요정책

분야	주요 내용
조기교육 및 보육 (early learning and child care)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조기교육 ▪ 슈어스타트 센터 ▪ 영유아기 아동을 위한 조기개입 프로그램
가족 (Families)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 입양(adoption), ▪ 특별 후견(special guardianship) ▪ 국가간 입양(intercountry adoption) ▪ 시설아동 (children in care) ▪ 아동빈곤(child poverty) ▪ 다양한 문제를 가진 가족(families with multiple problem)
보건 및 복지 (Health and Well-being)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 약물 남용 (substance misuse) ▪ 십대임신(teenage pregnancy)
안전 및 복지개혁 (Safeguard and social work reform)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 아동학대, 아동보호(child protection) ▪ 아동성착취
특수교육 및 욕구 와 장애 (Special education and needs and disability)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장애아동을 위한 향상 프로그램(AHDC: Aiming High Disabled Children)
청소년 (Young people)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 청소년의 참여 ▪ 군사훈련(cadet force)

자료: 영국 교육부 홈페이지

13) 이러한 조직개편의 배경은 학교 밖 아동의 욕구 및 문제 더 나아가 아동을 둘러싼 가족의 문제까지 모두 교육정책의 일환으로 보는 것으로 해석될 수 있다. 영국 학교내 아동의 중도탈락, 장기결석, 학업성취 부진 등의 문제를 단순히 교육의 문제가 아니라 총체적으로 접근하려는 시도로 볼 수 있다

나. Sure Start

1) 사업도입 의의

Sure Start 프로그램은 정부 주도하에 아동빈곤과 사회적 배제를 퇴치하는 대표적인 정책이다. Sure Start란 빈곤층으로 열악한 환경에서 자라는 아동이 인생을 어려서부터 확실하게(Sure) 출발하도록(Start) 돕는다는 의미를 갖는다. 이는 신노동당(New Labour's Party)이 중심이 되어 시작한 것으로 어려서부터의 박탈은 성인기의 사회적 배제로 이어진다는 논리에서 출발한 것이다. 어려서부터의 교육에 주력함으로써 아동이 성인이 되어 학교중퇴, 비행 및 일탈, 실업, 10대 임신 같은 문제를 예방할 수 있다는 것이다. 양질의 교육을 통해서 빈곤한 아동은 열악한 환경을 극복하고 성인이 되어서 더 나은 삶을 살 수 있을 것으로 기대한다. 이는 인간의 인적 자본에 투자함으로써 아동이 성인이 되어 취업을 하게 되어, 결국에는 사회적 비용이 적게 든다는 사실에 바탕을 두고 있다.

이 정책은 프로그램 당 400~800명을 포함하는 자치단체 중심의 프로그램으로 설계되어 있다. Sure Start는 1998년 4세 이하의 아동과 부모에게 양질의 보육, 아동보호, 놀이, 산전 및 기타 의료 서비스를 제공하기 위해 시작되었다. 이와 더불어서 부모들에게 상담을 제공하고 아동이 지식을 습득하거나 학교에 갈 준비를 도와주는 프로그램을 제공하고 있다.

4세 이하 아동에 대한 서비스는 종종 간과되기 쉬운 영역인데, 영국에서는 이를 감안하여 Sure Start를 시작하였다. 이 사업은 모든 아동이 태어나서부터 필요가 충족되어 바른 인생의 출발을 하도록 하는 데 주안점을 갖고 있다. 사업목적은 아동의 사회적 및 정서적 발달, 건강 증진, 학습능력 향상, 가족의 역량 강화 등에 있다.

Sure Start의 대상 아동은 5세미만 아동, 특히 저소득층으로서 사회적 지원으로부터 배제된 아동 및 가족을 주요 표적 집단으로 하고 있다. 5세 미만 아동의 3분의 1이 프로그램의 혜택을 받았다. 영국에서는 이 프로그램의 운영을 지역을 단위로 하고, 보편적인 서비스로 확대하여 서비스 대상이 낙인을 갖게 되는 것을 최대한 방지하고 있다.

영국에서는 서비스의 수혜 대상을 점차적으로 늘려서 현재는 청소년까지 포함하

고 있다. 청소년의 취업, 미혼모의 경우 아동 및 미혼모 지원, 빈곤아동의 부모 직업 훈련 및 취업 지원 등 다양한 지원을 펴가고 있다.

2) 서비스 내용

Sure Start는 지역을 기반으로 하며(사업의 이름을 Sure Start Local Programmes으로 함: SSLPs), 다양한 기관이 영국의 가장 취약한 지역에서 사업을 수행하도록 계획되었다. 사업의 최종적인 목적은 0-4세 아동의 복지와 삶의 기회보장 및 성취에 있다. 이를 위해 아동과 함께 가족을 돌보는 것을 원칙으로 한다. Sure Start 서비스는 어느 지역에서나 다음과 같은 서비스를 제공하도록 하고 있다.

- outreach와 가정방문
- 가족과 부모에 대한 지원
- 양질의 놀이와 학습, 아동을 위한 케어 경험 지원
- 아동건강 및 발달과 가족건강에 대한 지역의료 보호와 안내
- 특별한 서비스를 필요로 하는 대상자 지원

Sure Start는 통합된 서비스를 제공하는데, 여기에는 보육, 조기교육, 건강, 가족 지원 서비스 등이 포함된다. 센터는 지역의 필요와 부모들의 욕구에 기반하여 지역마다 다양한 서비스를 제공하고 있다. 센터들은 서로 연계하여 정보를 주고받고 부모나 보육사를 지원하며, 보건 서비스, 가족지원, 취약가족에 대한 취업 지원 등의 서비스를 제공하고 있다. 아울러 서비스를 제공하는 센터는 기존의 다양한 보육 관련시설(Sure Start local programmes, neighbourhood nurseries, early excellence centers)로부터 발전한 것이거나 이러한 시설을 세우는 것 대신 Sure Start Children's Centre를 설립하도록 되어 있다. 만약 기존의 시설들이 매우 성공적으로 운영되고 있다면, 센터는 이러한 시설들과 연계하여 협조적으로 사업을 하도록 하고 있다. 즉, 기존에 존재하는 시설을 최대한 활용하여 이러한 시설들을 센터로 전환하고 있는 것이다.

3) 프로그램 수행기관

Sure Start는 전적으로 지방자치단체, Primary Care Trust(PCT), 자발적 결사체(voluntary organization)를 중심으로 운영된다. 즉, 모든 지역에서 프로그램은 다양한 기구와 입법기구, 자발적 결사체가 합동으로 사업을 운영하면서 17개 이상의 다양한 유형을 서비스를 제공하고 있다.

각 지역에 Sure Start Children's Centre를 설치하여 이 기구를 중심으로 아동에게 필요한 서비스를 제공한다. Sure Start Children's Centre는 새로 설치된 경우도 있지만, 많은 경우 기존의 기구를 기반으로 해서 시설이 변경된 경우가 많다. 특히 지역 Sure Start 프로그램, 지역 보육시설(neighbourhood nurseries), 조기영재센터(early excellence centres), 공보육시설(maintained nursery school), 학교(schools), 가족센터(family centres), 지역센터(communitary centres), 보건소(health centres), 자발적 및 사적센터(voluntary and private provision) 등 Sure Start Children's Centres로 변경된 경우가 많다.

지방정부는 센터의 계획을 수립하고 아동을 위한 서비스 내용을 만들어서 센터에 제공한다. 센터는 ‘보육10개년계획’(Government's ten year child-care strategy), 부모의 선택(Choices for Parents), 아동을 위한 최선의 시작(The Best Start for Children) 등 영국 정부가 수립한 다양한 계획을 실행하는 기구이다. 아울러 센터를 통해서 ‘모든 아동이 중요하다’(Every Child Matters: 안전, 건강, 즐거움, 경제적 풍요를 주요 목표로 함)는 프로그램을 실행하여 아동의 상황을 개선하는데 역점을 두고 있다. 특히 센터는 아동의 ‘건강을 증진’하는 것을 중요한 목적 중의 하나로 삼고 있다.

3. 캐나다¹⁴⁾

가. 정책 개요

캐나다에서의 아동과 가족을 위한 가족법은 정부의 특성에 따라서 제정되어 왔다. 예를 들어 보수정부는 안전과 보호에 초점을 두고 모든 아동을 보호하는 계획을 갖고 있다. 아동보호는 안전의 이슈와 아동학대 이슈를 주로 다루고 있었다. 반면 자유주의 정부는 아동의 삶의 질에 초점을 두고 있다. 즉 아동의 성장과 발달에 주안점을 두고 있다.

또한 캐나다에서는 빈곤율에 관심을 두고 있다. 2000년도에는 'campaign 2000'을 하였다. 한편, 캐나다에서는 보편적 급여로 아동수당(child benefit)제도가 있다. 아동의 안전과 보호는 아동의 평등성을 기반으로 하고 있는 것이라면, 경제적 well-being은 사회안전망으로서 아동의 기본적 필요를 충족시켜주는 것이다. 캐나다에서는 아동의 복지를 위해 연구영역과 지역사회영역 간 파트너십을 강조하고 있다.

한편 캐나다에서는 아동의 자산형성 및 자립을 강조하고 있다. 캐나다 정부는 Canada Education Savings Grant를 통해서 아동이 17세가 될 때까지 매년 매칭액을 RESP에 제공한다. 1998년에 도입된 CESG는 C2,000달러의 20%를 지원한다. 저소득층 가족의 저축을 증액하기 위해서 2007년 현재 C37,178달러 이하를 버는 가족은 RESP에 기여한 C500달러에 대해 추가로 20%의 지원액을 받는다. 반면 C37,178달러에서 C74,357달러는 버는 가족은 기여한 C500달러에 대해 추가로 10%의 지원을 받는다. CESG에 받게 될 최대의 금액은 최대 C7,200달러이고, 가족의 소득에 따라서 연간 한도액은 C400달러에서 C500달러가 된다.

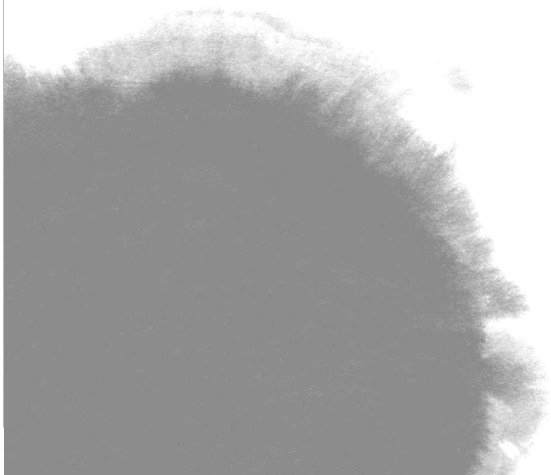
아울러 캐나다 고등교육보조금(CLB)제도가 있는데, 이는 빈곤가족이 아동의 고등교육을 위해서 저축을 하도록 지원하는 프로그램이다. 2005년에 시작된 프로그램으로 RESP 계좌에 2003년 이후에 태어난 아동에게 C500달러를 지원해 준다. 가족은 아동보충급여(National Child Benefit Supplement)에 신청할 자격을 가진다. 아

14) 본 절은 연구진이 토론토 대학을 방문하여 Siani교수와 인터뷰한 내용과 김미숙 외 아동발달지원계좌, 보건복지부 내용의 일부임.

동보충급여 대상자는 15년간 C100달러의 추가 급여를 받는다. 아동당 CLB의 최대 한도는 C2,000달러(미화 1,900달러)이고, RESP 계좌를 오픈하는 비용으로 C25달러가 지원된다. 아동이 21세 될 때까지 RESP를 오픈하지 않으면 벌금이 부과된다.

CESG와 CLB에 기여한 개인저축(private contribution)은 고등교육비용에 사용되거나 다른 아동에게 이전될 수 있다. 그러나 RESP 저축이 고등교육에 사용되지 않는다면 CESG와 CLB로부터 지원된 금액은 모두 국고로 환수된다.

아동정책 영역구분



제3장 아동정책 영역구분

본 장에서는 아동정책의 영역 구분을 위한 이론적 고찰을 하였다. 아동권리를 증진하기 위한 국가간 약속인 아동권리협약은 대표적인 아동권리증진을 목적으로 한 국제협약이다. 아동정책 권고 발전방안 마련이 본 고의 주요 목적이므로 본 연구에서는 아동권리협약에서 제시하고 있는 영역을 바탕으로 하여 우리나라의 상황에 맞게 5개의 영역을 설정하였다. 아울러 기존 및 지방자치단체의 아동정책 중장기 발전계획의 주요 내용을 검토하여 선행되었던 발전계획에서의 영역과 주요 내용을 고찰하였다. 마지막으로 이러한 내용을 기반으로 하여 아동정책의 비전과 영역을 도출하였다.

제1 절 아동권리협약

1. CRC의 주요내용

유엔 아동의 권리에 관한 협약(UN Convention on the Rights of the Child: CRC)은 총 54개 조항으로 이루어져 있으며 영역별로는 전문(Preamble), 1부(Part 1), 2부(Part 2) 및 3부(Part 3) 등으로 구성된다. 전문은 협약의 기본정신이 담겨 있으며 1부(제1조~제41조)는 각 조항별로 아동의 권리들을 세부적으로 제시한다. 2부(제42조~제45조)는 협약의 체결 당사국의 협약과 관련된 이행절차 등을 규정하며 3부(제46조~제54조)는 협약에 따르는 부가적 행정규정을 포함한다.

협약의 2부와 3부는 각 국가에서 협약의 조항을 어떻게 시행해야 하는지와 관련

된 절차적 내용이 주를 이루므로, 전체 협약의 내용 중 1부에 중점적으로 제시되어 있는 아동권리의 주요내용을 각 조항별로 살펴보도록 하겠다(표 0-1 참조).

협약의 최초 3개 조항(제1~3조)은 협약의 주체와 이 후 조항들(제4~41조)의 이행에 있어 이행 당사국이 따라야 할 기본적 원칙을 규정하고 있다. 제1조에서는 권리의 주체가 되는 아동을 18세 미만으로 정의한다. 제2조는 아동권리를 이행함에 있어서 어떠한 배경에 따라서도 차별을 두지 않을 것과 제3조는 아동을 위한 최선의 이익을 수호한다는 원칙을 제시한다.

제4조는 이행당사국이 아동권리실현을 위한 모든 가용자원을 동원할 의무를 밝히고 있으며, 제41조는 본 협약이 이행당사국의 국내법 및 국제법 중 협약보다 높은 수준의 권리보호가 가능한 법에 대하여 상위법이 되지 못한다는 규정으로 이상의 2개 조항(제4조, 제41조)은 본 협약에 대한 이행당사국의 의무(이행방법)와 관련된 규정이다.

제5조는 아동의 권리행사에 있어서 부모의 감독과 지도를 존중할 것을 규정한 것으로 이와 같이 가족이라는 환경적 테두리 속에서 보장되어야 하는 아동의 권리는 이 후 10개 조항(제9조~11조, 제18조~21조, 제25조, 제27조 4항, 제39조)에서 추가적으로 제시되었다. 제9조는 법률절차에 따라 밝혀진 특별한 경우 이외에는 부모로부터 분리되지 않을 권리와 분리 시에는 면접교섭권 등 부모와 관계유지를 할 권리를 규정하였다. 제10조는 부모와 아동의 거주국이 다를 경우 가족재결합 및 관계유지를 위한 국가 간 아동에 있어서 자유권을 보장하며, 제11조는 아동을 타국으로 불법 이송하는 것을 금지한다.

제18조는 전반적인 아동양육에 대한 부모의 책임을 규정하며, 제19조는 모든 폭력으로부터 아동을 보호할 것과 그리고 제20조는 가정환경이 박탈된 아동에 대한 특별지원을 제공할 것 등을 규정하고 있다. 제21조는 아동의 입양에 있어서 그리고 제25조는 아동양육 조치된 아동의 보호와 치료에 있어서 아동의 최선의 이익이 반영되도록 조치할 것을 규정한다. 또한 제27조 4항은 아동양육비의 확보를 위한 조치 그리고 제39조는 아동 피해자의 회복 및 사회복귀가 우선될 권리 등을 명시한다.

제6조~8조와 제12조~17조는 아동의 생존권(제6조), 출생등록·성명권·국적취득권(제7조), 신분보장의 권리(제8조), 아동의 견해 존중의무(제12조), 표현의 자유에 대

한 권리(제13조), 사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리(제14조), 결사 및 집회의 자유(제15조), 사생활의 보호 권리(제16조) 그리고 대중매체 및 정보의 접근권(제17조) 등 이행 당사국의 국민으로서 보호받아야 할 기본적 시민권의 보장을 명시한다.

그 외 제22조, 제30조, 제32조~35조, 제38조, 제40조 등은 난민아동의 권리(제22조) 및 소수민족 원주민 아동의 권리(제30조)를 보장하고, 악물남용의 방지(제33조), 아동에 대한 착취 및 납치로부터 아동보호(제34~36조), 아동을 대상으로 한 구금 및 처벌에서의 아동의 보호(제37조), 전쟁 및 무력분쟁 등 특수한 상황에서 보호받을 수 있는 조치(제38조) 등의 보장을 명시한다. 이는 아동이 소속된 인종, 민족 및 국가·사회의 특수한 상황 시에도 보장되어야 하는 아동의 권리들을 밝히고 있다.

제23조 및 제24조는 장애아동의 자립적 삶을 위한 특별보호와 지원과 아동의 건강 유지 및 치료·회복에 대한 권리로 아동에 대한 전반적인 건강권의 보장을 명시한다.

제26조 및 제27조는 아동이 사회보장제도를 제공받을 권리와 적절한 생활수준을 향유할 권리 등 아동에 대한 사회서비스권의 보장을 규정한다.

마지막으로 제28조~29조 및 제31조는 아동의 교육·여가·문화생활의 권리로 아동의 초등학교 의무교육과 상급교육에 대한 균등한 기회 및 교육기관의 규율이 아동의 인간존엄성에 합치될 것 등과 아동의 복리에 부합하는 5가지 교육의 목표를 명시하고, 여가·놀이·문화활동을 할 권리를 명시한다.

<표 3-1> 유엔아동권리협약 아동권리 조항별 주요내용

조항	내용	조항	내용
1조	아동의 정의(만18세 미만인 자)	22조	난민아동의 권리(난민아동을 위한 적절한 보호 및 인도적 지원)
2조	무차별 원칙(인종, 피부색, 종교, 능력, 여부, 성별, 언어, 출신배경, 재산, 사회적 신분 등으로 인한 차별금지)	23조	장애아동의 특별보호 및 지원 권리(장애아동의 자립적 삶을 구현하기 위한 목적)
3조	아동 최선의 이익 수호(특히 성인, 아동 관련기관, 입법 및 행정기관 등)	24조	건강 및 보건서비스권(아동의 건강유지 및 치료와 회복의 권리)
4조	권리보호(권리실현에 모든 가용자원 및 조치 동원할 의무)	25조	양육지정 조치된 아동의 보호와 치료가 아동의 최선의 이익에 부합할 권리
5조	부모의 감독과 지도(아동권리 이행시 부모의 적절한 감독·지도 존중)	26조	사회보장제도를 제공받을 권리
6조	생존권(아동의 생존과 발전 보장)	27조	적절한 생활수준을 누릴 권리
7조	출생등록·성명권·국적취득권 및 부모	28조	교육의 권리(초등 의무교육, 상급교

조항	내용	조항	내용
	의 돌봄을 받을 권리		육에 대한 균등기회 제공, 학교규율이 아동의 인간존엄성에 합치될 것)
8조	신분보장(국적·성명·가족관계 등 아동 신분의 보존 및 회복권)	29조	교육의 목표(아동인격 및 능력개발, 인권존중, 부모·문화 존중 등 5개 목표)
9조	부모로부터의 분리관련 권리(부모와 함께 살 권리, 분리 시 면접교섭, 연락 및 기타 관계 유지의 권리)	30조	소수민족/원주민 아동의 권리(고유 문화, 언어, 종교 등에 대한 권리)
10조	가족 재결합(부모와 아동의 거주국이 다르더라도 가족재결합 및 개인적 관계유지를 위한 국가간 이동의 자유권)	31조	여가·놀이·문화활동의 권리(아동의 쉼, 놀이 및 여가문화활동)
11조	납치로부터의 보호권(타국으로 아동의 불법이송 금지)	32조	아동노동시 보호권(유해한 노동의 수행으로부터 보호를 받을 권리)
12조	아동의 견해 존중(아동의 의사표시 존중 및 적절한 표시 기회 제공)	33조	약물남용으로부터 보호권(해로운 약물의 사용 및 거래에 아동의 이용 금지)
13조	표현의 자유	34조	성착취로부터 보호(모든 유형의 성착취 및 성학대로부터 아동보호)
14조	사상, 양심 및 종교의 자유	35조	납치, 매매 및 거래로부터 보호
15조	결사 및 집회의 자유	36조	기타 유형의 착취로부터 보호
16조	사생활보호권	37조	구금 및 처벌금지(아동을 대상으로 잔혹하거나 해로운 처벌의 금지)
17조	대중매체 및 정보의 접근권	38조	전쟁 및 무력분쟁 시 동원금지(15세 미만 아동의 징병을 삼감)
18조	아동양육에 대한 부모·국가의 책임	39조	아동피해자의 회복 및 사회복귀 촉진
19조	모든 폭력으로부터 보호될 권리	40조	청소년 사법권(위법·고소된 아동의 사법지원 및 공정한 절차 보장, 형법 위반능력에 대한 최저연령 설정)
20조	가정환경이 박탈된 아동에 대한 특별 보호 및 지원의 권리		
21조	입양 시 아동 최선의 이익에 입각할 권리(아동의 입양 및 위탁양육 시 아동의 최선의 이익을 바탕으로 하여 보호 및 양육되어야 함)	41조	상위법의 존중(본 협약내용은 국내법 혹은 효력 있는 국제법 중 보다 넓은 범위의 아동권리보호가 가능한 법에 영향을 주지 못함)

자료 : 아동의 권리에 관한 협약(UN Convention on the Rights of the Child), 세이브더칠드런코리아(www.sc.or.kr) 요약

2. CRC 조항의 유형화

유엔 아동의 권리에 관한 협약(UN Convention on the Rights of the Child: CRC)을 보다 구조화 및 개념화하기 위한 방안의 일환으로 협약의 조항은 여러 차례 유형화되어 왔다.

한봉희(1992)는 본 협약을 보장되는 권리가 적용되는 사회적 영역에 따라서 총칙(협약의 주체 및 원칙), 시민적 권리와 자유 그리고 사회적·경제적·문화적 권리 등으로 분류하였다(한봉희, 1992; 박향아, 2003 재인용). 이와 유사한 분류로 이해원

(2001)은 협약을 실천원칙, 실천방법, 시민적·정치적 권리영역, 경제적·사회적·문화적 권리영역1(가정환경 및 대리보호), 경제적·사회적·문화적 권리영역2(건강 및 복지), 경제적·사회적·문화적 권리영역3(교육 및 여가), 경제적·사회적·문화적 권리영역4(난민아동 등 특별보호) 등으로 구분하였으며 김승훈(2009) 또한 시민적·정치적 권리의 보호, 사회적·경제적·문화적 권리의 보호 및 기타 권리의 보호 등으로 분류하였다.

또한 국제세이브더칠드런연합회(International Save the Children Alliance, 1998)는 아동의 권리가 명시된 제6조~40조의 조항을 아동의 기본적 욕구와 권리유형에 따라 생존권, 발달권, 보호권, 참여권 등으로 분류하였다(ISCA, 1998; 박향아 2003 재인용). 이는 조항의 내용 자체에 충실한 분류라기보다는 아동의 발달과 욕구라는 아동중심의 권리에 따른 유형화로 볼 수 있다.

안동현(1999)은 협약의 내용을 즉각적 권리와 점진적 권리로 구분하였는데, 즉각적 권리는 통상 위의 시민적 권리 부분으로 분류된 조항이 포함되어 있으며, 점진적 권리에는 사회적·경제적·문화적 권리 부분의 조항이 포함되어 있다(안동현, 1999; 박향아 2003 재인용). 이는 아동의 권리를 세계인권선언의 경제적·사회적·문화적 권리규약(A규약)과 시민적 권리규약(B규약) 분류했던 데 따른 것으로 성인의 인권분류체계를 아동인권에 대입해 보았다는 데에 그 의의를 찾아볼 수 있다(박향아, 2003).

유엔 아동권리위원회는 1991년도에 개최된 회의에서 조약 비준국의 보고서를 구조화하고 보고의 편의를 도모하고자 협약의 조항을 그 내용에 따라서 8개의 영역(Cluster)으로 구분하였는데(우병창, 2011), 이는 일반이행조치(General Measures of Implementation), 아동의 정의(Definition of a Child), 일반원칙(General Principles), 시민적 권리와 자유(Civil Rights and Freedoms), 가족환경 및 대리보호(Family Environment and Alternative Care), 기본적 건강과 복지(Basic Health and Welfare), 교육, 여가 및 방과후서비스(Education, Leisure and Cultural activities), 특별보호조치(Special Protection Measures) 등이다(각 영역별 조항 구성은 표 0-2 참조).

이와 같은 유형화는 앞서 선행연구에서 보여준 세계인권선언의 규약유형에 따른

분류(안동현, 1999)와 권리영역에 따른 분류(한봉희, 1992, 이혜원, 2001, 김승훈, 2009)등과 같은 맥락에 있으나 보다 세부적 분류라고 볼 수 있다. 국제세이브더칠드런의 생존권·발달권·보호권·참여권 분류와 비교해 볼 때 다소 상이한 편이나 이재연 외(2009)의 주장과 같이 네 가지 권리(생존권·발달권·보호권·참여권)로 유형화하는 방안 그 자체로는 분류된 권리들이 상호 배타적이지 않아 협약을 유형화하는 일차적인 목적에 보다 적절히 부합한다고 보기 어렵다.

<표 3-2> 유엔아동권리협약 영역(Cluster)별 세부내용

영역	주요내용	협약 관련조항
1. 일반이행조치	1. 협약의 규정과 국내법 및 정책의 조화방안 2. 아동관련 정책의 조정 및 협약 이행사항의 모니터링을 위한 중앙 및 지방기관 현황 및 계획	4조, 42조, 44-6항
2. 아동의 정의	1. 관련 법규의 연령규정 및 최소연령 등	1조
3. 일반원칙	1. 무차별 2. 아동이익 최우선의 원칙 3. 아동의 생명, 존중 및 아동발달권 4. 아동 견해의 존중	2조, 3조, 6조, 12조
4. 시민적 권리와 자유	1. 이름과 국적 2. 신분의 유지 3. 표현의 자유 4. 적절한 정보에의 접근 5. 사상, 양심, 종교의 자유 6. 집회 및 결사의 자유 7. 사생활의 보호 8. 고문 및 기타 비인도적인 취급을 받지 않을 권리	7조, 8조, 13조, 14조, 15조, 16조, 17조, 37조(a)
5. 가정환경 및 대리보호	1. 부모의 지도 2. 부모의 책임 3. 부모로부터의 분리 4. 가족의 재결합 5. 아동 양육비 회수 6. 가정환경 상실 아동 7. 입양 8. 불법이송 및 미귀환 9. 아동학대, 유기 및 신체적 심리적 회복과 사회복귀 10. 양육 및 보호기관에 대한 심사	5조, 18-1항, 18-2항, 9조, 10조, 27-4항, 20조, 21조, 11조, 19조, 39조, 25조
6. 기초조건 및 복지	1. 생존 및 발달 2. 장애아동 3. 보건서비스 4. 사회보장 및 아동보호시설 5. 생활수준	6-2항, 23조, 24조, 26조, 18-3항, 27-1항, 27-2항, 27-3항
7. 교육여가 및 문화활동	1. 교육(직업훈련 포함) 2. 교육의 목표 3. 여가 오락활동 및 방과후서비스	28조, 29조, 31조
8. 특별보호조치	1. 비상상황하의 아동: 난민, 무력분쟁상 아동 2. 법적 분쟁상의 아동: 사법행정, 자유상실 아동, 형의 선고, 회복과 사회복귀 3. 착취상황하의 아동: 경제적 착취, 약물남용, 성적착취 및 성학대 기타 착취, 매매거래 및 유괴 4. 소수민족 및 원주민	22조, 38조, 39조, 40조, 37조, 39조, 32조, 33조, 34조, 35조, 26조, 39조, 30조

자료 : 2010. 6. 16 보건복지부 보도자료, 붙임 3. 'UN아동권리협약 클러스터(Cluster)별 세부내용' 표 발췌

본 연구는 아동권리 증진을 목적으로 유엔아동권리협약의 보고서 구성 시 분류기준인 8개의 영역구분에 의거하여 아동정책을 검토하고자 한다. 이는 우리나라 아동정책의 변화가 아동권리의 기본적 문헌인 유엔아동권리협약의 내용을 충실히 반영하도록 유도하기 위함이다.

3. CRC 관련 선행연구

CRC 관련 선행연구는 아동권리협약을 소개하는 연구와 아동권리협약 이행실태와 관련된 연구 그리고 아동청소년 권리 지표개발에 대한 연구 등 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다.

한국은 1989년 유엔 아동권리협약이 채택된 이후 2년 만(1991년)에 협약을 비준하여 협약내용이 국내에 소개된 것은 약 21년이 경과하였으나, 아동권리와 아동권리협약에 대한 사회적 인식이 확대된 것은 비교적 최근에 들어서이다. 서구에서는 아동권리가 성인의 인권신장과 더불어 발전해 왔으나, 우리나라의 경우 유교사상의 영향으로 아동은 부모의 부속물이라는 인식이 지배적이었으며, 이로 인하여 아동권리의 발달 역사가 상대적으로 짧은 편이었다. 따라서 여러 연구가 협약의 내용을 설명하거나(박향아, 2003; 안소영, 2003) 아동권리 개념과 발달 배경 등을 먼저 이해하도록 하는 데에(송주미, 2003; 김승훈, 2009) 중점을 두었다(이재연 외, 2009).

선행연구를 살펴보면 역사적으로 아동의 권리와 관련된 주요 행위자 - 즉, 아동의 권리를 부여하고 보호하는 주체 - 는 국가와 가족(특히 가장)이 중심이 되어 왔다(송주미, 2003; 이혜원, 2006). 과거 가장에게 부여되었던 아동에 대한 절대적 권한이 19세기 이후 점차 국가로 이양되면서, 국가가 가족을 보호하고 지지하는 역할과 아동 개인의 권리를 보호하기 위한 적극적 개입자로서 역할을 수행하게 되었다(송주미, 2003). 이러한 행위주체의 역할변화와 동시에 아동의 입지 또한 ‘가장의 예속물’로부터 ‘보호의 대상’으로, 그리고 더 나아가 스스로 권리를 이행하는 ‘권리의 주체’로 변화하게 된다(송주미, 2003; 이혜원, 2006).

이러한 과정에서 유엔 아동권리협약은 국제법적 효력을 가진 문서로서, 아동을 권리의 주체로 인식하고, 아동의 포괄적이고 총체적인 인권 보장을 명문화하여(박향아,

2003), 20세기 국가의 증대된 역할을 반영하고 더욱 촉구하는 또 하나의 주요 행위자로서 역할을 담당하고 있다. 따라서 아동권리협약은 아동이 보유해야 할 다양한 권리의 내용 뿐 아니라, 아동의 권리에 있어서 주요 행위자인 국가와 가정의 의무를 규정하며, 이러한 조약의 이행상황을 점검하기 위한 절차를 명시하고 있다(협약의 구체적 내용은 본 절의 ‘1. CRC의 구체적 내용’ 참조).

<표 3-3> 아동권리와 가족국가아동 역할의 역사적 변화

시기구분	국가이념유형	아동 권리 확보에 있어서			인권관련 역사 ¹⁾
		가족의 역할	국가의 역할	아동의 역할	
17~18세기	자유방임주의	가정의 절대권위	최소 역할	-	시민권 대두: 권리장전(영), 권리선언(프)
19세기	국가부권주의	가정의 자녀보호 및 교육	아동보호에 있어 국가의 제한개입	보호의 대상	-
20세기 초·중반	가족중심주의	가정의 자녀보호 및 가정유지	가정에 대한 지지적 개입	보호의 대상	인권선언: 제네바 선언, 세계인권선언, 아동의 권리선언
20세기 후반	아동권리주의		아동권리보호 위한 국가의 적극개입	권리의 주체	유엔아동권리협약 채택

주: 1) 김승훈(2009), 아동권리협약 채택 20주년의 의미와 과제, 인도법논총 제29호, pp. 133-163, 참조.

자료: 송주미(2003) 아동과 청소년의 권리보호를 위한 국가이념의 방향과 과제: 역사적 고찰을 중심으로, 청소년학연구, 제10권 제2호, p.184, ‘<표1> 국가이념의 사적구분 및 주요특징’을 발췌 및 변형함.

이러한 의의를 가지는 CRC와 관련하여 다수의 연구들이 아동권리협약의 국내 이행실태를 진단하였다(황옥경 2009, 이혜원 2006, 노혜련 1993, 박진완 2010, 이재연 외 2009, 이혜원 2001, 허남순 외 2006, 우병창, 2011). 이행실태의 진단은 주로 두 가지 차원에서 이루어졌는데, 첫째는 우리나라의 1991년 협약 비준 당시 국내법과의 모순을 이유로 유보된 3개 조항(제9조3항 ‘아동의 부모면접교섭권’, 제21조a ‘입양허가제’, 제40조 ‘아동의 상소권 보장’)에 대한 철회의 진전사항에 대한 연구이며, 둘째는 세 차례에 걸쳐 제출한 우리 정부의 보고서에 대한 유엔 아동권리위원회의 권고사항과 관련하여 이루어진 정부의 입법적·제도적 조치들에 대한 연구이다. 그러나 이러한 이행실태는 협약 비준 이후 시간이 경과하고 아동정책이 발전함에 따라서 논의되는 내용에 있어서도 변화의 흐름을 보여주고 있다.

아동권리협약 비준 초기에는 당초 유보했던 3개 조항의 내용과 이에 대한 개선방안 및 아동인권의 향상을 위한 포괄적이고 기본적인 방안들이 논의되었다. 노혜련(1993)은 우리나라의 아동인권 향상을 위하여 ‘입양’, ‘학대아동 보호서비스’, ‘소년소녀가장을 위한 서비스’ 등을 우선적으로 개선해야 한다고 지적하고 국내입양과 가정위탁제도를 통하여 입양제도와 현실을 개선하고 법과 제도적으로 아동학대피해자를 보호할 수 있도록 조치할 것과 소년소녀가장세대를 후견인제도나 가정위탁제도로 흡수하여 보호하는 방안 등을 제안하였다.

2000년 아동복지법이 전면 개정되어 그 내용에 협약을 반영하기 시작하였고, 아동인권 향상을 위한 정책의 진전이 이루어지기 시작되면서 협약의 이행실태에 대한 점점 연구는 보다 구체적이고 개선된 정책의 보완을 요구하는 측면이 강하였다. 여전히 유보조항의 철회가 지적되었으며(이혜원 2001, 2006), 허남순 외(2006)와 같이 특정 아동정책(가정위탁보호제도)을 협약에서 제시하는 아동권리의 관점으로 분석하여 보다 구체적인 대안을 모색하는 연구도 수행되었다.

2008년 3개의 유보조항 중 아동의 부모면접교섭권이 철회된 이후부터는 나머지 2개의 유보조항에 대한 철회를 요구하고 있으며(이재연 외 2009) 그 밖에 아동권리위원회 권고사항에 대한 이행 및 향후 과제 등을 분석한 연구(이재연 외 2009, 황옥경 2009, 박진완 2010)들도 아동의 참여권 신장, 아동학대예방, 아동수당, 아동정책 중장기계획, 아동에 대한 조기개입 등 보다 보편적인 아동복지와 아동인권의 증진을 위한 주제로 발전해 나가고 있다. 또한 우병창(2011)의 연구와 같이 아동권리의 신장을 위하여 관련 법적 조치에 대한 연구도 이러한 제도의 변화 연장선상에서 이루어졌다.

이와 같이 법과 제도적 조치를 통하여 아동권리의 국가적 이행상황을 점검한 연구와는 별도로 다수의 선행연구들은 협약의 원칙을 근거로 아동의 권리 지표를 구성하여 아동복지정책 및 아동상태를 평가 분석하였다(정영순 1997, 길은배 외 2001, 서문희 외 2003, 모상현·김희진 2009, 모상현 외 2010, 임희진 외 2011). 이전의 연구들은 주로 아동권리협약에서 제시된 아동권리의 영역을 생존권, 보호권, 발달권, 참여권으로 구분하여 각 영역별 지표를 제시하고 이를 활용하여 아동청소년 정책을 평가하였으나, 모상현·김희진(2009)과 모상현 외(2010)의 연구에서는 이러한 아동

청소년 인권지표체계의 재검토가 필요하다고 지적하였다. 특히 생존, 보호, 발달, 참여라는 각 개념의 범주와 경계에 있어서 문제 즉, 아동·청소년의 인권을 논하는 데 있어서 모든 인권내용이 4개의 영역으로 범주화되고 나누어질 수 있는가에 대한 근본적인 문제를 제기하였다. 따라서 모상현 외(2010)는 아동·청소년 인권의 영역을 근본적으로 재검토하도록 제안하였으며, 이에 따라 새로운 지표를 구축하도록 하였다. 또한 임희진 외(2011)는 기존의 아동·청소년 인권 지표체계를 비판적으로 검토하고 기존 지표체계의 문제점을 분석하여 새로운 아동·청소년 권리지표를 구성하였다.

종합적으로 살펴볼 때 유엔아동권리협약과 관련된 선행연구들은 초기의 아동권리에 대한 소개를 주제로 했던 데에서 발전하여 국내의 법과 제도가 반영하는 협약의 이행실태를 구체적으로 점검하게 되었다. 최근에는 한걸음 더 나아가 국내의 아동정책이 아동권리의 내용을 얼마나 어떻게 반영하고 있는지 점검하고 평가하여 전반적인 아동정책을 보완하고자 하는데에 이르게 되었다. 이러한 연구의 진화는 국내의 아동권리의 증진과 아동정책의 패러다임 변화와도 맞물려 우리사회의 아동권리 증진과 정책발전에 기여하고 있다.

제2절 기존의 아동정책 관련 중장기 발전계획

본 절에서는 중앙정부 차원과 지방자치단체 차원으로 시행된 기존의 아동정책 관련 중장기 발전계획의 주요 내용들을 살펴보고자 한다.

1. 중앙정부 차원의 아동정책 관련 중장기 발전계획

이제까지 수립·추진된 중앙정부 차원의 아동정책 관련 발전계획에는 「어린이 보호·육성 종합계획(2002)」, 「어린이 안전종합대책(2003)」, 「빈곤·아동·청소년 종합대책(2004)」, 「아동·청소년 정책 5개년 기본계획(2008)」이 해당된다.

가. 어린이 보호·육성 종합계획

2002년 5월에 확정·발표된 「어린이 보호·육성 종합계획」은 그동안의 아동 관련 정책이 생존과 보호 위주로 되어있고, 추진 목표 및 비전 제시 미흡, 아동의 보호와 육성을 위한 체계적인 시책 개발 부족과 부처간 협조 체계의 결여로 종합적인 대책이 어려웠다는 반성에서 출발하여 수립·시행되었다(서문희 외, 2004).

어린이 보호·육성 종합계획의 주요 분야 및 내용은 <표 3-4>와 같으며, 주요 5대 분야 추진과제 및 계획은 다음과 같다.

첫째, 어린이 권리 증진 분야에서는 권리 증진을 위해 권리 지표 개발·활용, 백서발간 등과 더불어 아동학대로부터 아동을 보호하기 위해 아동학대예방센터를 확대하고 아동학대 예방사업을 내실화 등을 추진계획으로 내세웠다. 또한 어린이 성보호를 위한 제도개선 및 어린이 대상 성범죄 예방 강화도 이에 해당한다.

둘째, 어린이 보건·복지서비스 지원 분야에서는 재가 저소득층의 어린이와 보호시설 수용 어린이, 장애 어린이 지원과 더불어 어린이 건강지표 개발 및 건강관리 등이 주요 추진계획에 포함되었다.

셋째, 어린이 안전 강화 분야는 주택, 육성·교육시설 및 어린이 놀이용품 안전강화와 불량식품 방지, 어린이 교통안전 증진을 추진과제로 제시했으며, 세부추진계획에는 교육·육성시설에 대한 안전강화, 교사·시설종사자와 더불어 부모와 어린이에 대한 안전교육 강화, 놀이용품 안전기준 강화, 불량식품제조·판매업자 단속강화 등이 해당된다.

넷째, 유해환경으로부터 아동을 보호하기 위한 노력으로 유해업소 뿐만 아니라 유해 악물과 물질, 유해매체의 확산 제재 및 단속 강화 등을 추진과제 및 세부추진계획이 제시되었다.

마지막으로 어린이를 교육·육성하기 위하여 어린이 교육·육성 프로그램을 개발하고 어린이 건전놀이 문화를 조성하고 어린이 육성 전문인력을 양성하는 것을 추진과제로 삼았다. 세부추진계획에는 어린이·부모교육프로그램 개발, 학교폭력 근절대책 추진, 어린이 수련 프로그램 개발, 교사 재교육 프로그램 강화, 전문상담인력 확보 등이 포함된다.

<표 3-4> 어린이 보호·육성 종합계획(2002년)

분 야	추진과제	세부추진계획
1. 어린이권리 증진	1-1. 어린이 권리 증진	1. 어린이 권리지표 개발·활용 2. 어린이 백서 발간 3. 어린이 인권보호를 위한 조사 환경 개선 4. 가정·학교에서 어린이 참여권 확대 5. 남녀 성차별적 자녀양육 문화 개선 6. 어린이권리증진 관련 종사자 교육 강화 7. 장애어린이를 위한 교육여건 개선
	1-2. 아동학대로부터의 보호	1. 아동학대예방센터 확대 2. 아동학대예방사업 내실화 3. 각종 집회시 어린이 동원행위 금지
	1-3. 어린이 성보호	1. 어린이 성보호 제도개선 2. 어린이대상 성범죄 예방 강화
2. 어린이 보건·복지서비스 지원	2-1. 어린이 복지서비스 지원	1. 재가 저소득층 어린이 지원 2. 보호시설 수용 어린이 지원 3. 장애 어린이 지원
	2-2. 어린이 보건서비스 지원	1. 어린이 건강지표 개발 2. 취학전 어린이의 건강관리 3. 학령기 어린이의 건강관리 4. 보호시설 수용 어린이에 대한 건강관리 5. 아동 건강관리를 위한 부모교육 강화
3. 어린이 안전 강화	3-1. 주택, 육성·교육시설 및 어린이 놀이용품 안전강화	1. 주택에 대한 안전기준 강화 2. 교육·육성시설의 안전강화 3. 어린이 놀이용품 안전기준 강화 4. 부모 및 어린이 안전 교육 실시 5. 교사, 시설 종사자에 대한 안전교육 강화 6. 어린이 안전관리 지원체계 구축
	3-2. 불량식품 방지	1. 학교급식 개선 2. 불량식품제조·판매업자 단속 강화 3. 식품안전교육 실시
	3-3. 어린이 교통안전 증진	1. 통학로 시설개선 및 보호활동 강화 2. 어린이 교통안전장구 설치 및 착용의무화 3. 보호차량 운전자 교육강화 및 등록 제도 강화 4. 교통안전 교육담당교사 육성 및 교육체계화
4. 유해환경으로부터 어린이 보호	4-1. 유해업소, 유해약물·물질, 유해매체로부터 보호	1. 어린이유해업소 확산 방지 2. 유해매체 및 인터넷 정보로부터 보호 3. 유해약물·물질 표시 및 판매가능 연령 표기 강화 4. 어린이에게 유익한 매체 생산 및 보급 5. 유해환경에 대한 지도, 단속 강화 및 교육 실시
5. 어린이 교육·육성	5-1. 어린이 교육·육성 프로그램 개발	1. 어린이·부모교육프로그램 개발 2. 상담프로그램 개발

분 야	추진과제	세부추진계획
		3. 학교폭력 근절대책 추진
	5-2. 어린이 건전놀이 문화조성	1. 어린이놀이프로그램 개발 2. 어린이 수련 프로그램 개발 3. 어린이 주간 선포
	5-3. 어린이육성전문 인력 양성	1. 전문상담인력 확보 2. 교사 재교육 프로그램 강화 3. 수련활동 지도자 육성

자료: 관계부처합동(2002), p.4 재인용

나. 어린이 안전 종합 대책

「어린이 안전 종합 대책」은 2003년 참여정부가 5월을 어린이 안전원년으로 선포한 뒤, 6월에 관계부처합동으로 수립·추진되었다. 추진배경에는 2000년의 WHO 보고에서 나타난 우리나라의 아동의 사망지수가 14.8명으로 OECD 국가 중 매우 높은 것으로 나타나, 이에 대한 개선을 위해 각 부처에서 아동안전 문제를 우선과제로 설정과 아동안전 총괄부처 설치 등의 정부대책 마련의 목소리가 높아졌다는 것에 있다(김승권 외, 2008).

어린이 안전 종합 대책은 교통안전, 통학차량제도 개선, 익사사고 및 추락사고 대책, 아동학대 및 폭력방지, 화재 약물 놀이용품 등 사고대책, 불량식품방지, 미아찾기, 안전교육, 안전문화운동, 자치단체, 안전대책 추진체계의 총 12대 분야로 구성되어 있었고, 이에 따른 76개 과제가 설정되어 시행되었다. 자세한 내용은 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 어린이 안전 종합대책(2003년)

분야	추진과제
교통 안전	1. 어린이 보호구역 개선 및 기존시설 정비보강 2. 어린이 보호구역 지정대상 확대 3. 어린이 보호구역 어린이 교통사고 발생시 벌점 가중제 도입검토 4. 6세미만 어린이 앞좌석 승차시 보호장구 착용 의무화 5. 1학교 1경찰관 및 1소방관 담당제 구축 6. 보육시설 운영위원회 구성 7. 하교시간대 어린이 보호활동 강화 8. 어린이 보호구역에 대한 단속강화

분야	추진과제
	9. 어린이 보호구역에 대한 노상적치물 등 정비 10. 반사재 용품 개발 및 보급
어린이 통학차량 제도 개선	11. 어린이 통학차량 중 지입차량·유상운송 등 합법화 문제 12. 어린이 통학차량 안전기준 강화 13. 보육시설, 학원 등 인·허가시 어린이 통학차량 관련 사항 규제 14. 어린이 통학차량 보호 의무 위반에 대한 국민 계도 및 단속강화 15. 어린이 통학차량 운전자에 대한 안전교육 강화 16. 어린이 통학차량에 대한 보조금 지급·세금 감면 등 지원
익사사고 대책	17. 가정내 안전사고 예방을 위한 부모교육 자료제작·배포 18. 구명복 및 물놀이 기구의 안전기준 강화 19. 물놀이 사고 등 익사사고 책임관리 20. 익사사고 빈발지역 집중적인 예방대책 추진 21. 위험 및 유명 물놀이지역 인명구조 장비 현장비치
추락사고 대책	22. 화장실 바닥 미끄럼 방지시설 설치 권장 23. 민관 합동 인명구조 체제 구축 24. 주택 난간의 기준 강화에 따른 이행실태 확인·점검 25. 놀이기구 제작기준(추락방지) 개선 및 사후관리 강화 26. 어린이집, 유치원, 초등학교, 놀이터 등 안전관리 강화 27. 유원시설 등 안전관리 강화 28. 계단 및 현관 등에 대한 자동 조명장치 설치 설계 권장
아동학대· 폭력방지	29. 아동학대 예방사업 내실화 30. 아동학대 예방센터 확대 및 운영개선 31. 각종 집회시 어린이 동원행위 금지 32. 어린이 대상 성보호 제도 개선 33. 어린이 대상 성범죄 예방 강화 34. 학교폭력 근절대책 추진
화재·약물 놀이용품등 사고대책	35. 어린이집, 유치원의 커튼·카펫·벽지 등 방염처리 제품 사용 의무화 36. 학교시설의 소방안전관리 강화 37. 청소년 수련시설의 안전관리 강화 38. 어린이 안전시설 점검을 위한 통합 매뉴얼 개발 39. 화기취급기구의 안전장치 부착 및 경고표시 강화 40. 내부에서 쉽게 개방이 가능한 구조의 방범창 설치 권장 41. 어린이 약물사고 방지를 위한 안전용가·포장 사용품목 확대 42. 가정용 화학제품에 대한 안전관리 개선 43. 장난감·놀이기구 등 어린이용품에 대한 안전관리 강화
불량식품 방지	44. 학교급식 개선 및 식품안전교육 실시 45. 불량식품제조 및 판매업자 단속강화 46. 식품안전교육 실시
미아찾기	47. 미아발생 예방·홍보사업 48. 미아찾기 사업 추진
안전교육	49. 교육과정 개편시 안전교육 내용을 교육과정에 확대 반영 50. ‘어머니 안전지도사’ 양성 및 활용 51. 시군구 교육청별 학교 안전 전담 장학사 지정·운영

분야	추진과제
	52. 교육교재 개발·보급 53. 학급보조자 연수시 안전교육시간 배정 의무화 54. 안전교육 담당교사 안전교육과정연수 의무화 55. 보육시설에 대한 안전교육시간 배정 구체화 56. 이동안전체험차량 운영 확대 57. 어린이 안전캠프 실시 확대 58. 어린이 안전관련 인터넷 사이트 운영 활성화 59. 인터넷을 통한 안전교육 프로그램 보급
안전문화 운동	60. 「국민안전헌장」 제정 공포 61. 안전문화운동 추진체계 구축 62. 안전신고센터 운영 활성화 63. 어린이 안전확보를 위한 소비자 권리보호 강화 64. 안전의식 제고를 위한 홍보활동 강화 65. 문화행사 개최 및 캐릭터 개발
자치단체 관련	66. 어린이 교통공원(교통안전 체험 교육장) 설치 및 운영 67. 국민안전 체험관 설치 확대 68. 자치단체별 어린이 안전대책 추진실태 평가 69. 자치단체 평가를 위한 ‘어린이 안전지수’ 개발 70. 어린이 안전시설 사업비에 대한 자치단체 재원 확보 71. 해수욕장, 강, 계곡 등 물놀이지역에 대한 안전관리 조례·준칙 제정
안전대책 추진체계	72. 아동 안전 분과위원회 구성·운영 73. 어린이 안전사고 관련 통계기준 개발 74. 어린이 안전정보 공유시스템 구축 75. 규제개혁 추진의 합리화 76. 어린이 안전대책 추진상황 점검·평가

자료: 보건복지부(2006), p5의 자료 재구성

다. 빈곤아동·청소년 종합대책

빈곤아동·청소년 종합대책은 2004년 7월 국정과제회의에서 빈곤아동·대책의 기틀로 채택되면서 추진되었다. 그 추진배경에는 빈부격차의 심화와 이혼율 증가 등으로 인한 가족해체 증가로 인해 빈곤 아동·청소년에 대한 사회적 관심이 높아지고 빈곤세습에 대한 우려가 커진 데에 있다. 이에 따라 빈곤 아동·청소년을 보호하기 위한 기본적인 사회안전망을 확충뿐만 아니라 적극적으로 공평한 출발을 보장하는 사회적 투자를 단행함으로써, 아동의 기본권을 보장하고 나아가 가난의 대물림을 차단하여 미래사회의 성장동력을 육성하고자 빈곤아동·청소년 종합대책이 실행되었다(보건복지부, 2004).

빈곤아동·청소년 종합대책의 기본방향 및 추진과제는 다음과 같다(보건복지부,

2004). 첫째, 가난의 대물림을 차단하기위한 출발점으로서 기본생활을 보장한다. 이를 위해 학교급식의 지원대상을 확대하고, 지역사회 급식발견체계 강화 및 급식 방법 다양화와 단가 현실화 등의 노력과 더불어 child support제도 도입, 한부모가정 자활지원 강화, 빈곤아동가정 주거지원 강화 등의 과제를 추진하였다.

둘째, 성장단계별로 건강한 신체적·정신적 성장을 보장한다. 이에 따른 추진과제는 임신부·영유아 건강검진 확대, 영유아 성장발달 스크리닝, 보육시설 건강검진 내실화, 아동·청소년 정신보건 사업 강화 등이 포함되었다.

셋째, 교육성취가 가능하도록 어릴 때부터 실질적인 기회의 균등을 보장한다. 보육 및 유아교육 지원 확대, 지역아동센터 제도화, 방과후 교실 운영, 저소득층 고교생 학비지원 확대 등이 추진과제에 포함되었다.

넷째, 빈곤탈출의 희망과 실현을 지원하는 빈곤 탈출 경로를 제시한다. 이를 위해 종합장학정보시스템 구축, 학자금 대여제도 개선, 대학 장학제도 개편 등이 추진과제로 채택되었다.

다섯째, 이미 위험에 노출된 요보호 아동에 대한 보호를 내실화한다. 이에 따른 추진과제로는 아동학대예방사업 내실화, 위기청소년 긴급구조·보호, 기출청소년 구조·가정복귀 등이 설정되었다.

마지막으로 지역사회에서 정책이 효과적으로 실행될 수 있도록 네트워크를 구축하고 정책관리를 강화한다. SOS상담전화 개설 및 긴급보호, 지역복지 협의체 운영 활성화, 교육복지투자우선사업 내실화, 빈곤아동·청소년 실태조사, 중장기 계획 및 백서 발간 등이 해당 기본방향의 추진과제에 해당한다.

<표 3-6> 빈곤아동·청소년종합대책(2004년)

분 야	추진과제
1. 빈곤아동의 기본생활보장	1-1 학교급식 지원대상 확대 1-2 급식거부 방지체계 구축 1-3 지역사회 급식 발견체계 강화 1-4 급식방법 다양화 및 단가 현실화 1-5 Child Support 제도 도입 1-6 한부모가정 자활지원 강화 1-7 빈곤아동 가정에 대한 주거지원강화

분 야	추진과제
	1-8 저소득가정 아동양육비 지원
2. 빈곤아동·청소년 건강성장 보장	2-1 임신부·영유아 건강검진 확대 2-2 영유아 성장발달 스크리닝 2-3 선천성대사이상검사 지원 2-4 미숙아·선천성이상아 지원 2-5 보육시설 건강검진 내실화 2-6 학생 신체검사 내실화 2-7 학교 보건교육 내실화 2-8 아동·청소년 정신보건사업 강화 2-9 빈곤 아동·청소년 의료급여 확대
3. 균등 교육·보육기회 보장 및 학교적응 강화	3-1 보육 및 유아교육 지원 확대 3-2 영유아 대상 교육·건강·복지 연계사업 기초연구 3-3 지역아동센터 제도화 3-4 방과후 교실 운영 3-5 저소득층 고교생 학비지원 확대 3-6 저소득학생 e-Learning 지원 3-7 저소득 청소년 문화활동 지원 3-8 학교상담체계 혁신
4. 빈곤탈출을 위한 희망경로 제시	4-1 종합장학정보시스템 구축 4-2 대학 장학제도 개편 4-3 희망경로사업 시범사업 4-4 학자금 대여제도 개선 4-5 생활비 지원 및 자원봉사 연계사업
5. 위기 아동·청소년 보호 내실화	5-1 아동학대예방사업 내실화 5-2 가정없는 아동보호 내실화 5-3 위기청소년 긴급구조·보호 5-4 성매매 근절 및 피해자 지원 5-5 가출청소년 구호·가정복귀 5-6 학업중단 청소년 학습·취업지원
6. 빈곤아동·청소년 전달체계 구축	6-1 SOS 상담전화 개설 및 긴급보호 6-2 사회복지사무소 설치 6-3 지역복지 협의체 운영 활성화 6-4 교육복지 전담부서 설치 6-5 교육청과 지자체간 연계강화 6-6 교육복지투자우선사업 내실화 6-7 아동정책조정위원회 운영 6-8 빈곤 아동·청소년 실태조사 6-9 중장기계획 및 백서발간

자료: 관계부처합동(2004)의 자료 재구성

라. 아동·청소년 정책 5개년 기본계획

2008년에 수립된 아동·청소년 정책 5개년 기본계획은 기존의 아동 및 청소년

정책이 생애주기별, 대상자별 체계적 지원체계의 부재와 각 부처 간 연계 및 지방자치 단체·민간영역과의 연계 등에서 드러난 한계를 극복하기 위해 수립되었다(김승권 외, 2008). ‘능동적 주체자로서의 아동·청소년이 행복한 삶’이라는 비전 아래, 아동·청소년이 존중되고 권리가 보장되는 사회적 여건 조성, 아동·청소년의 안전 보호 강화 및 건강증진, 아동·청소년 역량강화, 모든 아동·청소년에게 공평한 출발기회 보장, 아동·청소년 관련 산업의 육성으로 국가경쟁력 제고라는 5대 정책 목표를 갖고 추진되었다(김승권 외, 2008).

아동·청소년 5개년 기본계획은 총 7가지 영역으로 나누어 60가지의 정책과제가 설정되어있으며, 자세한 내용은 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 아동·청소년 정책 5개년 기본계획(2008)

영역	세부영역	정책과제
1. 권리보장 및 참여증진	1-1. 아동·청소년권리증진 및 권리모니터링 강화	1-1-1. 아동·청소년권리 모니터링 강화 1-1-2. 아동·청소년권리 교육 강화 1-1-3. 지역사회에서의 권리강화
	1-2. 아동·청소년의 참여기회 확대	1-2-1. 정책참여 기구 확대 및 운영 개선 1-2-2. 국제기구와의 연대 활성화 1-2-3. 지역사회에서의 참여기회 확대 1-2-4. 학교에서의 참여 활성화
2. 안전 및 보호강화	2-1. 안전한 생활환경 조성	2-1-1. 안전한 가정환경조성 2-1-2. 안전한 교통환경 조성 2-1-3. 안전한 시설환경 조성 2-1-4. 체계적 안전보호 시스템 구축
	2-2. 유해환경 개선 및 유익환경 조성	2-2-1. 아동·청소년 친화적인 도시환경조성 2-2-2. 유해매체 환경 개선 2-2-3. 유익매체 환경조성 2-2-4. 유해물질로부터의 보호
	2-3. 유해행위로부터 보호	2-3-1. 아동학대 예방 및 보호지원 강화 2-3-2. 아동실종 예방 및 조기발견 강화 2-3-3. 성범죄 예방 및 보호지원 강화 2-3-4. 학교폭력 예방 및 보호지원
3. 건강증진	3-1. 건강한 신체발달	3-1-1. 식생활 및 비만·저체중 관리 3-1-2. 질병예방 및 관리 3-1-3. 간접흡연으로부터의 보호
	3-2. 정신건강 향상	3-2-1. 정신질환 예방 3-2-2. 정신건강 서비스 연계체계 강화 및 인식향상
	3-3. 건강생활 실천	3-3-1. 신체활동 및 구강건강 강화 3-3-2. 학교 및 지역사회 보건교육 강화

영역	세부영역	정책과제
4. 역량개발	4-1. 글로벌·다문화역량강화	4-1-1. 글로벌 인재양성 지원 강화 4-1-2. 다문화 수용성 증진
	4-2. 민주시민역량강화	4-2-1. 시민역량제고 4-2-2. 자원봉사 및 동아리활동 활성화
	4-3. 진로 및 자립 지원	4-3-1. 진로탐색 및 진로개발 지원 강화 4-3-2. 청소년 근로지원 및 근로환경 관리 강화
	4-4. 아동·청소년활동기반 강화	4-4-1. 학교교육과 연계 활동 지원 확대 4-4-2. 아동·청소년 체험활동의 교육적·사회적 가치제고 4-4-3. 아동·청소년활동자원 확보
5. 공평한 출발기 회 보장	5-1. 아동·청소년의 기본생활보장	5-1-1. 경제적 지원 5-1-2. 통합적 지원
	5-2. 아동·청소년의 보호 및 위기 관리강화	5-2-1. 보호강화 5-2-2. 위기관리강화
	5-3. 보호필요 및 위기아동·청소 년의 역량강화와 자립지원	5-3-1. 역량강화 5-3-2. 자립지원 확대
	5-4. 통합적 가족 지원	5-4-1. 한부모·조손·입양·위탁가족 지원 5-4-2. 다문화·새터민 가족 지원
6. 관련 산업 육성	6-1. 교육·문화 관련 산업 육성	6-1-1. 교육·출판 및 상담 산업 지원 6-1-2. 특기적성 전문인력 양성 산업 지원 6-1-3. 문화공간 확대 및 지원 6-1-4. 스포츠 활동 증진 6-1-5. 건강 및 뷰티 산업 활성화
	6-2. 금융·창업 관련 산업 육성	6-2-1. 전용 복합 문화 공간 운영 및 확대 지원 6-2-2. 금융상품 개발지원 및 경제교육 확대
	6-3 아동·청소년 산업 품질 관리 강화	6-3-1. 관련 산업 생산품 품질 모니터링
7. 지원체계	7-1. 아동·청소년 지원 인프라 강화	7-1-1. 아동·청소년 핵심역량 개발체계 구축 7-1-2. 아동·청소년 시설·단체 활성화 7-1-3. 아동·청소년지도자 전문역량 강화 및 지원 7-1-4. 아동전문인력 양성
	7-2 아동·청소년 정책 추진체계 강화	7-2-1. 아동·청소년정책 종합·조정기능 강화 7-2-2. 아동·청소년정책지원체계 구축·운영 7-2-3. 지역 아동·청소년정책 추진기반 강화 7-2-4. 아동·청소년통계 체계 정비 7-2-5. 아동·청소년분야 재정기반 확충

자료: 김승권 외(2008)의 자료 재구성

2. 지방자치단체 차원의 아동정책 관련 중장기 발전계획

청소년기본법 제13조 1항에 따르면 국가는 매 5년마다 청소년 육성에 관한 기본계획을 수립하여야 하며, 국가 및 지방자치단체는 이 기본계획에 의해 연도별 시행계획을 각각 수립·시행해야 한다(제14조). 대부분의 지방자치단체들이 매년 중앙

정부의 기본계획에 근거한 시행계획을 매년 수립하여 시행해왔는데, 본 고에서는 지방자치단체 차원에서 중장기 기본계획을 수립하여 시행하고 있는 경기도와 부산광역시 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 부산광역시 아동·청소년 정책 기본계획

부산광역시의 아동·청소년 정책 기본계획은 ‘아동·청소년의 행복, 부산의 밝은 미래’라는 정책비전 아래 5가지의 핵심영역을 두고 정책과제 및 세부 추진과제를 수립하였다.

먼저 권리증진 및 기회 균등 강화 영역에서는 권리 증진 및 모니터링 강화, 참여 기회 확대, 기회균등 보장을 과제로 세웠고, 안전 및 보호 영역에서는 일상생활의 안전강화, 위해행위와 유해환경으로부터의 보호, 아동·청소년 복지서비스 강화를 정책 과제로 설정하여 시행하였다. 건강증진 영역에서는 건강한 신체발달을 위해 기초체력증진과 질병예방관리를 세부추진과제로 삼았으며, 정신건강증진 영역에서는 중독 및 정서장애아동에 대한 예방과 관리뿐만 아니라 자살예방 및 관리도 추진 과제로 두고 시행하고 있다. 또한 아동·청소년의 역량개발을 위해 직업역량과 문화역량, 글로벌역량 개발을 강조하였으며, 아동·청소년 정책 기본계획의 원활한 시행을 위한 인프라 구축을 위해 전문인력양성 및 활동증진 시설 확충, 지역네트워크와 통합지원시스템 구축을 세부 추진과제로 시행하고 있다.

<표 3-8> 부산광역시 아동·청소년 정책 기본계획(2010~2014)

핵심영역	정책과제	세부 추진과제
1. 권리증진 및 기회 균등 강화	1-1. 권리증진 및 모니터링 강화	1-1-1. 권리증진의 범위 및 체계 강화 1-1-2. 권리증진 모니터링 및 정책실행 평가도입
	1-2. 참여기회 확대	1-2-1. 정책결정 참여 및 제안기회 다양화 1-2-2. 학교 및 지역사회에서의 참여기회 확대
	1-3. 기회균등 보장	1-3-1. 취약계층 및 위기아동·청소년 기본 학교생활 유지 지원 1-3-2. 취약계층 및 위기 청소년 교육격차 완화
2. 안전 및 보호	2-1. 일상생활의 안전 강화	2-1-1. 가정에서의 사고안전 대책
		2-1-2. 안전한 등·학교길 확보

핵심영역	정책과제	세부 추진과제
		2-1-3. 안전사고 예방교육강화 2-1-4. 시설환경 안전성 강화
	2-2. 위해행위로부터 보호	2-2-1. 아동학대 및 실종 예방·보호 2-2-2. 학교폭력 예방·보호
	2-3. 유해환경으로부터 보호	2-3-1. 유해환경 규제 및 모니터링 강화 2-3-2. 유해환경 자율정화 여건 조성
	2-4. 아동·청소년 복지서비스 강화	2-4-1. 요보호 아동·청소년 지원 2-4-2. 취약가정 아동·청소년 지원 2-4-3. 시설퇴소 아동·청소년 자립 지원
3. 건강증진	3-1. 건강한 신체발달	3-1-1. 기초체력증진 3-1-2. 질병예방 및 관리
	3-2. 정신건강 증진	3-2-1. 중독·정서장애아동 예방 관리 3-2-2. 자살예방 및 관리
4. 역량개발	4-1. 직업역량 개발	4-1-1. 진로개발 여건 조성 4-1-2. 청소년 근로환경 개선 및 자립 지원
	4-2. 문화역량 개발	4-2-1. 문화예술·체험활동 증진 4-2-2. 행사·축제 지원 4-2-3. 활동증진 기반 조성
	4-3. 글로벌역량 개발	4-3-1. 국제화능력 배양 4-3-2. 리더십능력 배양 4-3-3. 다문화이해 및 수용력 향상
5. 인프라 구축	5-1. 인적 자원	5-1-1. 아동·청소년 관련 전문인력양성 및 배치
	5-2. 물적 자원	5-2-1. 아동·청소년 사회안전망 기반 구축 5-2-2. 아동·청소년 활동증진 시설 확충
	5-3. 네트워크 구축	5-3-1. 지역네트워크 구축 및 통합지원시스템 구축

자료: 하정화 외(2009), p95. 재인용.

나. 경기도 청소년 정책 기본계획

경기도의 청소년 정책 기본계획은 ‘함께하는 청소년, 성장하는 지역사회’라는 정책 비전 아래, 청소년의 주체적 역량강화와 지역 중심의 청소년 복지·친화환경 조성이라는 정책목표를 갖고 수립·시행되었다(전경숙 외, 2008). 4대 핵심영역별 정책과제 및 세부 추진과제는 <표 3-9>와 같다.

먼저 청소년 생활역량 강화 영역에서는 청소년의 다양한 활동을 지원하고 직업역량 개발과 글로벌 역량강화를 위한 정책과제 아래 9개의 세부 추진과제를 시행하였다. 지역사회 청소년 복지 향상 영역에서는 청소년의 건강증진 및 인권 강화, 위기 청소년 지원 강화, 취약청소년 통합지원 확대를, 청소년 친화적 지역사회 환경 조성

영역에서는 청소년에게 유익한 생활환경 조성, 유해환경 대응역량 강화, 청소년 성 보호 강화를 정책과제로 삼고 세부 추진과제가 시행되었다. 마지막으로 정책추진체계 정비 영역에서는 앞서 언급한 세 가지 영역들이 실현될 수 있도록 그 뒷받침이 될 수 있는 추진체계를 강화하고 정비할 수 있는 정책과제 및 세부 추진과제를 설정하였다.

<표 3-9> 경기도 청소년 정책 기본계획(2009~2013)

핵심영역	정책과제	세부 추진과제
1. 청소년 생활역량 강화	1-1. 청소년의 다양한 활동 지원	1-1-1. 지역사회 체험활동 강화 1-1-2. 문화·예술활동 다양화 1-1-3. 자원봉사 및 동아리 활동 활성화 1-1-4. 활동지원 인프라 및 시스템 구축
	1-2. 직업역량 개발	1-2-1. 진로개발 및 직업체험 1-2-2. 일자리/고용체험
	1-3. 글로벌 역량 강화	1-3-1. 다문화 인식제고 및 역량 강화 1-3-2. 국제교류 활성화 1-3-3. 시민의식/공동체의식 함양
2. 지역사회 청소년복지 향상	2-1. 청소년 건강증진 및 인권 강화	2-1-1. 청소년 건강증진체계 구축 2-1-2. 청소년 인권 강화
	2-2. 위기청소년 지원 강화	2-2-1. 위기청소년 사회안전망 확충 2-2-2. 위기청소년 치료체계 지원 강화 2-2-3. 위기청소년 자립지원 강화
	2-3. 취약청소년 통합지원 확대	2-3-1. 저소득 청소년 사회적 역량 강화 2-3-2. 장애청소년 사회통합 증진
3. 청소년 친화적 지역사회 환경 조성	3-1. 청소년 유익생활 환경 조성	3-1-1. 청소년 친화환경 조성 3-1-2. 청소년 유해환경 규제 강화
	3-2. 유해환경 대응역량 강화	3-2-1. 청소년 음주·흡연 예방 강화 3-2-2. 유익매체 환경 조성
	3-3. 청소년 성보호 강화	3-3-1. 성교육 확대 및 평등의식 증진 3-3-2. 청소년 성범죄 예방 및 피해 청소년 지원
4. 정책추진체계 정비	4-1. 정책추진 인프라 구축	4-1-1. 조례 제정 4-1-2. 정책서비스 전달체계 재정비 4-1-3. 정책평가 시스템 구축 및 재원확충
	4-2. 정책지원 인프라 확충	4-2-1. 정책협력 네트워크 구축 4-2-2. 통계시스템 및 실태조사체계 구축
	4-3. 도민 정책 홍보	4-3-1. 정책수요자 체감행정 환경 구축

자료: 전경숙 외(2008), p73. 재인용.

3. 기존 아동정책 관련 중장기 기본계획의 한계점과 시사점

이제까지 살펴본 기존의 아동정책 관련 중장기 기본계획의 한계점은 관련 선행연구들에서 다양하게 지적되고 있다.

먼저 참여정부 시절 수립된「어린이보호·육성 종합대책」과 「빈곤아동·청소년 종합대책」, 「아동안전 종합대책」은 체계적이고 종합적인 아동정책의 추진을 가능하게 하여 효율적인 아동정책의 조정 및 점검과 빈곤아동의 기본적 삶의 질 향상, 유해환경 접촉 방지를 위한 체계 강화 등의 측면을 긍정적으로 평가될 수 있다(김승권 외, 2008). 그러나 아동종합대책의 분류상 사업의 중복과 누락의 가능성이 높으며, 새터민 아동이나 다문화 가정 아동과 같은 새로운 소외계층에 대한 정책 미비와 종합대책 자체의 추진 주체 및 수립 시기가 각기 달라 체계적인 추진 및 관리가 미흡하였다는 한계를 갖고 있다(김승권 외, 2008).

「아동·청소년 정책 5개년 기본계획」의 경우는 전반적인 정책의 방향이 보편적인 방향으로 확대되었다는 측면에서는 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 아동수당이나 의무교육의 확대 등의 보편적 서비스는 논의의 대상에서 제외되어 있고, 주로 빈곤아동 즉, 저소득층 중심으로 제공되는 서비스로만 구성되어 있어, 여전히 보호나 특별지원이 필요한 아동·청소년 중심의 선별적이고 사후대처적인 사업들에 치중하고 있다는 측면에서 한계가 있다(이혜원 외, 2009). 더불어 아동·청소년 정책을 위한 예산 확보방안과 사용방안의 구체성이 떨어진다는 문제점도 갖고 있다(이혜원 외, 2009).

이러한 기존 아동정책 중장기 기본계획에서 드러나는 한계점들은 최근의 우리나라 아동정책을 분석한 선행연구들에서 주장하는 아동관련 정책을 아동권리에 중점에 두고 보편적 복지를 제공하는 쪽으로 구축되어야 한다는 주장들을 뒷받침하고 있다(김미숙 외, 2008; 이재연 외, 2009; 이혜원 외, 2009). 즉, 취약계층의 아동과 일반 아동의 보호뿐만 아니라 아동의 힘을 키워주는 정책을 실행할 수 있도록 아동의 권리라는 관점에서 보편적인 아동정책의 전략을 마련해야 한다는 것이다(이재연 외, 2009). 이에 따라 본 연구에서는 아동의 권리라는 새로운 패러다임 아래에서 아동 관련 정책의 중장기 발전방안을 제시하고자 한다.

제3절 아동정책 비전과 영역구분

우리나라의 지금까지의 아동정책은 아동의 생존권 확보 중심의 매우 협소하고 잔여적인 성격이었다. 1950년대의 전후 구호적인 성격으로 외원의 지원을 받아 1980년대 후반부터 경제부흥으로 점차 외원기관의 지원이 사라지고 자립하기 시작하였다. 1997년 외환위기로 ‘사회안전망’에 대한 국가적 필요성이 대두되어 국민기초생활보장제도가 도입되어 복지가 시혜에서 ‘권리’로 바뀌게 되었다. 아동복지 측면에서는 1991년 유엔아동권리협약의 가입으로 인해 아동이익의 원칙을 기반으로 아동정책을 수립하도록 되었다.

이러한 정책환경의 변화속에서도 아동분야는 아동백서나 아동복지지표개발은 있었으나 청소년분야와 달리 독립된 기본계획이나 5개년계획이 전무하였다. 이에 보건복지부에서는 2013년부터는 아동정책 5개년계획을 수립할 계획을 만들었다.

5개년계획의 지향점이 되는 아동정책의 비전은 현행 우리나라 아동의 성장발달을 지원하고 미래세대를 이끌어 갈 수 있는 역량을 충분히 개발할 수 있는 토대위에 만들어져야 한다. 이와 동시에 이러한 성장발달을 저해하는 모든 요인을 제거하는 내용이 구체적인 전략에서는 담겨져야 한다. 특히 학업스트레스, 학교폭력, 왕따, 자살, 과도한 친권, 저출산으로 인한 돌봄의 공백, 지역사회 공동체의 붕괴로 인한 아동안전위협 등 우리 사회에는 아동을 위협하는 문제가 편재해 있다. 그러나 인재대국으로써 우리나라 아동은 뛰어난 학업성취도, 예의바름, IT 지식의 고도화, 낮은 아동빈곤율, 높은 진학률 등과 같은 긍정적인 상황도 있다. 이러한 위협적인 요인과 고무적인 요인을 고려하여 미래 아동정책 비전이 만들어져야 한다.

미래는 더욱 세계화하고 빠르게 변화할 것으로 예상되고, 이제는 우리나라는 물질적인 안녕에서 정신적인 행복을 담보하는 것이 사회의 과제가 될 것으로 예상됨으로 아동정책의 방향도 아동의 ‘행복’ 및 ‘정신건강’ 증진을 목표로 해야 할 것이다. 이러한 점을 염두에 두어 본 고에서는 우리나라 아동정책의 비전과 과제를 다음과 같이 설정하였다.

- ◆ 비전 : 아동의 행복 안전망 구축 (Children's Happiness Net Establishment)
- ◆ 목표 : 행복, 안전, 건강 (well-being, security, health)
- ◆ 과제 : 아동기본권 보장, 가정적 양육보장, 건강보장, 기본생활 보장, 여가 및 문화보장, 사회통합 보장
- ◆ 아자 프로젝트 (아동이 _____하게 자라는 사회만들기)
 - 아동이 존중되어 자라는 사회만들기
 - 아동이 가족적 환경에서 자라는 사회만들기
 - 아동이 건강하고 안전하게 자라는 사회만들기
 - 아동이 활기차게 자라는 사회만들기
 - 아동이 소외되지 않게 자라는 사회만들기

이를 구현하기 위한 방안을 마련하기 위해 아동권리협약에서 구분한 아동영역을 중심으로 본 연구에서는 아동정책영역을 협약의 아동의 정의와 일반원칙 등의 원론적인 내용에 해당하는 처음 3영역은 합해서 인프라 영역으로 포함시켜 총 6개 영역으로 설정하였다. 6개 영역의 명칭은 CRC와 거의 유사하게 하였다. 즉, 시민적 권리와 자유 영역, 가정환경 및 대안양육 영역, 기초적 보건 및 복지 영역(장애라는 용어는 생략하였다), 여가 및 문화활동 영역, 소수아동 특별보호영역이라고 명명하였다. 나머지 1개는 아동정책 인프라 구축 영역이라고 하였다.

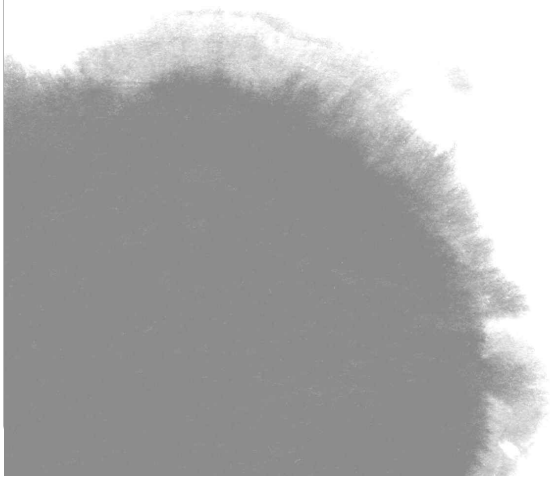
<표 3-10> 본 연구의 아동정책 영역구분 및 주요 항목

영역 구분	주요 정책 항목
시민적 권리와 자유 영역	<ul style="list-style-type: none"> - 표현과 결사의 자유보장 - 사생활보호 및 종교의 자유보장 - 학대아동 대책 - 학교폭력 대책
가정환경 및 대안양육 영역	<ul style="list-style-type: none"> - 가정 내에서의 보호 강화 - 가정위탁제도 개선 - 입양활성화 - 양육 및 보호기관 서비스 강화 - 아동보호체계연계
기초적 보건 및 복지 영역	<ul style="list-style-type: none"> - 아동을 위한 기초적 보건서비스 - 아동의 영양 증진과 비만 예방 - 흡연, 음주 등 건강위해행태로부터 아동 건강보호 - 아동의 정신건강 증진

영역 구분	주요 정책 항목
	<ul style="list-style-type: none"> - 아동의 신체활동 증진 - 장애아동·청소년 지원 - 아동 안전사고 대책 - 실종아동 대책 - 범죄로부터의 안전대책 - 빈곤아동 보호대책
여가 및 문화활동 영역	<ul style="list-style-type: none"> - 방과후 보호 및 학습권 보장 - 여가 및 문화활동 보장
소수아동 특별보호 영역	<ul style="list-style-type: none"> - 탈북, 다문화, 중도입국 아동보호 - 아동사법보호 - 아동근로보호
아동정책 인프라 영역	<ul style="list-style-type: none"> - 아동복지서비스 전달체계 - 아동정책 예산

각 영역별 주요 이슈와 문제점 그리고 향후 정책발전방안에 대해서 다음에서 영역별로 다루었다.

시민적 권리와 자유 영역



제4장 시민적 권리와 자유영역

아동정책 영역으로 설정한 다섯 가지 영역 중 ‘시민적 권리와 자유’ 영역은 유엔 아동권리협약에 따르면, 이름 및 국적(제7조), 신분 유지(제8조), 표현의 자유(제13조), 사상, 양심 및 종교의 자유(제14조), 결사 및 집회의 자유(제15조), 사생활 보호(제16조), 정보접근권(제17조), 고문 및 기타 비인도적 취급을 받지 않을 권리(제28조, 제37조) 등에 해당하는 내용이라 할 수 있다.¹⁵⁾

우리나라에서는 모든 국민을 대상으로 헌법 등 관련 법률에 근거를 두고 시민적 권리를 보장하고 있으며 특별히 아동을 대상으로 이러한 시민적 권리를 보장하는 독자적인 규정은 두지 않는다. 따라서 아동 또한 우리나라 국민으로 법에 근거하여 시민적 권리를 누릴 자격을 보유하나 아동은 미성숙하며 보호가 필요한 존재라는 사회적 인식과 전통적인 관습에 따라서 이들의 시민적 권리는 현실적으로 종종 제한되기도 한다(박진완, 2010). 그러나 아동이 시민권에 대하여 인식하고 이를 행사하는 것은 아동의 발달과 역량강화에 긍정적인 영향을 준다(황옥경, 2010).

본 장에서는 ‘시민적 권리와 자유’ 영역 중 최근 제출된 유엔아동권리위원회의 권고사항(정부의 3·4차 보고서에 대한 권고)에서 지적된 사항을 참조하여 간담회 등을 통해 아동의 표현과 결사의 자유, 사생활보호 및 종교의 자유, 고문 및 기타 비인도적 취급을 받지 않을 권리 등을 주요과제로 선정하였다.

15) 본 단락은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 김영지(2012), ‘시민적 권리와 자유의 의미와 아동정책에서의 활용방안 - 아동 참여권 증진 정책’에서 발췌함. UN Committee on the Rights of the Child(2010). Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph1(b), of the Convention on the Rights of the Child(CRC/C/58/Rev.2).

제1 절 표현과 결사의 자유보장

1. 현황 및 문제점

아동의 표현과 결사의 자유는 참여권 중 한 부분을 차지하는 권리로 ‘국가안보, 질서 및 공중보건과 도덕의 보호나 타인의 권리를 침해하지 않는 범위’에서 ‘다양한 방법과 매체를 통하여 모든 종류의 정보와 사상을 추구·접수·전달할 자유’와 ‘결사와 평화적 집회의 자유’를 의미한다(UN CRC). 실생활에서 이러한 표현과 결사의 자유권은 가정, 학교 및 사회(인터넷 등 매체 포함)등의 테두리에서 보장되고 있다. 표현의 유형으로는 아동의 개인적 취향과 아동 의견의 표현 등이 있으며 집회·결사는 학교 내, 그리고 학교 밖의 집회결사로 구분해 볼 수 있다. 표현과 결사의 자유와 관련한 현황 및 문제점을 유엔아동권리위원회의 권고사항, 아동이 인지한 표현과 결사의 자유 보장 수준, 정부의 관련 정책사업 성과 및 과제 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 유엔아동권리위원회 권고사항

우리나라의 아동 표현과 결사의 자유권 이행 현황에 대한 유엔아동권리위원회의 권고사항은 표 안의 내용과 같다. 요약하면 학교 내에서 아동의 정치활동 및 위원회 참여가 어려운 점과 학교이탈 아동의 자유권 보장에 대한 우려를 제시하고 이를 개선하도록 권고한 것이다.

2011년 유엔아동권리위원회 제 3·4차 권고사항

o 표현, 결사 및 평화적인 집회의 자유

40. 위원회는 과거 권고사항(CRC/C/15/Add.197, para.37)에도 불구하고 학교가 여전히 학생의 정치 활동을 금지한다는 것에 우려를 표명한다. 더 나아가, 위원회는 학교운영위원회가 학생의 참여를 배제하고, 학교에 다니지 않는 도시 및 농촌지역 아동들이 표현과 결사의 자유를 행사할 수 있는 기회가 제한되어있다는 점을 우려한다.
41. 위원회는 과거 권고안을 반복하며, 협약 12조부터 17조에 비추어 당사국이 법률, 교육부 발행 지침 및 교칙을 수정하여 아동이 의사결정 과정 및 교내외 정치활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 하고, 모든 아동이 교내 등에서 정치활동에 참여하거나 이를 수행하고 학교 운영위원회에 실질적으로 참여할 수 있도록 허용하는 것을 포함, 집회와 표현의 자유를 완전히 누릴 수 있도록 하기를 촉구한다.

나. 아동·청소년이 인지한 표현과 결사의 자유 보장 수준

모상현 외(2010)의 조사결과에 따르면, 우리사회의 아동청소년 표현의 자유 보장 수준은 개인적 취향의 표현에서 초등학생이 80~90% 수준, 중고등학생 20~30% 수준만이 보장받는다고 응답하였으며, 교내 아동의견의 표현 수준은 초등학생이 60~80% 수준, 중고등학생이 50%내외로 보장받는다고 응답하여 교내에서 중고등학생의 표현의 자유 보장수준은 매우 낮거나 낮은 수준으로 나타났다. 다만 인터넷을 통한 아동의견의 표현은 중고등학생(게시글, 68.7%)이 초등학생(게시글, 30.9%)보다 높은 편이었다(모상현 외, 2010). 공통적으로 중고등학생 학령에서 매체를 이용한 의견표현경험의 비율이 비교적 높았던 데에 비해 교내에서 취향 및 의견 표현 보장비율은 낮다는 점은 중고등학교 내에서 표현의 자유가 신장되어야 하며, 이러한 경우 학생들의 참여 또한 제고될 것임을 예상해 볼 수 있다.

<표 4-1> 아동청소년이 인식한 표현의 자유 보장수준

(단위: %)

구분	항목	학령구분	비율 ¹⁾
1. 사적 취향의 표현	용모규제경험	초등학생	15.1
		중고등학생	80.7
	복장규제경험	초등학생	10.8
		중고등학생	68.4
2. 학교내 의견의 표현	학교신문 제작 시 학생자율권 보장	초등학생	60.6
	학교계시판 익명의견제시 가능여부	중고등학생	48.9
		초등학생	77.2
		중고등학생	51.5
3. 학교밖 의견의 표현	인터넷 게시물 작성경험	초등학생	30.9
		중고등학생	68.7
	인터넷 댓글 작성경험	초등학생	29.5
		중고등학생	35.5

주: 1) ‘용모 및 복장규제경험률=가끔경험+자주경험, 학교내 의견의 표현비율=그렇다+매우그렇다, 학교밖 의견의 표현 비율=가끔

있다+자주있다’임.

자료: 모상현 외(2010) 2010 한국 아동·청소년 인권실태조사 자료집 : 발달권·참여권. 서울: 한국청소년정책연구원., pp. 114-134

학교와 사회에서 집회·결사의 자유 보장수준도 미흡한 편이었는데, 특히 중고등학생의 경우 교내 학생회·학급회의 참여도와 학교 밖에서 이루어지는 사회문제에 대한 참여행동 경험률 모두 10~30% 대 수준으로 낮은 편이었다(모상현 외 2010). 오히려 초등학생의 학생회·학급회 참여도 수준은 절반이상으로 중고등학생보다 높았으며 사회에서 집회·결사의 참여경험도 아동의 학령이 높아질수록 낮았다.

이러한 원인을 유추해보기 위하여 동 연구에서 ‘참여의 장애요인이 무엇인가’를 묻는 질문에 대한 응답을 참고하면 가장 높은 응답률은 ‘시간부족’(초 40.7%, 중고 57.5%)과 ‘정보부족’(초 40.3%, 중고 75.2%)인 것으로 나타났으며 중고등학생의 경우 ‘청소년을 미성숙한 존재로 보는 사회의 편견’(63.0%)과 ‘참여 필요성에 대한 인식부족’(43.4%)이라는 응답도 많았다(모상현 외 2010, pp181-188). 따라서 중고등학생의 집회·결사의 자유권 신장을 위하여 청소년이 참여할 수 있는 모임이나 사회참여 행사 등의 개발과 함께 이에 대한 참여를 독려하는 학교의 배려 그리고 청소년 스스로 참여의 필요성에 대한 인식이 함께 있어야 할 것이다.

<표 4-2> 아동청소년이 인식한 집회결사의 자유 보장수준

(단위: %)

구분	항목	학령구분	비율 ¹⁾
1. 학교에서의 집회·결사 자유	학생회·학급회 참여도	초등학생	58.2
		중고등학생	29.9
2. 학교 밖에서의 집회·결사 자유	사회문제에 대한 참여행동 경험	초등학생	48.3
		중고등학생	34.2
	사회문제에 대한 참여행동 경험	초등학생	29.2
		중고등학생	31.0
	사회문제에 대한 참여행동 경험	초등학생	21.0
		중고등학생	11.3

주: 1) ‘학생회·학급회 참여도=그렇다+매우그렇다, 사회문제에 대한 참여행동 경험=가끔있다+자주있다’ 임
 자료: 모상현 외(2010) 2010 한국 아동·청소년 인권실태조사 자료집 : 발달권·참여권. 서울: 한국청소년정책연구원, pp. 135-144

국제비교 조사를 살펴보면¹⁶⁾ 한국 아동·청소년의 전체적인 참여권 수준 역시 외국보다 낮은 것으로 나타나있다. 김영지 외(2008)의 5개국 인권실태 조사결과, 청소년 참여권 보장수준에 대해 ‘보장하고 있다’는 응답이 중국이 66.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 미국(53.9%), 스웨덴(47.9%), 한국(27.2%), 일본(21.8%) 순으로 높게 나타났다. 그러나 일본의 경우 ‘잘 모르겠다’는 응답이 54.7%로 나타나 결과적으로 ‘보장하고 있지 않다’는 응답은 한국이 49.3%로 최대치를 보이며 참여권 보장수준이 최하위를 차지하였다(김영지 외, 2008). 특히 우리나라의 경우 가정에서도 부모가 아동의 의사를 존중하는 정도가 다른 5개국과 비교하여 가장 낮은 것으로 나타나, 가정에서부터 아동의 의사 표현이 자유로이 이루어지며 이러한 의사가 존중될 수 있도록 하는 가정 내 문화의 전환이 필요한 것으로 보인다.

다소 희망적인 것은 국제비교를 통하여 우리나라 아동청소년의 참여권 수준은 미흡하였으나 이들의 참여의식과 욕구는 높은 편으로 나타나 참여 활성화를 위한 지원이 더욱 중요함을 보여 주었다는 점이다.

16) 본 단락은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 김영지(2012), ‘시민적 권리와 자유의 의미와 아동정책에서의 활용방안 - 아동 참여권 증진 정책’에서 발췌함.

다. 아동·청소년 표현과 결사의 자유 보장을 위한 정책사업의 성과 및 문제점¹⁷⁾

정부는 아동·청소년의 표현과 결사의 자유를 포괄하여 전체적인 참여를 증진하기 위하여 아동·청소년이 직접 기관이나 단체의 의사결정과정에 참여하도록 하는 정책 사업을 운영하고 있다. 이러한 사업으로는 ‘대한민국 아동총회’, ‘아동권리 옴부즈키즈’, ‘청소년 참여위원회’, ‘청소년 운영위원회’ 및 ‘청소년 특별회의’ 등이 포함된다.

<표 4-3> 아동·청소년 참여 정책사업

사업명	대상	활동내용	관할부처
대한민국 아동총회	초·중생 아동대표	아동관련 문제 토론 및 결과를 정부 건의(연1회)	보건복지부
아동권리 옴부즈키즈	초·중생	아동권리 모니터링 및 옹호활동	보건복지부
청소년 참여위원회	중고·대학생	중앙정부 및 지방자치단체의 청소년 정책 및 사업에 대한 의견을 제시함(월 1회)	여성가족부
청소년 운영위원회	청소년(9-24세)	청소년 수련시설의 운영 및 프로그램에 대한 자문과 평가(월1회 이상)	여성가족부
청소년 특별회의	지역별 청소년 대표	토론과 활동을 통하여 청소년 희망 정책과제를 정부에 건의함(연1회)	여성가족부

자료: 여성가족부(2012), 2012년 청소년사업안내

이러한 아동·청소년 인권·참여 정책사업은 1990년대 말 태동 이후 양적으로는 성장해 가고 있으나 보다 내실있는 운영과 실질적인 효과를 위하여 앞으로 해결해야 할 과제들이 많다. 즉, 아동·청소년의 참여활동에 대한 성인들의 인식 전환부터 인력과 예산이라는 실질적인 자원투입 노력까지, 그리고 학습과 입시에 묶여있는 아동·청소년들의 생활조건 개선 문제부터 이들의 적극적인 노력과 능력개발 등 다양한 도전에 직면하고 있다.

결음마 연습을 하던 시기부터 보자면 10년의 역사를 가지고 있는 아동·청소년 참여기구는 정착에는 성공한 것으로 보인다. 관련법에 법적 근거가 마련되었고 ‘아동·청소년 정책참여 사업 매뉴얼’이나 ‘아동·청소년 참여위원회 활동 안내(청소년용)’ 자료가 발간·배포될 만큼 사업이 체계화되었고 참여기구관련 웹 사이트도 개설·운영

17) 본 단락은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 김영재(2012), ‘시민적 권리와 자유의 의미와 아동정책에서의 활용방안 - 아동 참여권 증진 정책’에서 발췌함.

되고 있다(www.withyouth.go.kr). 이는 과거 ‘무엇을 어떻게 해야 할지’ 몰라 청소년과 성인 모두 시행착오를 겪으면서도 포기하지 않고 경험과 노력을 쌓아온 성과라 하겠다.

앞으로 명목적 수준의 참여에서 더 나아가 의사결정과정에 아동·청소년의 영향력 강화, 정책과정에서의 피드백 활성화, 아동·청소년 대상의 시민교육과 참여훈련 강화, 참여 지도력(담당 지도자와 공무원 포함) 양성 등에 더욱 관심을 쏟아야 할 것이다. 글로벌시대인 만큼 아동·청소년 참여 국제적 활동을 위한 예산지원을 통해 전 세계 아동·청소년 참여기구와의 교류·협력과 네트워크 구축 등을 추진하는 것도 검토해 볼 만 하다.

2. 향후 정책과제

아동·청소년 표현과 결사의 자유를 증진시키기 위해서는 무엇보다 이들 또한 사회의 동등한 구성원으로서 인권향유의 주체임을 인식하고 아동·청소년의 삶에 영향을 미치는 다양한 장면과 사안에서 당사자의 의견을 듣고 반영하기 위한 노력이 필요하다. 의사결정과정에서 참여를 위한 다양한 프로그램과 제도를 마련하고 이미 존재하는 제도는 실질적으로 아동·청소년이 표현과 결사를 비롯한 적극적인 참여가 이루어지는 기구로 운영되도록 해야 한다. 아동·청소년의 인권역량과 감수성 함양을 위한 정보제공과 인권교육 실시, 이것을 주 기능으로 하는 인권센터와 같은 기관운영도 고려해 볼 필요가 있다. 참여의 장애요인으로 늘 언급되는 시간부족과 입시위주 교육풍토 문제 해결을 위해 우리사회가 아동·청소년 존재의 변화된 위상과 미래 전망에 대한 전향적인 관점을 갖고 해결책을 모색할 필요가 있다. 관련하여 다음과 같은 정책과제를 제시한다.¹⁸⁾

18) 본 단락은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 김영지(2012), ‘시민적 권리와 자유의 의미와 아동정책에서의 활용방안 - 아동 참여권 증진 정책’에서 발췌함.

가. 아동참여적 가정문화 확립을 위한 교육 프로그램 실시

박봉규(2007)의 연구 결과에 따르면 가정 내 어머니의 자율적이고 민주적인 양육 태도가 아동의 인권의식을 높이는 것으로 나타났으며(이혜원, 2009에서 재인용), 김영지 외(2008)는 가정에서 아동이 의사결정에 참여도가 높을수록 아동이 사회적 참여에 대하여도 긍정적으로 인식한다고 보고하였다. 아동의 사회적 참여와 인권에 대한 민감성은 일찍이 가정에서부터 훈련되고 습득되는 것으로서, 아동의 의사표현이 자율적이고 민주적인 가정문화의 확립은 아동의 인생 전반에 걸쳐 드러날 표현과 결사 및 참여에 대한 긍정적인 태도를 빚는 데에 주요한 역할을 할 것이라 예측해 볼 수 있다.

따라서 부모를 대상으로 자율적이고 민주적인 양육방식을 습득할 수 있도록 교육하고 홍보하는 것이 필요하며, 아동청소년을 대상으로는 가정 내에서 자신의 의사를 효과적으로 표현하고 전달하는 방법에 대해 교육하는 것이 필요하다. 또한 아동청소년이 가정 내에서 이러한 표현의 기회를 경험할 수 있도록 지원하는 가족대상 프로그램의 개발도 고려해 볼 수 있다.

나. 학교 내 의사결정과정에 아동·청소년 참여하는 시스템 구축

유엔아동권리위원회는 우리나라의 제3·4차 보고서에 대한 권고사항에서 학교 내에서 아동·청소년이 의사결정과정에 참여할 수 없으며, 표현과 결사의 자유를 행사할 수 있는 기회가 제한적이라는 점을 지적하였다. 실제 학교들은 교칙 상에 아동청소년이 학교의 승인 없이 교내외에서 이루어지는 자율적인 집회·결사 활동을 할 수 없도록 제한하고 있고(김윤나, 2010), 학교의 규칙 및 운영과 관련된 사항에 대한 아동청소년의 효과적인 의사표현 경로가 막혀있으며, 간혹 있더라도 이들의 의사가 존중되고 반영되기 보다는 형식적인 데에 그친다는 점이 한계이다(천정웅, 2010).

따라서 학교에서는 학생 자치활동 등을 더욱 활성화하며, 운영위원회 등 학교 내 제반 규칙을 제정하는 기구에 학생 스스로의 참여를 보장하는 등 학교 내에서 아동·청소년의 표현과 결사의 자유를 신장하기 위한 노력이 필요하다. 이와 함께 학생 스

스스로가 교내 위원회 등에서 적극적이고 존중받는 참여주체로 활동할 수 있도록 이들의 역량을 강화하는 방안도 있어야 할 것이다. 구체적으로는 이동권리협약이나 관련 정부보고서 그리고 의사표현 기술과 방법 등에 대한 아동친화적 교육자료를 배포하고 인권과 관련된 교육 및 훈련 프로그램의 실시하는 등을 고려해 볼 수 있다.

다. 사회에서 아동·청소년의 표현 및 결사 참여 경험 확대

우리 사회에서 아동·청소년의 표현 및 결사의 자유와 관련하여 참여의 통로는 특히 인터넷 공간에서 활성화되어 있다(김영지 외, 2008). 뿐만 아니라 다양한 아동·청소년 참여기구도 구축되어 운영되고 있다. 그러나 이러한 공간에서 표출되는 아동 참여의 정도는 ‘발언권’에서 그치는 경우가 많으며 보다 적극적인 참여인 ‘결정권’을 행사하는 경우는 거의 드물다(천정웅, 2010). 외국의 경우 지역사회가 아동·청소년의 참여를 통하여 정책을 개선하고, 아동·청소년은 이러한 사회적 참여의 경험과 훈련을 통하여 본인들의 자율적이고 민주적 역량을 쌓을 수 있음을 시사한다(천정웅, 2010).

따라서 사회에 구축되어 있는 아동·청소년 참여기구를 더욱 활성화하고, 사이버 공간에서도 아동·청소년이 건강한 의사표현을 할 수 있도록 정책적 지원이 있어야 할 것이다. 또한 지역사회 속에서 아동·청소년의 참여를 활성화 하는 양질의 다양한 프로그램이 마련되어야 하겠다.

제2절 사생활보호 및 종교의 자유보장

1. 현황 및 문제점

가. 사생활보호

‘사생활’은 ‘프라이버시’(privacy) 혹은 ‘개인정보’와 혼용된다. 위키백과사전¹⁾에 의

하면 프라이버시(privacy)는 ‘개인 사생활이나 사적인 일, 또는 그것을 남에게 간섭 받지 않을 권리’를 가리키며 사생활(私生活)의 의미를 가지기도 하지만 ‘사생활의 보호에 대한 권리를 포함한 더 큰 범주’에 속하기도 한다(위키피디아, 2012). 프라이버시의 개념은 문화권에 따라서 조금씩 다르게 인식되고 있으나 대개가 서양 문화와 관련되어 있다. 이 용어가 서부 세계에서는 일반적으로 인지되고 있지만 프라이버시 용어 자체가 최근까지도 일부 국가에서는 사실상 알려지지 않았다. 또한 같은 문화 내에서도 연령과 성별 등에 따라 프라이버시에 대한 인식은 다를 수 있다.¹⁹⁾

윤영민(2004)은 정보화시대 프라이버시의 개념을 5가지로 구분하였으며 가장 포괄적인 의미로는 정보주체가 자신의 정보를 통제할 수 있는 권리로 제시하였다. 우리나라는 「개인정보보호법」을 기반으로 하여 ‘개인정보의 수집·유출·오용·남용으로부터 사생활의 비밀 등을 보호’하도록 규정하고 있으며, 미국의 경우 「프라이버시법」(Federal Privacy Act 1974)의 제정 이후로 금융, 전기통신, 컴퓨터자료 및 의료기록 비밀에 대한 법까지 분야별로 개인정보 및 비밀이 보호되도록 하고 있다.

사생활관련 보호에 대하여 유엔아동권리위원회가 우리나라의 아동청소년 인권과 관련하여 주목하고 있는 사항은 정신보건, 성폭력피해아동의 회복절차 등에서 아동청소년의 개인정보 보호이다. 즉, 유엔아동권리위원회에서는 우리나라 아동의 사생활 보호 조항과 관련하여 직접적인 권고사항을 제시하지는 않았으나 ‘건강 및 보건서비스’의 정신보건관련 아동 개인정보관리와 ‘성매매 방지 및 피해자 보호’에서 아동의 프라이버시보호에 관한 사항 등 두 가지에 있어서 아동의 사생활보호 조치를 시행할 것을 촉구하였다.

19) 본 단락은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 이용교(2012), ‘아동의 사생활보호 방안’에서 발췌함.

2011년 유엔아동권리위원회 제 3·4차 권고사항

o ‘건강 및 보건서비스’ 조항과 관련된 아동의 사생활보호

55. 위원회는 특히 전국에 걸쳐 32개의 정신보건센터를 설립하는 등 아동의 정신건강을 증진하려는 대한민국의 노력을 환영한다. 그러나 대한민국 내 전반적인 아동정신건강상태가 악화되었고, 아동, 특히 여아의 우울증 비율과 자살률이 증가해왔다는 점을 우려한다. 위원회는 또한 대한민국이 자살위험자 조기발견과 자살방지를 위한 진단검사를 도입한 것에 주목하나, 이러한 진단검사가 아동의 프라이버시권에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 염려한다.

56. 위원회는 ...(중략)... 또한 자살위험감지 및 자살방지를 위한 진단검사를 실시하는 과정에서 아동의 프라이버시권 및 충분히 상의할 권리를 보장할 수 있는 적절한 안전보장조치를 마련하도록 권고한다. ... (후략)

o ‘범죄 목격자 및 피해자 보호’ 조항과 관련된 아동의 사생활보호

82. 성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률이 16세 이하 아동 피해자와 목격자가 영상물 녹화로 진술을 할 수 있게 함에도 불구하고, 성범죄 피해 아동에 대한 심문 및 법적 절차는 다음과 같은 이유로 여전히 부적절하다.

(중략) e. 피해자 프라이버시를 위한 보호장치가 불충분하다.

83. 위원회는 아동친화적인 절차규정을 더욱 발전시키고 피해아동의 프라이버시와 존엄성이 더 존중받도록 할 것을 권고하며, 적절한 법 조항과 규정을 통해 모든 피해아동과 범죄목격자 아동, 즉, 학대, 가정폭력, 성적 혹은 경제적 착취, 유괴, 인신매매 등과 같은 범죄의 피해자와 목격자 아동이 협약이 요구하는 보호를 받도록 할 것을 촉구한다.(후략)

건강 및 보건서비스 조항과 관련하여 우리나라는 2011년 「자살예방 및 생명존중 문화 조성을 위한 법률」을 제정한 바 있다. 본 법률과 시행령 및 시행규칙에 따르면 ‘자살위험자를 대상으로 한 정신건강 선별검사 도구를 개발하고 보급하며’(법률 제 14조 2항), 특히 이를 ‘공공기관, 의료기관, 각급 학교 및 상시근로자가 30명 이상인 사업장’(동법 시행령 제7조) 등에 보급하도록 되어 있다. 또한 정신건강 선별검사 도구를 사용하여 적정한 사람을 대상으로 검사를 실시하고 검사결과 자살위험자를 발견할 경우 관련 의료기관에 연계하도록 규정되어 있다(동법 시행규칙 제3조). 본 법은 진단검사 대상자의 프라이버시 보호를 위하여 ‘이 법에 따라 자살예방 직무를 수행하였던 자 또는 수행하고 있는 자는 직무수행과 관련하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하거나 발표하여서는 아니 된다’(제24조)고 규정하고 있으나, 진단검사 관련 절차상의 안전장치나 관련종사자에 대한 교육 등 아동청소년의 프라이버시 보호를 위하여 보다 정교한 장치들이 필요하다.

범죄 목격자 및 피해자 보호 조항과 관련하여 현재 우리나라의 아동복지법에서는 비밀 유지 의무 - 제65조(비밀 유지의 의무) 아동복지사업 또는 아동복지전담기관을 포함하여 아동복지업무에 종사하였거나 종사하는 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. - 를 명시하고 있다. 그러나 국가인권위원회의 자료(국가인권위원회 보도자료, 2010년 8월 3일자)에 따르면 형사절차 과정에서 성폭력 피해아동의 개인정보가 유출되거나 피해관련 조사자체가 비밀보장이 어려운 오픈된 공간에서 이루어지는 사례들이 보고되고 있다.

최근 우리나라의 아동청소년 성폭력 피해건수는 해마다 증가하는 추세이다. 19세 미만 아동청소년을 대상으로 하는 성폭력 범죄는 '08년 2,593명에서 '11년 3,922명으로 크게 증가하였다(국민일보 2012년 9월 12일자 기사). 범죄건수와 피해자가 늘어나는 만큼 피해자의 사생활 보호를 위한 조치는 앞으로 더욱 강화되어야 할 것이다.

나. 종교의 자유

종교의 자유는 '신앙의 자유'와 '종교 행위의 자유'로 구분된다. 신앙의 자유는 신앙을 가질 자유 혹은 가지지 않을 자유 등 내면적 자유를 의미하며, 종교 행위의 자유는 자신이 가진 여타의 신앙을 외부로 표출할 자유를 의미한다(최윤진, 2007). 우리나라는 헌법 상 종교의 자유('모든 국민은 종교의 자유를 가진다', 제20조1항)가 명시되어 있다. 따라서 자연인인 아동청소년은 신앙의 자유와 종교행위의 자유 모두를 누릴 수 있도록 헌법상에서 보장되어 있다. 그러나 이러한 종교의 자유를 누리는 주체는 자연인 뿐 아니라 법인체에도 해당이 된다. 법인체로 설립되는 사립학교는 종교의 자유 중 종교 행위의 자유를 추구할 수 있도록 되어 있다. 따라서 학생의 종교와 종교계 사립학교의 종교가 다른 경우에는 자신의 종교를 추구하는 과정에서 각자의 자유권 갈등이 발생할 수 있다. 특히 종교계 중고등학교의 경우에는 학생이나 학부모의 의사와 관련 없이 특정 학교로 배정되어 입학할 수 있는 구조이기 때문에 이러한 갈등의 소지가 더욱 높다.

우리나라 전체 사립학교 중 종교계 사립학교의 비율은 '초등학교 28.9%, 중학교

23%, 고등학교 22.5%’ 수준으로 적지 않은 비율을 차지한다(원영상, 2005; 정형근 2010에서 재인용). 한 예로 2004년 대광고 사례²⁰⁾는 본인의 의사와 관련 없이 배정될 확률이 높은 중학교 및 고등학교에서 학교와 학생의 종교의 자유가 서로 대립할 수 있음을 보여주고 있다.

유엔아동권리위원회는 우리나라 이동청소년의 종교의 자유와 관련하여 특정 종교 재단이 운영하는 사립학교에서는 학생들이 학교에서 요구하는 종교행사 및 종교교육에 강제적으로 참여하게 되는 상황을 지적하며 학교에서 학생을 대상으로 종교의 자유를 보장할 것을 촉구하고 있다.

2011년 유엔아동권리위원회 제 3·4차 권고사항

o 종교의 자유

38. 위원회는 당사국이 교내 의무종교교육을 금지시킨 것을 긍정적으로 보나, 실제로는 종교기관에서 운영하는 사립학교가 학생의 종교의 자유를 계속하여 제한하고 있고, 여기에는 이러한 학교에 자발적으로 입학하지 않았을 수도 있는 학생들도 포함된다는 사실에 우려한다. 위원회는 또한 현 계획안이 종교의 다양성을 조성하는 분위기를 충분히 촉진하지 않고, 식단조건과 관련된 사항을 비롯, 특정종교를 가진 아동의 구체적인 요구사항 및 제약을 충분히 고려하지 않는다는 점에 대해서도 우려를 표명한다.
39. 위원회는 당사국이 더 나아가 협약 14조3항에 따라 실제로 그리고 모든 경우에 아동의 사상, 양심 및 종교의 자유가 전적으로 존중되도록 조치를 취할 것을 권고하는 바이다. 위원회는 또한 종교적 다양성의 존중을 촉진하고 식단조건과 관련한 사상을 포함해 특정 종교의 구체적인 요구사항 및 제약을 고려하고 배려하는 분위기의 형성을 이러한 조치의 목적으로 삼을 것을 제안한다.

20) 2004년 서울 대광고 3학년생 강의석군이 대광고에서 전체 학생을 대상으로 실시하였던 종교행사와 종교 교육 프로그램의 강제성을 문제로 학교 내에서 학생의 종교의 자유를 요구하며 일인 시위를 벌였으며 이에 대해 학교에서 제적을 당하게 되었고, 이후 본 사건에 대한 사회적 논의가 커지면서 학교 징계결정이 철회된 사건임(한겨레신문, 2004년 9월 23일자; 최윤진 2007에서 재인용)

2. 향후 정책과제²¹⁾

유엔아동권리위원회는 아동청소년의 사생활 보호와 관련하여 정신건강검사 대상자와 성범죄 피해자에 대한 프라이버시 보호를 촉구하였다. 최근 우리나라는 여러 지방자치단체에서 정신건강 검진도구의 사용과 관련된 조례를 제정하거나 혹은 병원과의 업무협약을 맺는 등 관련법 시행을 위한 제반 정비작업이 진행되고 있으며, 성폭력 피해 사건 발생률도 증가하는 추세이다. 이에 따라 정신건강 검사대상 아동과 피해아동의 프라이버시 보호에 더 많은 노력이 기울어져야 할 것이다. 또한 학교에서 아동청소년의 종교의 자유를 보장하기 위하여 아래와 같은 몇 가지 과제를 제안한다.

가. 학생대상 진단검사의 정보관리 철저

학교에서 자살위험감지 및 자살방지를 위한 진단검사를 실시하는 과정에서 아동의 프라이버시권 및 충분히 상의할 권리를 보장할 수 있는 적절한 안전보장조치를 마련해야 한다. 학교에서 정보취급증을 가진 사람(예, 상담교사, 전문상담사 혹은 교육복지사)만 교육상 꼭 필요한 경우에 한 하여 해당 정보를 열람할 수 있도록 하고, 학생(보호자의 동의서를 첨부)과 학생의 보호자가 해당 정보의 열람을 요구할 때 열람할 수 있도록 해야 한다.

나. 성매매 방지 및 피해자 보호 관련 사건에서 사생활의 권리 보호 철저

성매매 방지 및 피해자 보호 관련 사건을 처리할 때, 아동친화적인 절차규정을 더욱 발전시키고 피해아동의 프라이버시와 존엄성이 더 존중 받도록 해야 한다. 성폭력 관련 사건을 수사할 때 피해자는 신뢰할만한 어른을 동반하여 조사를 받고, 가급적 동영상으로 채록하여 반복된 진술 없이 신속하게 조사를 마칠 수 있도록 한다.

21) 본 단락은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 이용교(2012), ‘아동의 사생활보호 방안’을 참고하여 작성하였으며 연구의 목적에 따라 부분적으로 발췌함.

관련 조사 및 대화는 비밀이 유지될 수 있는 공간에서 이루어져야 하며 관련 정보를 해당 사건에 직접 관여한 경찰, 검찰, 사회복지사(해바라기아동센터 등), 판사 등 필요한 최소 인원만 접근할 수 있도록 하고, 직무와 관련하여 획득한 정보를 법률행위 등 필요한 공적행위를 위해 꼭 필요할 때만 공표할 수 있도록 한다. 이를 어길 경우에는 상응한 처벌을 할 수 있도록 한다.

다. 종교계 사립학교에서 학생의 종교활동 선택권 확대

종교계 사립학교에서 학생과 학교 간의 종교의 자유권에 대한 대립을 해소하기 위한 방안으로는 학생이 본인의 종교의 자유를 행사할 수 있도록 종교활동에 대한 선택권을 주도록 한다. 선택권은 학교에서 실시하는 종교교육이나 종교집회 시에 학생에게 사전에 이를 공지하는 것과, 종교교육 및 집회를 대체하는 대체수업을 운영하는 형태로 부여할 수 있다. 이러한 학교의 노력은 아동청소년이 시민으로서 가지는 권리를 존중받고 수행할 수 있는 주체라는 인식을 심어 줄 수 있으며, 아동청소년 스스로도 타인의 시민적 권리를 존중할 수 있는 또 다른 학습의 기회가 될 것이다.

제3절 학대아동 대책²²⁾

1. 아동학대 발생 현황

중앙아동보호전문기관의 「전국아동학대보고서」에 의하면, 2010년 아동보호전문기관에 보고된 아동학대 사례 수는 5,657건으로 아동 1,000명당 피해학대아동 보고율은 0.57명인 것으로 나타났다. 아동학대 발생의 추이를 살펴보면 <표 1>에서 제시하고 있듯 2005년 4,633건에서 지속적으로 증가하여 2010년에 5,657건으로 지난 6년간 약 1.2배 정도 증가하였다. 아동학대 유형별로 보면, 여러 가지 학대유형이

22) 본 절은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 장화정(2012)의 ‘아동학대예방 및 학대, 방임에 대한 정책 방안’을 연구진이 수정·보완함.

동시에 발생한 중복학대의 비율이 42.3%로 가장 높았고, 그 다음은 방임(33.1%), 정서학대(13.7%), 신체적 학대(6.1%), 유기(0.2%)등의 순으로 나타났다.

그러나 이는 신고사례를 중심으로 한 조사결과로, 피해 아동 가운데 신고 되지 않은 사례가 다수 있을 것임을 감안할 때 아동학대에 대한 정확한 실태를 파악하는데에는 한계가 있다.

<표 4-4> 아동학대유형별 발생현황

(단위 : 건, %)

구분	계	신체학대	정서학대	성학대	방 임	유 기	중복학대
2005	4,633	423(9.1)	512(11.1)	206(4.4)	1,635(35.3)	147(3.2)	1,710(36.9)
2006	5,202	439(8.4)	604(11.6)	249(4.8)	2,035(39.1)	76(1.5)	1,799(34.6)
2007	5,581	473(8.5)	589(10.6)	266(4.8)	2,107(37.7)	59(1.0)	2,087(37.4)
2008	5,578	422(7.6)	683(12.2)	284(5.1)	2,237(40.1)	57(1.0)	1,895(34.0)
2009	5,685	338(5.9)	778(13.7)	274(4.8)	2,025(35.6)	32(0.6)	2,238(39.4)
2010	5,657	348(6.1)	773(13.7)	258(4.6)	1,870(33.1)	14(0.2)	2,394(42.3)

자료 : 2011년 범죄피해자보호기금 결산보고서.

18세 미만 아동이 있는 전국 5,501개 가구의 아동과 주양육자(보호자)를 대상으로 보건복지부 숙명여대 산학협력단(2011)에서 실시한 아동학대 실태조사에서는, 아동학대 발생률을 학대기준에 따라 제한적 아동학대 기준과 포괄적 아동학대 기준, 학대 유형에 따라 신체적 학대, 정서적 학대, 방임, 성학대로 나누어 분석하였다. 우리나라의 만 0세부터 만 18세까지 아동의 연간 아동학대 발생률을 제한적 범위의 학대를 적용하여 산출한 결과, 25.3%의 아동들이 아동학대를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 학대 유형 중에서는 방임의 비율이 가장 높았고(15.4%), 다음이 정서적 학대(10.9%)이며, 신체적 학대(7.1%)의 비율이 가장 낮았다. 아동의 연령을 기준으로 했을 때 미취학 아동의 전체 아동학대 발생률이 19.9%로 가장 낮았고, 중학생의 전체 아동학대 발생률이 29.4%로 가장 높았다. 미취학 아동은 다른 연령대에 비해 방임을 경험하는 비율은 낮았으나 신체적 학대를 경험하는 비율은 비교적 높았고, 초등학생은 정서적 학대와 방임의 비율이 비교적 높게 나타났다. 중학생은 신체적

학대, 정서적 학대, 방임의 비율이 상대적으로 높게 나타났고, 고등학생은 신체적 학대, 정서적 학대, 방임을 경험하는 비율이 상대적으로 낮게 나타났다.

다음으로 아래 <표 4-5>는 재학대 발생률을 중심으로 아동학대를 분석한 결과이다. 이 표는 중앙아동보호전문기관이 운영하고 있는 아동학대신고 데이터베이스에 수록된 자료-2004년 1월 1일부터 2010년 12월 31일까지-를 이용하여 재학대 현상을 분석한 결과로 연구기간 동안의 아동학대 재발생 분포를 최초 학대 발생년도와 재학대 발생 기간에 따른 누적비율로 보여주고 있다(보건복지부·숙명여대 산학협력단, 2011).

<표 4-5> 기간에 따른 아동 재학대 분포(누적비율)

(단위 : 명, %)

구분	최초학대 아동 수	1년 이내	2년 이내	3년 이내	4년 이내	5년 이내	6년 이내	7년 이내
2004년	3,110	3.8	6.3	7.8	9.0	9.5	10.6	11.0
2005년	3,820	3.4	5.4	7.4	8.6	9.8	10.4	
2006년	4,398	2.8	5.5	7.0	8.4	9.2		
2007년	4,512	2.3	4.4	6.1	7.0			
2008년	4,492	2.4	4.6	5.7				
2009년	4,513	4.8	5.6					
2010년	4,409	0.9						

<표 4-5>에서 보듯이 연구기간 동안 아동보호전문기관에 신고된 최초 아동학대 발생 사례는 연도별로 꾸준히 증가하고 있다. 2004년에 학대아동 수는 총 3,110명이었는데 2010년에는 총 4,409명으로 7년의 기간 동안 약 40% 증가하였으며, 연도별로 살펴보면 거의 대부분의 재학대가 최초 아동학대 사건이 있는 지 2년 이내에 발생하는 것을 알 수 있다. 가장 오래 관찰할 수 있는 연도인 2004년의 경우 2010년 말까지 관찰했을 때 약 11%의 아동이 재학대된 것을 알 수 있다.

2. 서비스 현황과 문제점

가. 신고 서비스

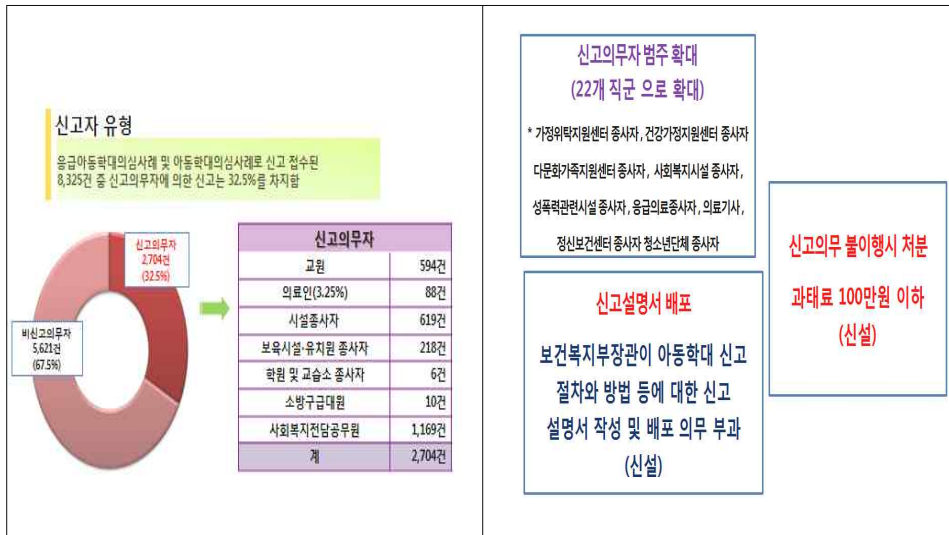
아동학대 신고는 24시간 핫라인 1577-1391을 통해 연간 1만 건 정도의 신고접수가 이루어지고 있다. 신고와 함께 주목해야 할 것은 신고의무자 신고율이다. 신고의무자는 아동과 밀접한 관련이 있는 교사, 의료인, 아동복지종사자 등 다양한 직업군의 전문가들로 지정되어 있고 이들의 역할이 중요함에도 불구하고, 전체 신고자의 1/3수준에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 이는 아동학대에 대한 신고의무자의 인식부족과 적극적으로 아동학대를 신고하도록 유도하는 제도적 미비, 신고 후 신변위협에 대한 두려움 및 불안감 등 복합적 요인이 작용하는 것으로 보인다.

신고의무자 신고사례 중 아동학대 사례 판정율은 81.9%로 비신고의무자(73.9%)보다 높아 아동학대로 판정되는 비율이 매우 높으며, 또한 학대발생빈도가 높은, 즉 거의 매일 학대피해를 받고 있는 대상의 신고율도 46.6%로 비신고의무자 38.2%보다 높은 편이다(아동학대실태보고, 2010). 즉 신고의무자들이 학대신고의 정확성이나 상습적인 학대의 발견 측면에서 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

2012년 8월 5일 시행되는 아동복지법개정안에는 신고의무자 군이 13개 군에서 22개 군²³⁾으로 확대되었을 뿐 아니라 그들이 아동학대를 발견했음에도 불구하고 신고하지 않았을 때는 과태료 100만 원 이하를 부과하도록 아동복지법 제75조 제3항에 명시되어있어 보다 많은 신고의무자들이 신고를 반드시 해야 하는 상황이지만 향후 신고의무라는 추이를 주목해야할 것이다.

23) 교원, 의료인, 아동복지시설 종사자 및 그 장, 장애인복지시설에서 장애아동에 대한 상담·치료·훈련 또는 요양을 행하는 자, 보육시설의 종사자, 유치원의 장, 교직원 및 종사자, 학원의 운영자·강사·직원·종사자 및 교습소의 운영자·교습자·직원·종사자, 구급대의 대원, 성매매 방지지원시설 및 성매매피해상담소의 장이나 그 종사자, 한부모가족복지상담소의 상담원 및 한부모가족복지시설의 종사자, 가정폭력 관련 상담소의 상담원 및 가정폭력 피해자보호시설의 종사자, 사회복지전담공무원

[그림 4-1] 신고의무자 신고율 및 아동복지법상 신설된 신고의무 조항



나. 현장조사 서비스

신고접수를 받은 사례에 대해서는 반드시 현장조사를 실시하도록 한다. 현장조사는 많은 정보를 수집하는 것이 가장 중요하므로 피해아동을 만나는 것은 기본이며 부모는 물론 주변인이라고 할 수 있는 이웃주민, 학교, 유치원, 어린이집교사 등 피해아동의 주변 상황에 대한 정보를 수집하기 위해 여러 사람들을 만난다. 심지어 학대행위자도 만나는데, 이는 학대가 정말 일어났는지 확인해야 하기 때문이다.

아이들은 지금 자신이 겪고 있는 상황이 학대인지 모르고 있으며 스스로 혼자서 그 현장을 탈출할 수 없으므로 상담원은 현장에 나가 학대 여부를 파악하고 아이의 안전을 책임져야 한다. 또한 아이가 얼마나 위험한지에 따라 아이를 격리 조치할 것인지 원가정에서 보호하면서 서비스를 제공할 것인지를 결정해야 하므로 아동보호전문기관 상담원의 초동 대응은 매우 중요하다.

현장조사에서 주요한 사항은 경찰과의 동행여부이다. 아동복지법 제27조 제1항에 아동보호전문기관과 경찰 간의 업무 연계 내용이 법률 내에 명시되어 있음에도 불구하고 실제 현장조사에서의 경찰 동행 비율은 매우 낮은 실정으로, 2011년에 실시된

현장조사 14,278회 중 경찰이 동행한 횟수는 216회(1.51%)에 불과했다.

한편 경찰동행여부는 아동학대 실무자의 안전과도 밀접하다. 보건복지부 숙명여대 산학협력단(2011)의 아동학대실태조사에 따르면 아동보호체계의 실무자를 대상으로 신변안전에 대해 조사한 결과, 83.3%의 실무자가 업무 수행 중 신변안전에 대해 ‘위협을 느낀 경험이 있다’고 응답하였으며, 특히 현장조사나 가정방문에서 위협을 느낀다고 응답하였다. 또한 60.0%의 실무자가 업무 수행 중 느끼는 신변안전에 대한 위협 때문에 이직을 고려해본 적이 있다고 응답하였다. 현장 업무수행 시 상담원에 대한 보호수준 역시 매우 낮은 수준으로 나타나, 보호받지 못한다는 응답이 93.6%에 달했다. 실무자들에 대한 안전위험이 심각하다고 하겠다.

하지만 보다 근본적인 문제는 피해아동을 격리하는 주체에 대한 국민들의 인식이 아직 이루어지지 않았다는 점이다. 현 아동보호체계 내에서 아동격리는 아동복지법 제27조 제2항 응급보호조항에 의해 이루어진다. 그런데 많은 부모들이 “내 아이를 내가 때리는 데 무엇이 문제가 되느냐?”는 반응을 보이며, 누가 신고했는지 궁금해 하고 격분한다. 아이는 하나의 인격체임에도 불구하고 많은 부모들이 자신이 아이를 돌보는 유일한 보호자라 주장하며 아이를 자신의 소유물로 취급한다는 것이 가장 큰 문제라 할 수 있다.

해마다 행위자의 80% 이상이 부모임을 감안한다면, 재학대방지를 위해서는 학대 부모를 대상으로 형사처분을 통한 처벌보다는 성행이 교정되어지도록 하는 것이 우선일 것이다. 그렇다고 형사처분을 소홀히 하지는 것은 아니다. 상담수강명령, 치료 위탁, 사회봉사·수강명령 등의 보호처분을 시행함으로써 성행교정이 이루어지도록 유도하고 근본적으로 학대재발을 예방하는 것이 필요해 보인다. 이를 위해서 보호처분 제도가 마련되어야 할 것이며, 이를 이행하지 않는 자에 대한 제조향도 고려되어야 할 것이다.

다. 아동보호서비스 체계

우리나라는 아동보호체계를 갖춘 지 11년이 되었다. 2012년 8월 1일자 전남 중 부권 아동보호전문기관의 개소로 전국 45개소 아동보호전문기관이 개소되었다. 그러

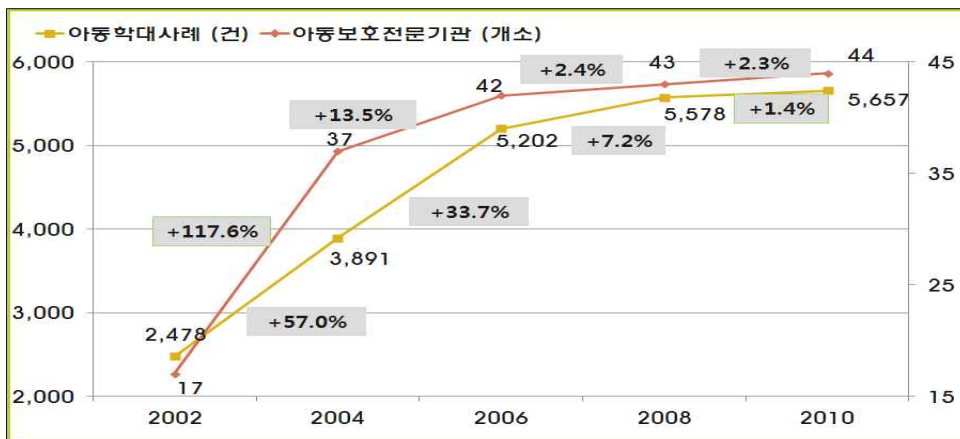
나 지금 현 체계는 예방이나 조기발견체계보다는 신고에 의해 이루어진 위기개입만이 이루어지는 체계라고 볼 수 있다. <표 4-6>에서 보는 바와 같이 한국과 미국의 캘리포니아주를 비교하였을때 아동인구 수는 유사하지만, 캘리포니아주에 비해 아동보호전문기관 수도 2배정도, 상담원수도 15배 정도 우리가 적은 것으로 드러났다. 그럼에도 상담원 1인당 담당하는 아동수는 그들에 비해 15배 많은 것으로 나타나 우리나라 아동보호전문기관 상담원의 업무량이 얼마나 많은지 알 수 있었다.

<표 4-6> 한국과 캘리포니아의 아동보호서비스 체계 차이

(단위 : 명, %)		
구분	한국('11)	미국 캘리포니아주('10)
아동 인구 수	9,688,376명	9,435,682명
아동보호 전문기관 수	44개소(중앙 제외)	98개소
기관당 아동인구	220,190명	96,282명
상담원 수	312명	4,721명
상담원 1인당 담당 아동 수	31,052명	1,999명
피해아동보호율	0.63%	8.8%

보다 구체적으로 연도별 아동보호전문기관 개수와 아동학대 사례를 비교해 보면 다음과 같다.

[그림 4-2] 연도별 아동보호전문기관 개소수와 아동학대 사례

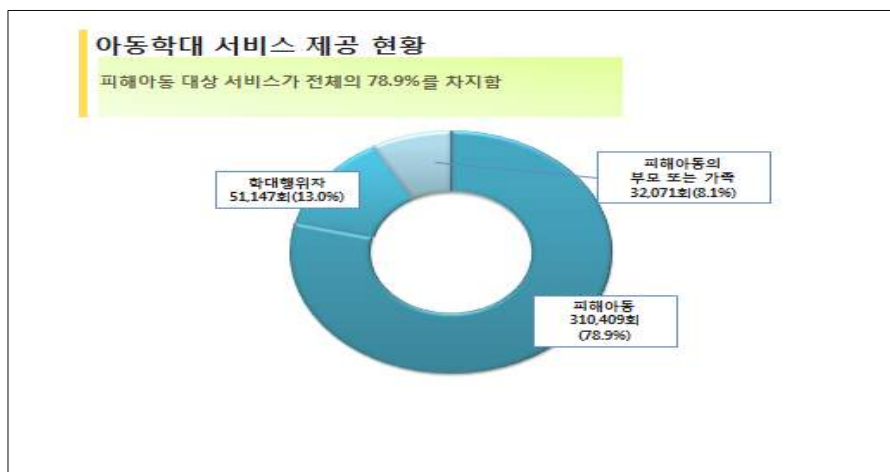


아동보호전문기관의 개소수와 아동학대 사례는 비례해서 증가하는 것으로 나타났다

다. 2002년 17개소였던 아동보호전문기관이 2004년에 37개로 급속히 증가하면서 아동학대 사례도 57%가 증가된 것으로 나타났듯이 아동보호전문기관이 더 많이 개소 될수록 아이들의 발견 및 개입할 수 있는 체계가 된다는 것을 알 수 있었다.

우리나라에서 이루어지고 있는 아동학대 관련 서비스가 적절한지에 대해 관련 전문가들의 인식을 조사한 결과에서 아동을 대상으로 제공되는 서비스는 전반적으로 적절하다고 인식하는 한편 부모대상 서비스의 경우는 적절하지 못하다고 응답한 경우가 많았다(보건복지부 숙명여대 산학협력단, 2011). [그림 4-3]에서 볼 수 있듯이 아동복지법에 의해 학대행위자에 대한 상담 및 교육이 강제로 이루어질 수 없기에 전체 서비스의 79%가 피해아동에게 이루어지고 있는 실정이다.

[그림 4-3] 아동학대 서비스 제공 현황



학대피해아동 중 성학대피해아동 또는 장애아동(지적장애, 신체장애 등), ADHD 또는 비행·가출·도벽 등의 문제를 보이는 품행장애 증상 아동, 외국국적아동, 다문화 가정아동 등은 일반 아동양육시설 입소 자체가 불가능하거나 또는 이들에 대한 특성별 보호 및 치료 상담 등이 불가능한 상황이다. 따라서 아동 특성에 맞는 보호시설 또는 치료시설을 통한 맞춤형 서비스를 제공하고 아동안전확보 및 후유증치료가 수행되어야 한다. 현재로서는 학대피해아동 전담그룹홈 조차 전국 아동보호전문기관에

설치되어 있지 않은 실정일 뿐 아니라 특히 외국국적 아동이거나 심각한 품행장애 증상을 보이는 아동, 장애아동 등을 전담하여 보호하면서 치료할 수 있는 시설은 전무하거나 매우 부족한 실정이다.

3. 향후 정책과제

가. 아동학대의 개념 재정립

아동학대 행위자를 보호자로 한정할 것인지, 아니면 누구나(미성년포함) 볼 것인지 현행 아동복지법처럼 보호자를 포함한 성인으로 둘 것인지에 따라 아동학대 범위가 달라지므로 많은 논의가 국민적 합의가 필요한 사항이다. 이와 더불어 어디까지를 학대로 규정할 것인가는 어느 수위까지는 범죄자로서 사건이 처리 될 것이며 어느 수위까지는 아이에게 행하는 부적절한 행동으로 볼 것인가에 따라 정확한 학대 행위가 달라질 것이다. 그러므로 가해자 범위, 관련 법 적용대상 학대 행위 재정립은 반드시 어느 정도 합의가 필요해 보인다.

나. 아동학대 현장의 초기개입 및 재학대 예방을 위한 근거 마련

현장조사 및 아동보호전문기관 상담원이 처리하는 모든 업무에 대해 아동학대행위자는 폭행·협박·조사거부 등 업무를 방해 하지 못하도록 하는 금지규정이 필요해 보인다. 이는 아동학대 신고를 접수한 아동보호전문기관 상담원은 현장에 출동하여 아동보호를 위해 현장 및 관련 장소에 출입하여 조사·응급보호를 할 수 있도록 하는 법적 근거이기도 하다. 이와 더불어 아동보호전문기관과 수사기관의 공조 강화가 필요해 보인다. 경찰이 아동학대 사례 등 사건에 관한 직무를 수행할 경우 아동학대 의심 사유를 발견하면 아동보호전문기관에 통보해 주도록 하는 의무사항이 제도적으로 마련되어야 할 것이다. 특히 사망사건을 포함한 아동학대 사건이 신고 되었을 때, 아동과 학대행위자와의 관계 및 가족관계 등의 필수 정보를 면밀히 파악할 수 있도록 교육할 뿐 아니라 이에 대한 정보가 누락되지 않은 채 아동보호전문기관

으로 전달되도록 협의가 이루어져야 할 것이다. 이는 국가통계가 정확히 이첩과 통보라는 절차에 의해 신속히 이루어져야 할 것이다.

아동학대정보시스템 구축운영에 대한 근거도 마련되어야 한다. 이는 아동학대 관련 정보를 공유하여 정확한 아동학대 현황 파악을 통한 아동학대예방정책 마련을 위함이다. 특별히 아동학대 범죄로 형 또는 치료감호 선고받은 자는 집행종료·유예·면제된 날부터 10년 동안 아동관련 기관 운영이나 취업 등을 제한할 필요가 있겠다. 이는 아이들을 보호하는 일에 종사하는 종사자들에 대한 취업제한으로 이를 위반하는 기관에는 1천만 원 이하의 벌금 부과 관련 조항도 함께 수반되어야 실효성 있는 제도로 평가받을 수 있을 것이다.

다. 전문 상담원의 업무량 감소 및 신변안전에 대한 대책마련

아동학대 및 재학대를 예방하기 위해서는 ‘아동보호전문기관의 전국 시군구별 확대’도 필요하지만, 보다 지속적이고 효과적인 개입과 치료프로그램들을 운영할 수 있는 전문적 인력의 확충도 필요하다. 2010년에 한국의 아동보호전문기관 상담원들이 담당했던 업무량은 1인당 평균 상담신고접수는 29.0건, 아동학대의심사례는 23.2건, 그리고 개입한 아동학대 사례는 17.7건이었다(중앙아동보호전문기관, 2010). 그러나 이전에 접수되어 여전히 개입 중인 사례를 모두 포함할 경우 2009년도에 실제 상담원 1인당 관리하고 있는 평균 아동학대사례수는 79.8건으로, 아동보호전문기관 상담원들의 업무량이 상당히 많다는 것을 알 수 있다(중앙아동보호전문기관, 2009). 보다 효과적인 개입과 지속적인 사례 관리를 통해 재학대를 방지하기 위해서는, 아동보호전문기관 상담원들의 실제 업무량을 파악하고 이들이 효과적으로 업무를 수행할 수 있는 적정 사례 수를 제한할 필요가 있다.

아동보호전문기관 상담원들의 업무특성상 이직률이 다른 사회복지 기관에 비해 매우 높은 편인데, 위험상황에 대한 노출은 이들의 정신적인 소진과 함께 이직을 택하게 하는 주요 원인 중 하나로 꼽히고 있다. 실태조사에서 상담원들은 신변보호에 위협을 느끼고 있는 것으로 나타나 이들의 안전을 보호하기 위한 대책은 미미한 상황이다. 이러한 상황이 지속될 경우 상담원들의 높은 이직률로 인해 아동보호전문

기관의 개입 및 서비스 지원의 질적 저하가 초래될 수밖에 없으므로 이에 대한 대책마련이 시급하다.

라. 피해아동 대한 신속하고 실질적인 보호조치 강화

피해아동 보호를 위한 실효적 임시조치 및 보호조치 다양화는 아동을 격리시켜 시설에 입소시키는 것이 주된 목적이 아니고 그 피해아동은 다시 가정으로 복귀되어야 한다는 전제조건이기에 보다 다양한 보호조치와 함께 절차개선이 반드시 선행되어야 할 것이다. 특별히 수사나 재판과정에서의 형사절차상의 특례를 적용하여 피해아동에게 영상물의 촬영·보존, 심리의 비공개, 전문가의 의견 조회, 신뢰관계에 있는 사람의 동석, 비디오 등 증거 장치에 의한 증인신문 및 증거보전의 특례, 법률조력인, 진술조력인 등 다양한 제도를 활용할 것이다.

마. 가해자에 대한 형사처분 다양화, 개별화 필요

학대행위자가 변화되어야 만이 피해아동은 원가정에 복귀할 수 있다. 그러므로 학대행위자인 가해자 교정에 주안을 둔 조건부 기소유예, 임시·보호처분의 다양화 및 개별 상황에 맞는 상담/교육이 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 상황은 피해아동과 가해자인 학대행위자에 대해 조치 절차의 유기적 연계가 우선되어야 할 것이다.

제4절 학교폭력 대책

1. 학교폭력 현황²⁴⁾

2010년에 발생한 학교폭력은 초등학교 231건, 중학교 5,376건, 고등학교 2,216

24) 본 내용은 본 연구를 위해 자문원고로 작성된 박효정(2012)의 ‘학교폭력 근절 종합대책의 내용, 성과 및 과제’를 발췌하였으며, 일부 내용을 연구진이 보완함..

건 등 모두 7,823건으로, 이는 2009년(5,605건)과 2006년(3,980건)에 비해 각각 1.4배, 2배 정도 늘어난 것이다(교육과학기술부, 2012). 또한 2012년 4월 전국 139만명의 학생이 응답한 교육과학기술부 학교폭력 실태 전수조사 결과에서 전체 응답 학생의 12.3%인 17만 명이 최근 1년 이내에 폭력 피해를 경험했다고 답변하였다(교육과학기술부, 2012). 이와 함께 청소년폭력예방재단에서 발표한 2011년 전국 학교폭력 실태조사에서 최근 1년 간 학교폭력 피해학생 비율은 18.3%, 가해학생 비율은 15.7%로 조사되었다. 이는 2010년 조사의 피해학생 비율 11.8%와 비교해 볼 때 증가한 것이며, 가해학생 비율 역시 2010년의 11.4%에 비해 증가한 것으로 나타났다(청소년폭력예방재단, 2012).

최근 발생하고 있는 학교폭력의 양상에 대해 살펴보면 다음과 같다.

가. 학교폭력 최초 발생 연령 점점 낮아지는 추세

1990년대에만 해도 학교폭력의 주요 가해 연령층이 고등학생이었다면, 점차 중학교, 초등학교로 낮아지는 추세를 보인다. 교육과학기술부 자료(2012)에 따르면, 피해 학생 중 53.6%가 초등학교 때 최초로 학교폭력 피해를 경험하고 있으며, 구체적으로 초등학교 4-6학년 시기에 36.0%, 초등학교 1-3학년에도 17.6%인 것으로 밝혀졌다. 가해학생 가운데에도 58.0%가 초등학교 때 최초로 학교폭력을 가한 것으로 나타났다. 초등학교 4-6학년 43.1%, 초등학교 1-3학년에서도 14.9%가 되었다. 또한 여성가족부의 청소년 유해환경집중실태조사 자료에서도 학교폭력을 최초로 경험한 연령이 2009년 조사에서는 13세, 2010년에는 12.9세로 나타났으며, 청소년폭력예방재단이 조사한 2011년 전국 학교폭력 실태조사 결과에서도 최초 학교폭력 피해 시기가 초등학교라고 응답한 학생이 2010년에 53.4%였는데, 2011년에는 72.7%로 높아졌다. 이러한 결과는 학교폭력 피해학생의 85.2%가 중학교 1학년 이전에 처음으로 학교폭력 피해를 당한다는 의미로서 과거에 비해 학교폭력 발생이 저연령화되고 있음을 알 수 있다.

나. 학교폭력 유형의 다양화

과거에 비해 학교폭력 유형이 보다 다양화되었는데 특히 정서적 폭력에 해당되는 언어폭력, 괴롭힘과 따돌림, 그리고 정보통신망을 이용한 사이버 폭력의 발생이 증가하고 있다. 지난 1월에 실시되었던 학교폭력 실태 전수조사 결과(교육과학기술부, 2012)에 따르면, 학교폭력의 피해유형 가운데 협박이나 욕설, 정보통신망을 이용한 욕설과 비방 등 언어폭력(51.2%)과 집단 따돌림(13.3%)이 전체 응답유형 가운데 64.5%를 차지한 것으로 나타났다. 또한 청소년폭력예방재단의 2010년 전국 학교폭력 실태조사 결과에서도 학교폭력 피해 유형 가운데 집단따돌림, 인터넷 폭력 등 눈에 보이지 않는 폭력이 심각하다고 응답한 학생이 56.5%로 보고된 바 있다. 그리고 최근 신문 등 언론매체들도 정서적 폭력인 사이버 폭력의 실태와 심각성을 지적하고 있다. 즉, 인터넷 왕따카페 110개가 적발되었는데 절반이 초등학생이 운영하고 있었으며(연합뉴스, 2012, 2. 15), 초·중·고생 1,260명을 대상으로 조사한 결과, 다섯 명 중 한명이 인터넷, 휴대전화 통해 놀림, 욕설, 따돌림 경험 있는 것으로 나타났다(한국정보화진흥원, 2011). 사이버 불링의 피해는 심리적인 것으로부터 시작하여 장기간 그리고 삶 전반에 걸쳐 광범위하게 발생할 수 있다는 점에서 구체적인 공간에서 물리적으로 가해지는 직접적 폭력보다 심각한 문제로 부각되고 있다.

다. 가해자와 피해자 구별이 불분명해지는 피해와 가해의 악순환 현상

청소년폭력예방재단이 조사한 2011년 전국 학교폭력 실태조사 결과, 전체학생 9,174명에서 피해와 가해를 모두 경험한 학생은 785명(8.6%)으로 분석되었다. 이들 학생 중 학교폭력 피해경험과 가해경험이 ‘셀 수 없이(6회 이상)있다’라고 응답한 학생도 전체의 48.9%로 나타났다. 또한 2012년 발표된 교육과학기술부의 학교폭력근절 종합대책에 따르면 처음 피해를 준 가해학생이 보복 폭행을 하거나(44.0%), 처음 피해를 준 학생이 친한 학생과 함께 다시 폭력을 행사(33.4%)하고, 학교폭력 가해학생 중 가해경험이 2회 이상인 비율이 61.1%에 이르고 있다(교육과학기술부, 2012).

라. 학교폭력의 집단화 및 심각성 인식 수준 심화

청소년폭력예방재단이 조사한 전국 학교폭력 실태조사 결과에 따르면, 2010년에 학교폭력 피해학생 중 66.2%가 2명 이상의 가해자에게 폭력을 당한 것으로 나타났는데 2012년에는 학교폭력 피해학생 중 67.9%가 2명 이상의 가해자에게 폭력을 당한 것으로 나타나 1년 사이에 2명 이상의 가해자에게 폭력을 당한 피해 학생 비율이 1.7% 증가하였다. 또한 가해학생의 수가 ‘6명 이상’인 경우도 16.3%에 이르는 것으로 보고되었다. 이러한 결과는 집단에 의한 폭력이 심각한 수준임을 드러내 주고 있다.

또한 청소년폭력예방재단의 2011년 전국 학교폭력 실태조사 결과에 따르면, 학생들이 인식하고 있는 학교폭력에 대한 심각성은 2008년 28.6%, 2009년 32.8%, 2010년 38.1%, 2011년 41.7%로 나타나, 매년 학생들이 학교폭력의 심각성에 대한 인식비율이 증가하고 있음을 알 수 있다.

2. 법, 정책 및 관련 서비스 현황

가. 학교폭력 법적 지원체계 현황²⁵⁾

학교폭력을 규율하는 대표적인 법률로는 학교폭력예방법이 있다. 2003년 『학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률』이 제정되었고 이 법률에 의거하여 정부는 2005년 ‘학교폭력예방 및 대책 5개년 기본계획’을 발표하였다. 이후 학교폭력예방법이 2008년, 2009년, 2011년 개정되었으나 학교폭력은 집단따돌림, 살인, 자살 등으로 심각성을 드러내었다. 이에 정부는 2012년 2월 『학교폭력 근절 종합대책』을 발표하였고 2012년 3월 학교폭력예방법을 대폭 개정하였다. 개정내용의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

25) 본 내용은 이승현(2012), ‘현행 학교폭력 법제의 문제점 진단 및 단기대응방안’, 『학교폭력 위기에 대한 단기적 대응방안』, 한국형사정책연구원, pp. 108-114.에서 발췌하였음.

1) 학교폭력의 개념 확대

먼저 학교폭력의 개념을 확대하여 다양한 학교폭력 유형에 대응하고자 하였다. 구법 제2조 제1호에서 ‘학생간’ 발생한 행위만을 학교폭력으로 규정하였으나 개정법에서는 가해자가 학생이 아닌 경우에 피해학생에 대한 보호를 위해 학교폭력의 개념을 ‘학생을 대상으로’ 발생한 행위로 확대하여 학교밖 청소년 등에 의한 학교폭력도 동법에 따라 규제할 수 있게 하였다(제2조 제1호). 또한 구법은 학교내외에서 2명 이상의 학생들이 특정인이나 특정집단의 학생들을 대상으로 지속적이거나 반복적으로 신체적 또는 심리적 공격을 가하여 상대방이 고통을 느끼도록 하는 따돌림만 규제하였으나 개정법에서는 인터넷, 휴대전화 등 정보통신기기를 이용하여 학생들이 특정 학생들을 대상으로 지속적·반복적으로 심리적 공격을 가하거나, 특정학생과 관련된 개인정보 또는 허위사실을 유포하여 상대방이 고통을 느끼도록 하는 행위도 ‘사이버 따돌림’으로 보아 처벌하도록 하였다(제2조 제1호의 3).

2) 학교폭력대책위원회의 개편

학교폭력의 예방 및 대책에 관한 사항을 심의하기 위해 교육과학기술부 장관 소속하에 있던 ‘학교폭력기획위원회’를 ‘학교폭력대책위원회’로 명칭을 변경하여 국무총리 소속하에 두었다(제7조). 대책위원회는 위원장 2인(국무총리와 전문가 중 대통령이 위촉하는 자를 공동으로 한 자)을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하고 시도에는 학교폭력대책위원회를, 시·군·구에는 학교폭력대책지역협의회를 두어 학교폭력에 대하여 체계적으로 접근할 수 있도록 하였다(제9조, 제10조의2).

3) 학교폭력대책자치위원회의 기능 강화

학교폭력의 예방 및 대책에 관한 사항을 심의하기 위해 학교폭력대책자치위원회를 둔다(제12조). 자치위원회는 학교폭력의 예방 및 대책 수립을 위한 학교체제 구축, 피해학생 보호, 가해학생에 대한 선도 및 징계, 피해학생과 가해학생간의 분쟁조정, 학교폭력의 예방과 대책에 관련하여 책임교사 또는 학생회의 대표가 건의한 사항에 대하여 심의한다(제12조 제2항, 시행령 제13조). 자치위원회는 위원장을 포함

한 5인 이상 10인 이하 위원으로 구성되며 위원은 해당학교 교감, 학생생활지도 경력 교사, 학부모 대표, 판사·검사·변호사, 관할 경찰공무원, 의사, 학교폭력 예방 및 청소년보호에 대한 지식과 경험이 풍부한 사람 중 학교장이 임명하거나 위촉한다(시행령 제14조).

4) 피해학생에 대한 보호 강화

학교폭력 피해로 인해 가해학생이 아닌 피해학생이 전학을 가는 상황이 발생하는 사례가 빈번해지자 개정법은 피해학생에 대한 조치 유형 중에 ‘전학권고’ 규정을 삭제하였다(제16조 제1항 제5호). 학교장은 피해학생에 대한 조치를 7일 이내에 이행하도록 하였고, 자치위원회가 피해학생에 대하여 보호조치를 할 경우에는 피해학생 및 보호자의 의견진술 기회를 주도록 하였다(제16조 제2항). 또한 피해학생이 전문기관으로부터 상담 등을 받는데 사용되는 비용에 대하여 구법에서는 가해학생 또는 보호자가 불분명한 경우, 가해학생 또는 그 보호자가 부담능력이 없는 경우로써 구상권을 행사할 수 있었으나, 개정법은 그 범위를 확대하여 피해학생의 신속한 치료를 위해 학교의 장 또는 피해학생의 보호자가 원하는 경우 학교안전공제회 또는 시도교육감이 바로 비용을 부담한 후 구상권을 행사할 수 있도록 하여 피해학생을 두텁게 보호하고 있다(제16조 제6항).

5) 가해학생에 대한 처벌강화 및 치료적 접근 병행

자치위원회는 피해학생의 보호와 가해학생의 선도·교육을 위해 가해학생에 대한 조치를 할 수 있는데, 개정법에서는 가해학생에 대한 제재를 보다 강화하였다. 가해학생에 대하여 피해학생뿐만 아니라 신고·고발학생과도 접촉을 금지하도록 하였고, 가해학생에 대한 조치로서 출석정지에 대하여 기간제한을 두지 않도록 하였다(제17조 제1항). 또한 자치위원회의 요청이 있는 때에는 학교의 장은 14일 이내 가해학생에 대한 조치를 이행하여 가해학생을 신속하게 격리하도록 하였다(제17조 제6항). 더욱이 구법은 가해학생에 대한 즉시 출석정지 등 피해학생과 가해학생을 격리하는데 초점이 맞추어져 회복적 정의를 위한 추가적 노력 의지가 없었다. 이에 비해 개

정법에서는 가해학생에 대한 치료에도 초점이 맞추어져 가해학생이 피해학생에 대한 보복 협박 등을 한 경우, 학교봉사, 사회봉사, 출석정지 또는 전학처분을 받은 경우 가해학생도 교육감이 정한 기관에서 특별교육을 받거나 심리치료를 받도록 규정을 신설하였다(제17조 제3항).

6) 가정 및 학교의 책임 강조

학교폭력이 발생한 경우 가해학생의 학부모도 특별교육을 받도록 하고(제17조 제9항), 이를 이수하지 않은 경우 300만원 이하 과태료를 부과하도록 하여 학부모의 책임성을 강조하였다(제22조 제2항). 그리고 학교현장에서 학교폭력을 축소·은폐한 학교의 장 및 교원에 대해서 징계할 수 있는 법적 근거를 마련하였으며(제11조 제10항) 학교폭력 예방에 기여한 자에 대해서는 상훈 수여 혹은 근무성적 평정에 가산점을 부여하는 등 인센티브를 지급할 수 있도록 하여(제11조 제11항) 교직원들이 보다 적극적으로 학교폭력에 대처할 수 있도록 하였다.

이러한 개정법률에 근거하여 ‘학교폭력근절 종합대책’은 7대 실천 정책으로서 4개의 직접 대책과 3개의 근원적 대책이 마련되었다. 직접적인 대책으로는 첫째, 학교장과 교사의 역할 및 책임 강화, 둘째, 신고·조사 체계 개선 및 가피해 학생에 대한 조치 강화, 셋째, 건전한 학교문화 형성을 위한 또래활동 등 예방교육 확대, 넷째, 학부모교육 확대 및 학부모의 책무성 강화의 4개 대책이 제안되었다. 다음으로 더불어 살아가는 바른 인성을 함양하여 학교폭력을 근원적으로 차단하기 위한 근원적 대책으로는 교육 전반에 걸친 인성교육 실천, 가정과 사회의 역할 강화 및 게임·인터넷 중독 등의 유해요인 대책의 3개 대책이 해당된다.

‘학교폭력근절 종합대책’이 발표된 이후 법적·제도적 기반이 마련되었다. 법적 측면에서는 가해 학생에 대한 엄정한 조치, 피해 학생 보호 대책 강화 등과 같은 대책의 핵심내용이 법제화되었다. 구체적으로 2012년 3월부터 7월까지의 기간 동안 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」등 4개 법률, 3개 시행령, 3개 기타 법령이 개정 완료되었다. 또한 제도적인 측면에서는 학교폭력 사안 대응을 위해 교과부, 16

개 시도교육청에 정규 직제상 학교폭력전담과가 신설되었으며, 중앙정부 차원의 학교폭력대책위원회(총리실), 지자체의 경우 지역위원회(시·도), 지역협의회(시·군·구), 및 단위학교 차원의 자치위원회, 전담기구 등 학교폭력 전담 조직이 구성되어 운영되고 있다(교육과학기술부 미간행 자료, 2012).

나. 피해 신고체계 및 지원체계 현황

학교폭력근절 종합대책에 따르면, 신고-조사 체계를 개선하고 가해 및 피해 학생에 대한 조치를 강화하기 위해 『117 학교폭력신고센터의 설치 및 조사기능』을 강화하였다. 현재 경찰청의 117 학교폭력 신고전화를 통합하여 24시간 운영하고 있으며 시도 광역단위에 총 17개소가 설치되어 있다.

센터에 접수된 학교폭력 사안의 경중을 판단하여 경찰청이나 학교폭력 원스톱지원센터로 사건을 이송하고 경찰과 상담센터는 이송 받은 사건의 최종처리 결과를 해당 학교 및 학교폭력신고센터에 통보한다. 통보를 받은 학교장은 학교폭력대책자치위원회를 소집하여 심의를 거쳐 사건을 종결하게 된다.

피해청소년 지원체계로는 여성·학교폭력피해자를 위한 ONE-STOP 지원센터, 학교폭력 원스톱 지원센터(CYS-Net 및 Wee센터), 학교폭력대책자치위원회, 배움터지킴이(School Police) 등이 있다²⁶⁾.

1) 여성·학교폭력피해자 ONE-STOP 지원센터

여성·학교폭력피해자 ONE-STOP 지원센터는 2001년 10월부터 경찰병원 내에서 소규모로 시범운영해오던 성폭력 의료지원센터를 개편하여 성폭력뿐만 아니라 학교폭력피해자, 가정폭력피해자, 성매매 피해여성 등에게 무료로 24시간 의료 및 상담, 수사에 필요한 진술 녹화·증거채취, 법률지원, NGO연계 등의 피해자를 위한 통합지원의 기능을 하는 기관으로 2012년 현재 전국에 21개 센터가 있다.

26) 본 내용은 김미숙 하태정(2012), “학교폭력 피해청소년 지원방안”, 『학교폭력 위기에 대한 단기적 대응 방안』, 한국형사정책연구원, pp. 194-202.에서 발췌하였음.

2) 학교폭력 원스톱 지원센터

학교폭력근절 종합대책에 따라 전국의 CYS-Net과 Wee센터가 학교폭력 원스톱 지원센터로 지정되었다. 둘 모두 청소년을 대상으로 하나, Wee센터는 학교 안의 청소년과 학부모를 대상으로 하고 CYS-Net은 학교 밖의 청소년과 가정을 중심으로 한다(김지연·전연진·차성현, 2012).

<표 4-7> CYS-Net과 Wee 프로젝트 비교

구 분	CYS-Net	Wee 프로젝트
대상	학교밖의 청소년과 가정	학교 안의 청소년과 가정
사업시기	2006년	2008년
활동중점	상담, 치료, 자활, 긴급지원	교육, 상담, 치료
활동목표	학교 밖 비행청소년 통합지원	건강한 학교생활 함양

자료: 김지연 외, 2012, CYS-Net과 Wee센터의 효율적 연계방안

3) 학교폭력자치위원회

학교폭력자치위원회는 학교폭력의 예방 및 대책 수립을 위한 학교체제 구축, 피해 학생 보호, 가해학생에 대한 선도 및 징계, 피해학생과 가해학생간의 분쟁조정, 학교 폭력의 예방과 대책에 관련하여 책임교사 또는 학생회의 대표가 건의한 사항에 대하여 심의하는 기능을 담당한다.

4) 배움터 지킴이(School Police) 제도

배움터 지킴이(School Police)란 퇴직경찰과 퇴직교사가 2인 1조가 되어 교내순찰과 학생상담을 통해 학교폭력에 효과적으로 대처하고 학생을 보호하기 위한 제도이다. 교내 화장실이나 옥상 등 후미진 곳에 대한 반복 순찰과 학생 상담 등을 통해 학교폭력 예방에 주력하여 피해학생 보호 및 가해학생 선도 역할을 하고 있다. 경미한 폭력은 지도교사에게, 중대한 폭력은 학교폭력대책자치위원회에 통보한다.

다. 사이버폭력 현황²⁷⁾

최근 심각한 사회문제로 떠오르는 사이버 폭력이 미치는 영향력과 피해가 크다는 점에서 우리나라의 경우 2012년 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률이 개정되면서 사이버따돌림이 처음으로 학교폭력의 한 유형에 포함된 바 있다. 현재 일선학교에서는 이에 대한 처벌규정이나 예방대책은 아직 마련되어지지 않은 경우가 대부분이다. 사이버폭력에 대한 개념적 이해와 사이버폭력이 가져다주는 피해와 영향, 그리고 관련 법을 살펴보고자 한다.

1) 사이버 폭력의 개념

폭력은 특정인에 대한 의도적이고 지속적인 괴롭힘이라고 정의되어 왔으며, “①언어적 폭력, ②비언어적 폭력, ③ 신체적 폭력, ④심리적 폭력”의 네 가지 유형 구분이 널리 사용되어 왔다. 최근에는 사이버 폭력이 다섯 번째의 새로운 유형으로 대두되어 교육당국자들의 비상한 관심을 모으고 있는데, 학교의 복도와 운동장 및 교실에서 행해지던 거친 용어와 신체적 접촉 등의 괴롭힘들이 급격히 사라지고 있는 대신에 휴대전화와 홈페이지, 블로그, 트위터 등의 매체를 통한 괴롭힘들이 크게 늘며 몇 가지 서로 다른 개념정의를 있지만 가장 최근의 개념 정의에 따르면, “정보통신 기술을 사용하여 - 이메일, 휴대전화, 문자, 인스턴트메시징, 웹사이트 활용 등의 다양한 매체들을 통해 - 특정인을 해할 목적으로 개인이나 집단이 ‘의도적이고 반복적으로 행하는 적대적 행위’를 사이버폭력이라 한다.”

사이버 폭력에 해당되는 행위 유형을 “①단문 문자를 통한 유형, ② 사진 혹은 동영상을 전송하거나 게시하는 유형, ③보이스메일을 통한 유형, ④ 이메일을 통한 유형, ⑤ 채팅방을 통한 유형, ⑥ 인스턴트 메시징 서비스를 통한 유형, ⑦블로그나 SNS 사이트 등의 웹사이트를 통한 유형, ⑧ 온라인 게임의 상호작용 공간을 통한 유형”의 여덟 가지로 분류하곤 한다.

27) 본 내용은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 류영달(2012)의 ‘사이버 폭력 근절방안’에서 발췌하였음.

2) 사이버폭력의 폐해와 영향

사이버폭력에 대한 대응문제를 논의하기 위해서는 먼저 두 가지 사실이 전제되어야 한다. 먼저 폭력의 본질이다. 폭력이 어떤 형태이든 본질적으로 비도덕적인 이유는 그것이 단순히 물리적·정신적 고통을 주기 때문만이 아니다. 폭력은 인간을 사물화하며 결국 소외시킨다. 현실공간이든 가상공간이든 폭력이 심각한 반사회적 현상일 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 상대방은 그로 인해 인간으로서의 자존감을 상실하고 수치와 모욕을 느끼며 극단적인 경우 삶의 의미마저 상실하여 자살로 이어질 수도 있다. 더욱이 사이버공간은 이론상 무한한 익명의 다수로부터 실시간, 그리고 반복적으로 폭력을 당할 수 있기에 그 피해는 현실공간과 비교할 수 없을 정도로 심각하다. 결국 사이버폭력은 반사회적 현상이므로 사적영역에 머무를 수 없는 공적 영역의 문제이고 제도적 규제는 필연적이다.

둘째로 사이버폭력의 문제에서 갈등이 발생하는 이유는 사이버공간이 표현의 자유라는 원칙에서 시작한 가상공간이라는 전제 때문이다. 사이버공간의 규제에 대한 가장 일반적인 반론이 헌법이 보장한 표현의 자유를 침해할 수 있는 소지가 있다는 것이다. 이와 관련하여 우리가 주목해야 할 것은 사이버공간이 현실과 별도로 표현의 자유를 마음껏 누릴 수 있는 분리된 공간이 아니라는 것이 현실로 증명되었다는 것, 즉 현실공간과 사이버공간은 밀접하게 연결되어 있다.

사이버 폭력은 물리적 폭력이나 공격성의 사례와는 달리 지속적으로 시간적 간격을 두고 반복적으로 행해진다는 특성을 보인다. 특히 다수의 익명적 군중이 학교 내 사이버폭력의 피해자들이 응답한 피해 양상을 분석해 보면, 사이버폭력의 피해가 일시적이지 않고 오랜 기간 동안 학생의 일생에 부정적인 영향을 끼치게 됨을 알 수 있다. 힌두자와 패친(2006)의 연구에 따르면 피해자가 복수응답으로 보고한 피해 양상들이 “자신에 대한 좌절감(43%), 분노를 느꼈다(40%), 학업부진(32%), 슬픔(27%), 별다른 심리적 문제를 못느낌(22%)” 순으로 나타났다.²⁸⁾ 특히 억울한 대접을 받았을 때에 당연하게 느껴야 할 ‘분노 체감’이나 ‘슬픔’의 빈도 보다 ‘스스로에

28) Patchin, J.W., & Hinduja, S., "Bullies move beyond the schoolyard: A preliminary look at cyberbullying", in *Youth Violence and Juvenile Justice*, No.4(2), 2006, pp.148-169.

대한 좌절감'의 빈도가 더 높게 나왔다는 점에 주목할 필요가 있겠다.

3) 관련법 개정

미국의 경우를 보면 사이버폭력의 심각성에 대한 인식과 함께 무관용정책(Zero Tolerance Policy)이 채택되는 주가 늘고 있다. 2007년 이후 시행되고 있으며, 2011년 11월 현재 반불링법(anti-bullying laws)을 지니고 있는 46개 주 가운데 10개 주가 사이버폭력 조항을 포함하고 있다. 한국의 사이버폭력에 대한 인식은 다소 늦게 시작되었다. 이에 대한 사회적 관심을 가지고 실질적으로 법개정에 대한 노력을 하게 된 것은 '최진실씨 사건' 이후이다. 2008년 인터넷에서 악성 댓글(일명 악플)로 인한 인권침해를 방지하기 위하여 국회에서 사이버 모욕죄의 제정과 실명제 강화를 위한 법 개정을 추진하였다. 구체적으로 정보통신망 이용촉진 및 정보보호법을 개정하여 형법상 출판물에 의한 명예훼손죄(형법제309조)와 형법상 모욕죄(제311조)에 상응해 사이버모욕에 대해 가중처벌을 할 수 있다.

3. 문제점

가. 가해학생에 대한 현행 법제의 문제점²⁹⁾

1) 가해학생의 조치거부 및 회피에 대한 징계 문제

현행법상 가해학생이 학교장의 조치를 거부하거나 회피하는 경우 이를 이유로 자치위원회를 열어 가중된 조치를 취할 수 있다. 그러나 학교장의 조치를 거부하거나 회피한 자에 대한 징계조치가 학교폭력예방법상 조치 내용과 크게 다르지 않고, 조금 강하다고 할 수 있는 퇴학처분조차 의무교육대상자가 되는 중학생까지는 적용되지 않는 문제가 있어 징계의 내용과 수위가 적절한지에 대한 검토가 필요하다.

29) 본 내용은 이승현(2012), “현행 학교폭력 법제의 문제점 진단 및 단기대응방안”, 『학교폭력 위기에 대한 단기적 대응방안』, 한국형사정책연구원, pp. 120-122.에서 발췌하였음.

2) 가해학생의 서면사과 조치의 문제점

가해학생에 대한 조치의 하나로서 ‘피해학생에 대한 서면사과’가 있다. 서면사과는 가해학생이 피해학생의 처지와 고통을 진정으로 이해하고 반성한다는 의미를 담고 있을 때에만 조치로서의 효과를 발휘한다. 강제된 형태의 조치로서 가해학생이 피해학생에게 서면사과를 하는 것은 헌법상 보장된 양심의 자유를 침해할 소지가 있다. 또한 가해학생이 피해학생에 대한 서면사과를 거부하거나 회피하는 경우 초등교육법 제18조와 동법 시행령 제31조에 따라 징계조치를 내릴 수 있다는 점에서도 문제의 소지가 있다.

3) 가해학생에 대한 퇴학처분의 실효성 부족

학교폭력예방법 제17조 제1항에 가해학생에 대한 조치로서 퇴학처분을 할 수 있도록 규정되어 있으나 단서에 퇴학처분은 “의무교육과정에 있는 가해학생에 대하여는 적용하지 않는다.”고 규정하고 있다. 학교폭력의 3/4을 차지하는 중학교 교과과정은 의무교육과정이고 이 단계에 있는 가해학생에 대하여 퇴학을 할 수 없도록 하고 있어, 가해학생에 대한 효과적인 처벌조치가 되지 못할 뿐 아니라 피해학생의 보호라는 관점에서도 타당하지 않은 측면이 있다(이덕난, 2010).

나. 피해학생에 대한 지원체계의 미비³⁰⁾

1) 전문상담교사의 부족문제

2011년 현재 전국 초중고 및 교육청에 배치된 전문상담교사는 883명에 불과하고 전국 초중고교 대다수에 전문상담교사가 없어서 피해학생에 대한 보호조치를 위해 전문상담을 해 줄 수 있는 인력이 매우 부족하다. 정부는 종합대책을 통해 2012년 9월부터 전문상담교사의 배치인원을 확대하여 단위학교별로 배치하겠다고 하였으나, 실제 전문상담배치계획을 살펴보면 여전히 전문교사 1명이 순회하는 학교가 10곳

30) 본 내용은 김미숙 하태정(2012), 학교폭력 피해청소년 지원방안, 한국형사정책연구원, 『학교폭력 위기에 대한 단기적 대응방안』, pp. 194-200.에서 발췌하였음.

이상이 되고 상담시간이 부족하여 일회적인 상담으로 그치는 경우가 대부분이었다.

2) 학교폭력 전담체계의 부족

여성·학교폭력 피해자 ONE-STOP 지원센터와 학교폭력 원스톱지원센터의 역할을 하는 Wee센터와 CYS-Net는 기존의 업무와 더불어 학교폭력 피해청소년의 지원체계 역할을 하고 있다. 현재 국내에서 학교폭력을 담당하고 있는 지원체계들은 위기 상황에 처한 청소년을 지원하는 측면에서는 맥을 같이 하지만 학교폭력만을 다루고 있는 것은 아니다. 예를 들어 Wee센터는 피해학생의 발견 및 보호를 위해 심리상담, 의료지원, 법률지원등의 역할을 하도록 되어 있다. 그런데 Wee센터는 2012년 7월 현재 전국에 136개로 학교폭력과 관련된 학생들의 도움요청을 모두 수용할 수 있는지가 의문이며, Wee센터가 지역교육지원청으로 이관되면서 본연의 활동인 상담 서비스 외에도 일반 행정업무를 추가로 떠안을 수 있다는 점도 문제이다.

3) 실질적 지원 부족

피해학생에게 가장 필요한 경제적 지원이나 의료지원, 다양한 프로그램 개발, 피해학생 지원을 위한 전문단체 및 전문가 육성 등 실질적 지원이 부족하다(이덕난, 2010). 2009년 학교폭력 피해학생 11,733명 가운데 약 1/2에 해당하는 5,499명이 폭행 피해학생인데, 이 가운데 치료요양을 받은 학생은 매우 적으며, 학교안전공제회에서 보장하는 금액도 지나치게 적다.

4) 일시보호시설의 미비

학교폭력피해청소년에 대한 일시보호 조치가 『학교폭력예방 및 대책에 관한 법률』 제 16조에 명시되어 있으나 구체적인 규정을 두고 있지는 않다(원혜옥·김자영, 2009). 기존의 청소년 일시보호시설은 주로 가출청소년과 같은 학교 밖 청소년을 대상으로 서비스를 제공하는 만큼, 학교폭력 피해청소년만을 위한 일시보호시설이 설치될 필요가 있다.

다. 사이버폭력에 대한 교육 및 대응 미비

스마트폰 확산과 더불어 SNS를 이용하는 청소년들이 급증함에 따라 사이버폭력에 대한 심각성이 높아지고 있으나, 학생들이 이러한 심각성에 대해 인식하도록 하기 위한 홍보 및 교육장치가 제대로 마련되어 있지 않다. 일선 학교에서 사이버폭력에 대한 처벌규정이나 예방대책이 마련되어야 하며 사이버폭력을 당했을 경우 어떻게 대응해야 할 것인지에 대한 교육도 시급하다.

4. 향후 정책과제

가. 가해학생에 대한 징계조치 개선방안 마련

학교폭력 가해학생에 대한 징계조치에 있어 가해학생이 반성할 수 있도록 하는데 실질적 도움이 되는 징계로 구성하며, 징계의 거부나 회피 등 불이행에 대해서는 강력한 제재가 있어야 한다(이승현, 2012, pp. 131-132). 첫째, 학교폭력예방법상 가해학생이 조치를 거부 또는 회피한 경우에 대한 조치규정이 만들어지고 선도가 긴 급한 경우에도 시행령으로 명확히 그 기준을 제시해야 한다. 둘째, 가해학생에 대한 조치로서 피해학생에 대한 형식적인 서면사과 조치는 양심의 자유에도 반하고 민형사절차에 있어서 불리하게 작용될 수 있으므로 삭제되는 것이 바람직하다. 셋째, 퇴학처분은 의무교육이 대상이 되는 자에 대하여는 할 수 없도록 하는 단서조항으로 인해 실효성 없는 규정이 되었으므로 고등학생에 대하여만 퇴학 처분을 할 수 있도록 하며, 초등학생이나 중학생의 경우 퇴학처분을 대신할 조치로서 고질적이고 상습적인 가해학생에 대하여는 공립형 기숙대안학교 설치 등을 통해 위탁교육을 하도록 하는 규정을 두어야 한다.

나. 피해청소년 보호·지원방안

피해학생의 보호방안으로 학교안전공제회에 의한 학교폭력 피해보상의 경우 장기

간의 심리치료 등에 대해 실질적 피해지원을 받기 어려운 경우가 많으므로 범죄피해 자구조기금을 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 전문상담교사의 배치가 원활하게 이루어질 수 있도록 반드시 상담교사를 두도록 법을 개정할 필요가 있으며, 예산상의 문제로 전체적으로 전문상담교사를 늘리기 어렵다면 학교폭력 피해가 심각한 중학교 전문상담교사 충원부터 단계적으로 실시하는 것도 고려해볼 만하다.

다. 합리적인 분쟁기구 설치방안

학교폭력 문제를 합리적으로 해결하기 위해서는 학교에서 분쟁조정과 관련한 모든 역할을 담당하는 것은 바람직하지 않으며, 분쟁조정 권한을 학교에서 분리하여 제3의 전문기관에서 주도하도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 각 시도교육청 산하에 전문 분쟁조정기구를 설치하고, 여기에 가해 및 피해학생과 그 부모, 학부모대표, 판사 검사 변호사 등 사법관련 전문가, 관련단체(청소년폭력예방재단 등)의 중재전문가 등 전문가 그룹이 중심이 되어 판단하고 분쟁조정을 위한 노력을 기울여야 한다 (이승현, 2012, p. 133).

라. 유관 기관 간의 지원 시스템 마련

학교폭력은 매우 복잡적이고 역동적인 요인에 의해 발생한다. 비록 학생들 간에 발생하는 문제지만 학교폭력이 발생하게 된 이면에는 가정, 학교, 지역사회, 나아가서는 우리 사회 전반의 문화 등 다양한 요인이 작용하며, 학교폭력 사안의 해결도가·피해자의 심리적 문제, 의료·법률적 문제 등 다양한 문제들이 복합적으로 내재되어 있고 문제 해결에 관련된 기관도 매우 다양하다. 학교폭력 문제를 해결하기 위해서는 가정, 학교, 사회의 유관 기관 간에 구축된 협조와 지원 시스템이 실질적으로 가동되어야 한다.

마. 사이버폭력 대응방안 마련

최근 심각하게 등장한 사이버폭력에 대한 제도적 장치를 마련하고 폭력발생 예방을 위한 기술적 대책을 모색하며 사회적 책임의식을 강화하여야 할 것이다³¹⁾.

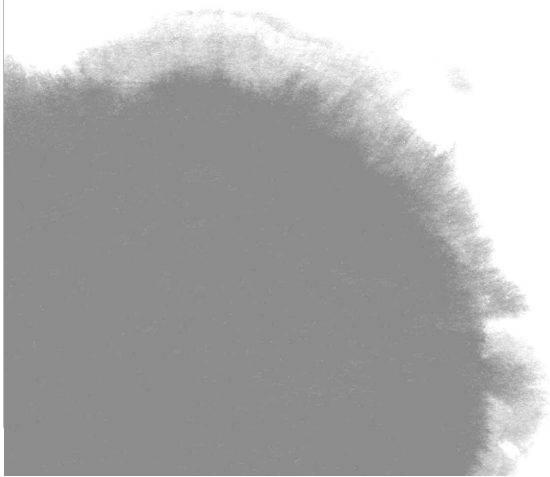
첫째, 기존의 명예훼손죄가 친고죄라는 점에서 반사회적 행위에 대한 처벌이 제한적이므로 이러한 문제점을 보완하기 위하여 새로운 사이버 모욕죄 제정이 필요하다는 주장이 가능하다. 특히 악성 댓글로 인한 피해가 미성년자인 청소년들 사이에서 발생했을 경우, 그 피해자인 청소년은 또래집단의 압력이나 청소년 시기에 나타나는 정신적 발달 특성상 경찰이나 검찰에 그 피해사실을 신고하기를 매우 꺼리고, 그래서 수사가 더욱 어렵다. 그러므로 청소년의 경우 그 피해자들의 신분을 최대한 보장하면서 가해자를 찾아내고 처벌할 수 있는 법제도적 장치의 마련이 필수적이다. 악성 댓글을 발견한 청소년 피해자가 '신고' 쪽지를 누르면 사이트 운영자는 물론 사이버수사대로 직접 연결이 되도록 하여 즉각 수사할 수 있도록 조치하는 것이다(성운숙, 2009).

둘째, 사이버폭력으로 인한 인권침해를 방지하기 위한 기술적 대책으로는 '거름장치(filter)'의 확대 활용을 들 수 있다. 거름장치는 일부 포털사이트에서 이미 활용되고 있다. 이는 검색창에 특정 단어를 입력하여 정보를 검색하고자 할 경우 정보검색을 차단하는 장치이다. 사이버폭력을 방지하기 위하여 이러한 거름장치를 활용하게 되면 욕설이나 모욕적인 단어를 입력할 경우 이를 자동적으로 차단할 수 있다. 뿐만 아니라 포털 사이트 운영자들이 인터넷에서 이러한 단어를 '실시간으로 점검(monitoring)'하여 차단하면 댓글이나 사이버왕따로 인한 피해를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 가해 행위 또한 방지할 수 있다.

덧붙여 주요 포털들이나 기타 인터넷 사이트들의 사회적 책임을 강화할 필요가 있다. 이들이 보다 적극적으로 나서서 악성 댓글이나 사이버왕따를 방지하기 위한 기술적 장치를 개발하고 시행하도록 하며, 청소년 보호를 위한 악성 댓글 및 사이버왕따 방지 캠페인 활동을 적극적으로 펼치도록 장려할 필요가 있다.

31) 본 제언의 내용은 본 연구를 위해 자문원고로 작성된 류영달(2012)의 '사이버폭력 근절방안'을 요약한 것임.

가정환경 및 대안양육 영역



제5장 가정환경 및 대안양육 영역

1991년 11월 20일 비준하여 조약 당사국이 된 UN 아동권리협약(United Nations Convention on the Rights of the Child, UNCRC)에 따르면 모든 아동은 생명에 관한 고유한 권리를 갖고 있음을 인정하며(제6조), 자신의 부모에 의하여 양육받을 권리를 갖는다고 규정한다(제7조제1항). 이를 기반으로 가정환경 및 대안양육 영역에서는 CRC에서 부모의 지도와 책임, 가족의 재결합, 아동을 위한 양육비 회수, 가정의 보호를 받지 못하는 아동(가정위탁, 가출청소년 서비스), 입양, 부모로부터 학대아동 분리, 학대아동에 대한 신체적 및 심리적 회복과 사회복귀, 양육 및 보호기관에 대한 심사 등이 주요 과제로 선정되었다. 이를 바탕으로 향후 우리나라 아동이 가정 및 대안가정에서 안전하고 건강하게 자랄 수 있는 방안을 마련하기 위해 가정 내에서의 보호, 가정위탁, 입양제도, 아동양육시설의 보호 등에 초점을 두고 살펴보았다.

제1 절 가정 내에서의 보호 강화³²⁾

1. 현황 및 문제점

가. 아동의 가정환경과 심리정서적 발달

가정은 아동을 양육하기에 가장 적합한 환경이다. 가정에서 잘 양육될 때 아동은 건강하게 성장발달 할 수 있게 된다. 아동이 속한 가정의 혼인형태를 살펴보면, 90%이상이 유배우였고, 이혼 5.3%, 사별 2.7%, 별거 0.7% 순으로 나타났다. 아동이 속한 가족의 혼인상태는 빈곤선 미만 가정의 양부모와 함께 사는 비율 47% 수준으로 빈곤아동의 절반 이하가 부모가 있는 상태이고, 이혼가구가 31.5%로 다른 계층에 비해서 가장 많았다. 아울러 빈곤아동가구는 사별가구도 17.3%나 되고 있어 빈곤한 아동가구는 가족해체 문제도 안고 있다. 경제적으로 부유할수록 유배우 비율이 높은 반면, 이혼, 사별의 비율은 낮게 나타났다.

<표 5-1> 소득에 따른 유배우 비율

(단위: %)

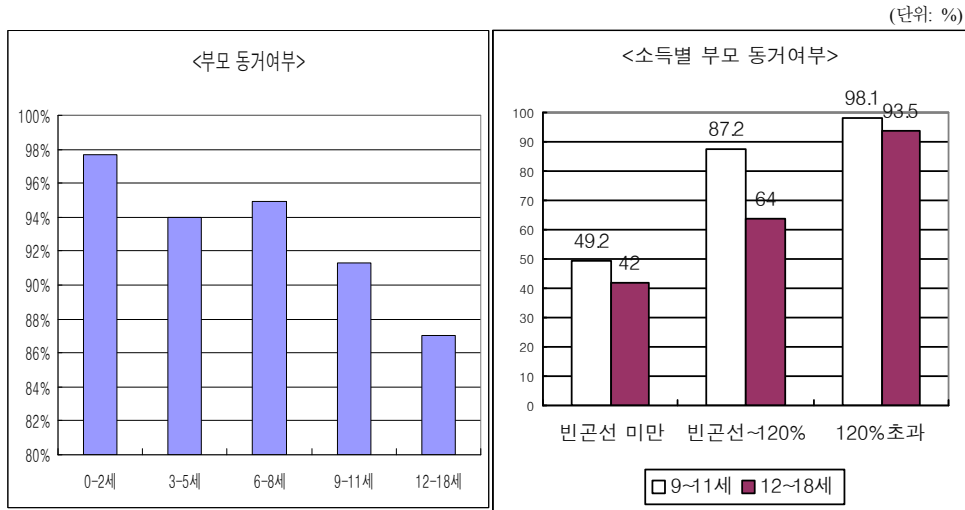
	빈곤선미만	빈곤선~120%	120%초과	전체
유배우	47.3	69.4	94.4	90.4
이혼	31.5	21.0	2.8	5.3
사별	17.3	6.7	1.4	2.7
별거	2.4	2.6	0.5	0.7
미혼	1.0	0.2	0.7	0.6
기타	0.5	0.1	0.3	0.3

자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

부모와 함께 거주하는 비율은 전체 평균은 87%이었으나, 아동의 연령이 상승할수록 부모와의 동거율이 낮아지고 있다. 소득별로는 빈곤아동가구일수록 부모와의 동거비율이 50%보다 낮았고, 고소득층일수록 동거비율이 높았다.

32) 본 절은 본 연구를 위해 자문원고로 작성된 박복순(2112)의 ‘아동가족 양육비 지원방안’, 백선희(2012) ‘부모의 책임강화 및 보육정책개선방안’을 연구진이 수정보완한 것임.

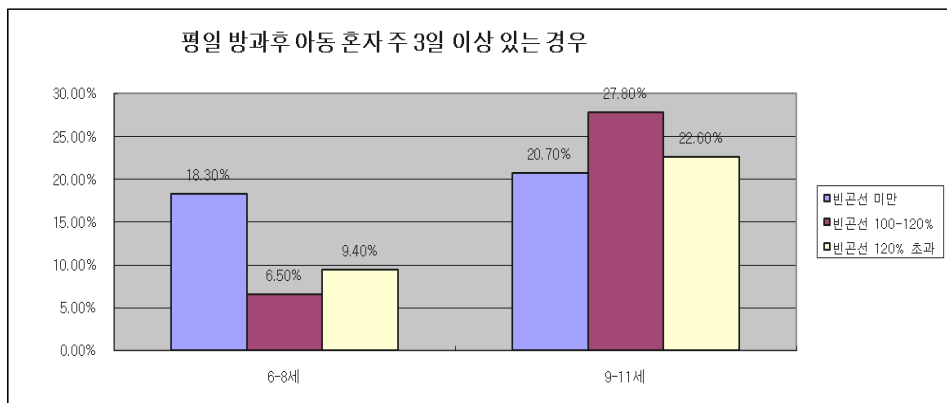
[그림 5-1] 아동의 부모동거여부



자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

평일 방과후 아동 혼자 일주일에 3일 이상있는 경우는 계층별 및 연령별로 다른 추이를 나타내고 있다. 6~8세는 빈곤층 아동이 혼자 있는 경우가 가장 많았고, 9~11세는 차상위계층이 가장 많았다. 전반적으로 보면 아동의 약 1/4이 방과후 3일 이상을 어른없이 혼자 혹은 형제·자매와 함께 보내고 있었고, 연령별로는 6~8세보다는 9~11세의 나홀로아동 비율이 높았다.

[그림 5-2] 평일 방과후 아동혼자 주3일 이상 있는 경우

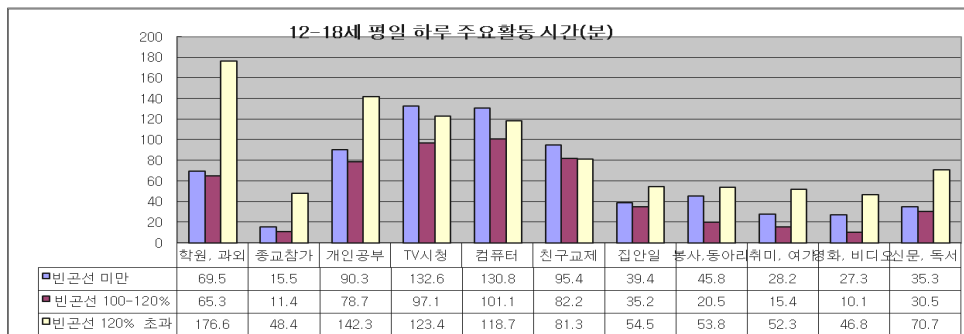


자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

아동·청소년의 평일 주요활동은 빈곤층 아동은 TV시청, 컴퓨터, 친구교제시간이 많은 반면, 120% 이상층에서는 학원과외, 종교참가, 개인공부, 봉사동아리, 취미여가, 신문독서 시간이 많았다. 즉 빈곤층은 여가 및 교제에 많은 시간을 보내는 반면, 차상위계층 이상의 층은 학업이나 취미, 독서 등의 개인개발에 많은 시간을 투입하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-3] 평일 주요활동시간

(단위: %)

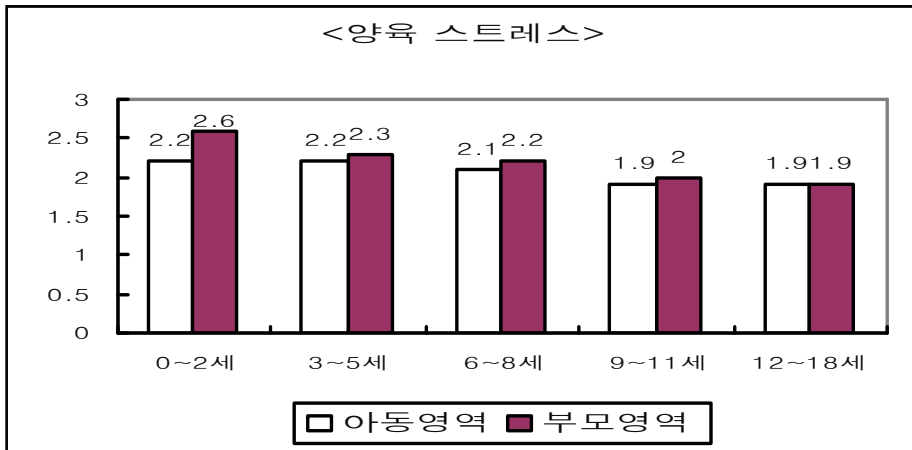


자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

한국교육개발원(2011)은 아동과 부모와의 대화시간을 조사하였다. 부모와 충분한 대화와 보호를 통해서 아동의 건강성은 담보된다. 우리나라 아동의 부모와의 대화 시간은 하루 평균 46분으로 파악되었다. 아동이 방과후 집에서 혼자 있는 시간은 평균 58분(고교생 49분, 중학생 68분)이고, 휴일에 아동이 혼자있는 시간 평균 71분(초등학생 50분, 고교생 91분)으로 파악되어 아동이 방치되어 있는 시간이 1시간 이상임을 알 수 있다(한국교육개발원, 2011).

이번에는 아동을 양육하는 부모가 양육스트레스가 어느 정도인지를 파악하였다. 그 결과 어린 자녀를 둔 부모들이 높은 점수를 보여 상대적으로 양육에 대한 스트레스가 높은 것으로 나타났다. 4점 만점에 8세 이하 부모는 2점 이상이었고, 9세 이상은 2점 이하로 파악되었다.

[그림 5-4] 부모의 양육스트레스



주: 4점만점.

자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

아동의 사회성 발달에 있어서는 부모가 걱정하는 면은 0~5세 부모는 ‘새로운 사람을 만날 때 소극적임’, 6~8세부모는 ‘자신감이 없음’을 가장 많이 지적하고 있다 (보건복지부, 2008). 대체적으로 자녀의 대인관계에서의 소극성을 가장 염려하고 있는 것으로 보인다.

<표 5-2> 자녀의 사회성 발달 중 가장 걱정되는 부분

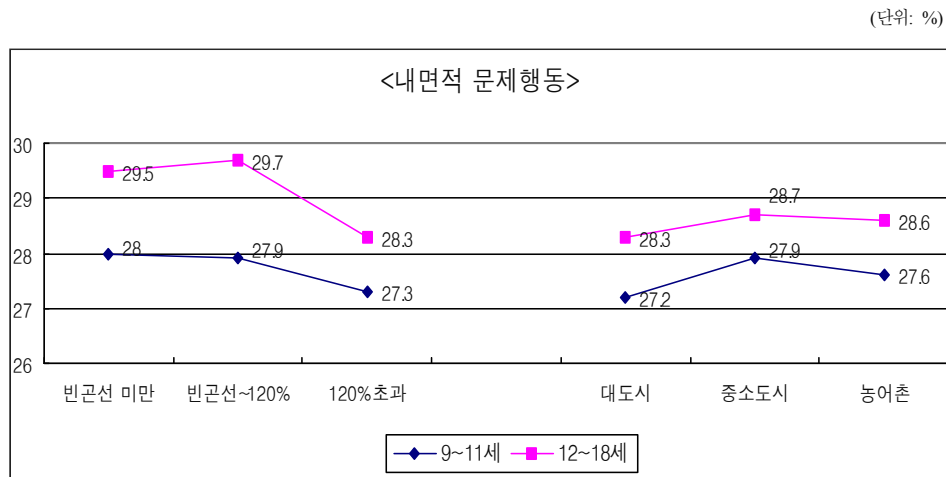
연령	1위	2위	3위
0~2세	‘새로운 사람을 만날 때 소극적임’ (14.4%)	‘산만하고 주의 집중하지 못함’ (6.6%)	‘자신감이 없음’ (5.2%)
3~5세	‘새로운 사람을 만날 때 소극적임’ (19.3%)	‘자신감이 없음’ (14.4%)	‘산만하고 주의집중하지 못함’ (11.6%)
6~8세	‘자신감이 없음’ (18.7%)	‘새로운 사람을 만날 때 소극적임’ (14.9%)	‘산만하고 주의집중하지 못함’ (13.0%)

자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

잘 울거나 혼자있는 것을 좋아하는 등의 내면적 문제행동은 20%에서 30% 사이의 비율을 보이고 있다. 이는 연령이 높을수록, 소득수준이 낮아질수록 높게 나타나

고 있다. 즉, 9~11세에 비해 12~18세의 문제행동 비율이 높았고, 계층별로는 빈곤층 및 차상위계층의 경우가 중산층 이상에 비해서 문제행동 비율이 높았다. 지역적으로는 대도시에 비해서 중소도시 및 농어촌 아동의 문제행동 비율이 높았다.

[그림 5-5] 내면적 문제행동 비율

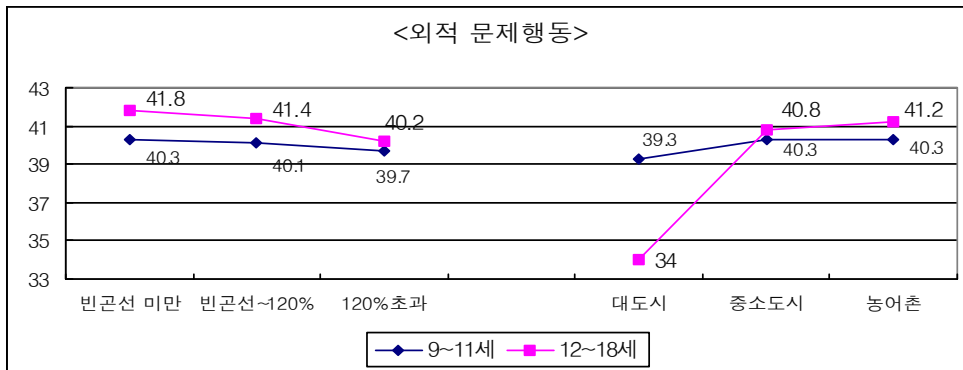


자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

문제행동을 외적행동인 거짓말을 하거나 잘 싸우는, 공격성, 비행 등으로 표출하는 외적 문제행동은 대도시에 비해 농어촌지역에서 더 많이 나타나 농어촌 아동에 대한 대책이 필요함을 시사한다. 전반적으로 외적 문제행동 발생비율은 내면적 문제행동에 비해서 높게 나타나고 있다.

[그림 5-6] 외적 문제행동 비율

(단위: %)



자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

자녀의 정서 발달 중 가장 걱정되는 부분에 대해 질문한 결과, 연령대별로 순위에 차이는 있지만 전반적으로 ‘화가 나면 참지 못함’, ‘감정표현이 서툰’, ‘까다로움’이 가장 많이 지적되었다(보건복지부, 2008).

<표 5-3> 정서 발달 중 가장 걱정되는 부분

	1위	2위	3위
0~2세	‘화가 나면 참지 못함’ (10.6%)	‘까다로움’ (9.9%)	‘감정 표현 서툰’ (8.2%)
3~5세	‘감정 표현 서툰’ (17.7%)	‘화가 나면 참지 못함’ (14.7%)	‘까다로움’ (10.8%)
6~8세	‘감정 표현 서툰’ (18.5%)	‘화가 나면 참지 못함’ (11.0%)	‘까다로움’ (8.4%)

자료: 보건복지부, 2008. 한국아동청소년종합실태조사 결과.

나. 아동의 양육비 문제

1) 실태 및 문제점

아동권리협약 제27조에 따르면 모든 아동이 신체적, 지적, 정신적, 도덕적 및 사

회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가짐을 인정하고(제1항), 부모나 기타 아동에 대하여 책임이 있는 자는 그 능력과 재산의 범위 내에서 아동발달에 필요한 생활여건을 확보할 제1차적 책임이 있다고 하고 있다(제2항). 한편, 국가는 국내 여건과 재정의 범위 안에서 아동에 대하여 책임 있는 자가 이 권리를 실현하는 것을 지원하기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다(제3항). 아울러 국가는 국내외에 거주하는 부모 또는 기타 아동에 대하여 재정적으로 책임있는 자로부터 아동양육비의 이행을 확보하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다(제4항)고 규정하고 있다.

양육비란 이렇듯 아동의 권리로서 보장되어 있는 건강한 성장과 발달을 위하여 부모가 부담하여야 하는 비용이다.

자녀 양육에 소요되는 비용은 부모가 원만한 혼인생활을 유지하는 동안은 공동의 생활비용으로 충당하게 되지만, 부모가 공동생활을 영위할 수 없는 경우는 자녀 양육에 소요되는 비용의 분담 문제가 발생한다. 부모의 양육비 분담과 그 이행확보가 문제되는 경우는 부모의 일방과 공동생활을 할 수 없는 경우로 혼인한 부부가 이혼한 경우, 혼인관계가 없는 남녀 사이에서 아동이 태어난 경우, 혼인한 부부가 별거 중이어서 공동생활을 하지 않는 경우 등이 있을 수 있다.

미성년 자녀를 보호하고 교양하는데 필요한 비용으로, 제1차적인 책임은 부모에게 있지만, 이행확보를 위한 적절한 조치를 취할 의무가 국가에 부과되어 있다. 양육비의 이행확보가 중요한 이유는 이혼 가정 특히 어머니가 자녀를 맡게 된 경우 이혼에 따른 정신적, 사회적 문제와 함께 경제적 문제가 심각한 어려움이 되기 때문이다.

협의이혼시 양육권자가 지정되는 비율은 어머니 64.6%, 아버지 34.2%로 어머니로 지정되는 비율이 훨씬 더 높다(박복순 외, 2011). 문제는 현실적으로 여성은 남성에 비해 낮은 임금을 받을 뿐만 아니라 상당수의 이혼 여성들의 경우 육아나 가정을 위해 자신의 일을 중단한 상태에서 재취업이나 새로운 일을 할 수 있는 길이 막혀있다는데 있다.

이로 인해 한국가정법률상담소의 조사결과에 따르면 이혼하고 자녀를 양육하고 있는 여성 91명 중 양육비를 처음부터 받을 가능성이 없었던 경우가 전체 61.6%나 되었고, 합의나 판결이 있어 받을 가능성이 있던 사례 중에서도 41.9%가 양육비가 지급되지 않고 있고, 19.4%는 불규칙적으로 지급하고 있다고 하여 제대로 양육비를

지급받고 있는 비율은 매우 낮음을 알 수 있다. 또한 한국여성민우회의 설문조사 결과, 이혼시 자녀 양육비를 받지 않기로 합의한 경우가 70.1%나 되고, 전체 이혼이나 별거 대상자(207명) 중 11.5% 정도만이 실제 양육비를 받고 있는 것으로 나타났다. 이와 유사하게 여성가족부의 2006년 실태조사결과에 의하면 전배우자로부터 자녀양육비를 지원받고 있다는 응답은 12.7%에 불과한 것으로 나타났다.

따라서 그동안의 실태조사 자료들을 보면 이혼 이후 실제 비양육부모로부터 양육비가 제대로 지급되고 있는 비율은 10% 전·후반대로 매우 열악한 것으로 나타나 미성년 자녀의 생존권을 위협하고 있다. 비록 합의나 판결이 있더라도 집행까지 달성하는 제도가 미약하여 약정이나 판결대로 실제로 이행하지 않고 있는 것이다.

2) 친부모의 양육 책임 강화를 위한 관계 법

(1) 양육사항에 관한 협의서 제출 의무화

종래 협의이혼 절차에서 당사자의 이혼의사가 진정한 것인지에 관하여만 확인이 이루어지고, 미성년 자녀에 대한 양육문제에 관하여는 당사자에게 맡김으로써 이혼 가정의 미성년 자녀들의 양육문제 등은 뒷전에 밀려나 방치되는 경우가 많았다. 신설된 협의이혼 절차에 관한 규정에서 양육하여야 할 자녀가 있는 경우 당사자는 자녀의 양육과 친권자 결정에 관한 협의서를 제출하거나 협의가 이루어지지 않은 경우에는 가정법원의 심판정본을 제출하도록 하였다(민법 제836조의2 제4항, 2008년 6월 22일부터 시행). 협의서에는 친권자 및 양육자의 결정, 양육비용의 부담, 면접교섭권의 행사 여부 및 그 방법 등을 기재하여야 한다. 그러나 실제 운용과정에 대한 점검 결과(박복순 외, 2011:144) 협의서 내용이 양육비를 주고 받지 않기로 하는 경우도 35.5%나 되는 것으로 나타나, 자녀 복리의 관점에서의 법원의 보다 적극적인 개입이 이루어져야 할 것이다.

(2) 채무명의로서의 양육비 부담조서 발급

2009년 8월 9일부터 시행된 개정 민법에서는 가정법원으로 하여금 당사자가 합의한 양육비부담에 관한 내용을 확인하는 양육비 부담조서를 작성하도록 하였다(민법 제836조의2 제5항 신설). 이에 따라 협의이혼 확인을 하는 당일 양육비 부담조

서가 작성·교부된다.

(3) 가사소송법상의 양육비 이행확보제도

양육비 직접지급명령, 담보제공명령, 일시금지급명령제도는 정기적 양육비채권에 대한 이행확보를 위하여 2009년 개정된 가사소송법에 신설되었다. 양육비 직접지급명령은 채무자가 근로자인 경우 사업주에게 청구하면 매달 급여에서 청구금액을 정기적으로 지급하는 제도이다. 이는 강제집행절차를 대폭 간소화한 것으로서 매월 소액으로 지급되는 양육비채권의 특수성을 감안하여 민사집행법상의 이행기가 도래한 채권의 집행이라는 원칙을 완화시켜 적용한 경우이다. 담보제공명령과 일시금 지급명령은 채무자가 양육비 지급을 이행하지 않을 경우 일정한 금액을 담보로 제공하거나 일시금으로 한꺼번에 지급하도록 하여 장래 지급할 채권의 불안정성을 완화시키고자 하는 취지를 담고 있다.

(4) 양육비 산정기준표 제정·공표

자녀의 원만한 성장과 복지에 큰 영향을 미치는 양육비에 대하여 종전에는 재판 부마다 구체적 타당성을 고려하여 다양한 평가요소를 종합적으로 평가하여 사안마다 합리적인 양육비를 산정하여 왔다. 그러나 이러한 실무 경향에 대하여 예측가능성이 부족하다는 비판이 있었고, 국민과의 소통 및 이를 통한 법원의 신뢰 증진을 위하여 공식적인 양육비 산정기준 제정의 필요성이 제기됨에 따라, 서울가정법원에서는 2012년 5월 자녀의 연령과 부모의 소득을 고려한 양육비 산정기준표를 제정·공표하였다. 비양육친이 양육친에게 지급하여야 할 양육비는, 자녀의 수와 연령, 부모 합산 소득을 고려하여 정한 양육비 산정기준표상의 표준양육비에서 당해 사건의 자녀 양육에 특유한 사정을 반영하여 가감한 자녀들에 대한 양육비 총액에 비양육친의 양육비 부담비율을 곱하여 산정한다.

〈표 5-4〉 자녀 양육비 산정기준표: 전국 월평균

(단위: 만원)

자녀 나이	부모합산소득						
	~199	200~299	300~399	400~499	500~599	600~699	700 이상
0~2세	44.3 (17.6~51.4)	58.6 (51.5~65.0)	71.4 (65.1~80.2)	89.0 (80.3~94.0)	99.1 (94.1~103.0)	107.0 (103.1~107.8)	108.7 (107.9~∞)
3~5세	47.3 (20.9~55.8)	64.3 (55.9~74.4)	84.5 (74.5~92.4)	100.4 (92.5~104.7)	109.0 (104.8~114.2)	119.4 (114.3~132.5)	145.7 (132.6~∞)
6~11세	46.3 (16.2~56.5)	66.7 (56.6~75.6)	84.5 (75.7~90.9)	97.3 (91.0~106.9)	116.5 (107.0~122.2)	128.0 (122.3~137.2)	146.4 (137.3~∞)
12~14세	48.9 (27.5~60.8)	72.7 (60.9~79.4)	86.1 (79.5~96.2)	106.4 (96.3~115.8)	125.2 (115.8~134.0)	142.9 (134.1~155.0)	167.2 (155.1~∞)
15~17세	56.5 (30.1~67.6)	78.8 (67.7~88.5)	98.3 (88.6~108.9)	119.5 (109.0~131.3)	143.2 (131.4~154.5)	165.9 (154.6~177.8)	189.8 (177.9~∞)
18~20세	84.6 (27.6~92.9)	101.2 (93.0~111.8)	122.5 (111.9~131.3)	140.1 (131.4~148.8)	157.5 (148.9~175.4)	193.4 (175.5~193.6)	193.9 (193.7~∞)

※ 자녀의 거주지역에 따라 가중치 적용: 도시 2% 가산, 농어촌 13% 감산

※ 자녀가 2인인 경우 각 자녀의 표준양육비의 평균에 1.8, 자녀가 3인인 경우 각 자녀의 표준양육비의 평균에 2.2를 곱하여 양육비 합계액을 산정함이 원칙

자료: 서울가정법원(2012). 양육비 산정기준표 해설서, 14면.

다. 보육서비스와 부모 책임

외국에는 모의 취업이 보육시설 이용의 기본 조건이다. 즉, 외국에서는 부모의 육아에 대한 부모의 일차적 책임을 강조하고 있음을 의미한다. 반면, 우리나라에서는 모의 상태와 관련이 없이 보육시설을 이용하고 있다. 2012년부터는 영아무상보육 실시하였다. 그런데 영아는 유아보다 부모의 양육책임이 더 중요하다. 무상보육의 실시로 인해서 영아보육이 필요 없는 경우도 대거 보육시설을 이용하는 사태를 발생하였고, 이로 인해 영아는 부모로부터 보호받을 권리를 존중 받지 못하고 있다.

한편 저소득층에게는 24시간 보육 무료 제공하고 있다. 이것도 24시간 보육이 일부 부모의 책임 방기와 관련되는 측면이 있다.

라. 향후과제

1) 부모-자녀관계 개선을 위한 향후 과제

부모 자녀 관계 개선을 위해서는 향후 부모자녀간 대화 시간을 충분히 확보하도록 해야 한다. 이는 학력제일주의 학업지상주의의 현실에서는 불가능한 상황이므로, 공교육제도의 개혁과 부모의 측면에서는 일과 가정의 양립정책의 강화 등을 통해서 중장기적으로 개선될 수 있을 것이다.

이와 더불어 우리나라 아동청소년의 긴 학업시간과 사교육시간도 가족관계에 부정적인 영향을 주고 있으므로 이에 대한 개선방안도 시급히 마련되어 아동청소년의 가족생활이 회복될 필요가 있다.

2) 아동양육비 개선을 위한 향후 과제

(1) 양육비 결정의 공백을 메우기 위한 노력

자녀의 양육에 필요한 금전 지급을 자발적으로 이행지 않을 경우에는 법적 수단을 활용해야 한다. 그러할 경우에 양육비에 대한 권리를 확정시켜두어야 한다. 양육비에 대한 권리가 확정되어 있어야 이행확보를 위한 수단을 취할 수 있기 때문이다. 비록 전체 이혼의 75%를 차지하는 협의이혼절차 속에 자녀의 양육사항에 관한 협의서 제출을 의무화하는 제도적 장치가 마련되었지만, 실제 운영과정에서는 협의 내용에 대한 통제가 미흡하여 양육비를 주고 받지 않기로 협의하는 경우도 상당수 있다. 따라서 자녀 복리의 관점에서 법원의 보다 적극적인 개입이 이루어져야 한다. 이를 위한 제도적 기반으로 협의이혼사건을 비송사건으로 전환해서 자녀의 복리를 위한 보정명령을 활용과 직권 개입의 가능성을 높여야 할 것이다.³³⁾

양육비 분담이 문제되는 또 하나의 경우가 혼인관계가 없는 남녀 사이에서 아이가 태어났을 때이다. 이 경우는 부자관계의 확정이 이루어져야 양육책임을 물을 수 있다. 부자관계를 확정하는 방법으로 재판을 통한 강제인지와 임의인지가 있는데,

33) 이에 대한 자세한 내용은 박복순(2011), 협의이혼제도의 운용실태 및 개선방안, 221-223면 참조

임의인지는 아버지의 자발적인 의사에 의한 신고만으로 성립함으로써 부자관계 확정 이후 자녀의 양육책임에 대한 공백이 발생할 우려가 상대적으로 크다. 따라서 현행 협의이혼처럼 임의인지에도 자녀 양육책임에 대한 공백이 발생하지 않도록 제도적 보완이 필요하다.

(2) 양육비 전담 행정기구의 설치·운영

현재 우리나라에는 미혼모의 인지 및 양육비 청구와 양육비강제집행 등을 조력하는 무료 법률구조사업이 진행되고 있고, 제도 시행전부터 양육비에 관한 상담 및 소송지원이 있어 왔다. 그러나 생업과 양육, 정신적 어려움 등으로 소송준비에 어려움을 겪는 미혼모를 대리하여 양육비의 청구와 이행확보를 체계적으로 수행해줄 수 있는 전담기구는 없는 실정이다. 독일의 아동복지에 관한 모든 업무를 총괄하는 국가기관인 아동복지청(각 지역 지방자치단체나 사회복지기관, 교회 등에 위탁운영하는 경우가 많음)은 미혼모의 신청이 있을시 인지 및 양육비청구에 관하여 자녀의 대리인(독일 민법 1712조, 1714조)이 되어 미혼부를 상대로 한 인지 및 양육비 청구, 미혼모의 부양료 청구 등을 대신 진행함으로써 실질적인 도움을 주고 있다.³⁴⁾

양육비 집행의 경우 미국의 자녀양육비 이행강제기관(the Office of Child Support Enforcement)이 하고 있는 것처럼 관리자가 집행을 위하여 일일이 법원에 가지 않더라도 행정기구에서 법원의 양육비 명령에 근거하여 부양의무자의 수입이나 재산을 조사하고 월급 등에서 자동으로 차감하도록 하여 관리자의 계좌에 양육비가 입금되도록 하는 제도가 필요하다.

현재 양육비 직접지급명령제도가 시행되고 있는데, 예컨대 미혼부가 직장을 옮긴 경우에는 다시 직접지급명령을 신청해야하는 어려움이 있고, 양육비 지급이 중단되어 생계의 위협을 받게 되는 경우들이 있다. 직접지급명령제도는 법원을 통해서만이 이행강제가 가능하여 양육비 권리자들의 요구에는 탄력적으로 대응하기 어렵다. 이런 점에서 사법적인 영역을 보완하고 법원의 명령을 시행하며, 양육비 이행확보를

34) 한국가정법률상담소에서 2004년 양육비이행확보 법안을 준비할 때 국가가 민간기관이나 사회복지기관 등의 소속직원에게 보좌를 위촉하도록 하는 내용의 조문이 있었으나 국회입법과정에서 민간기관에 법적 대리인 역할을 부여하는 것은 문제가 있다는 이유로 삭제된 바 있었다.

전담할 수 있는 기구가 설치되어야 미혼모와 그 자녀의 복리를 기하기 위한 체계적인 지원이 가능하다고 판단된다.

기구에서 담당할 업무로는 인지 및 양육비청구 등과 함께 부재 부모의 수색, 양육비지급의무자에 대한 재정조사(의료보험공단, 국세청, 금융기관 조회 등을 통한), 양육비가 신속하게 지속적으로 지급되고 있는가에 대한 모니터링, 소득삭감 운영, 강제집행 지원 등이다.

(3) 양육비 대지급 제도 도입

개선된 양육비 이행확보수단의 강화는 양육비 채무자에게 경제력이 있는 경우에는 효과적인 수단이 될 수 있지만, 경제력이 없기 때문에 못 주는 경우에는 어떤 수단을 강구하더라도 한계에 봉착할 수밖에 없다. 또한 양육비 채무자에게 재산이 있더라도 이를 처분하는 과정에서 공백 기간이 발생하게 되어 양육비 채권자와 미성년 자녀의 경제적 어려움을 해소하는데 한계가 있다.

이러한 가정에 대하여는 국가가 입법적·정책적으로 보다 적극적으로 관여할 필요가 있다. 이를 위해 양육비 대지급제도의 도입을 적극적으로 고려해야 한다. 양육비 대지급제도의 입법화를 위한 노력은 꾸준히 있어 왔지만³⁵⁾, 제도 도입 시 예상되는 막대한 재정 소요로 강하게 추진되지 못하고 있는 현실이다. 일부 법안은 미혼모자 가정에 대해서만 양육비 대지급제도를 도입하자는 내용으로 발의되었으나, 모든 아동은 부모의 혼인상태와 무관하게 그 신체적, 지적, 정신적, 도덕적, 사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지고 있기 때문에(UN 아동권리협약 제27조), 미혼 가정의 자녀만 아니라 이혼, 별거, 유기 등의 사유로 부모의 충분한 양육지원이 이루어지고 있지 않은 가정의 자녀는 모두 양육비 대지급 대상에 포함시켜야 한다.

35) 제17대 국회에서는 「양육비 이행확보에 관한 특별법안」(김재경 의원 대표발의)이 발의되었으며, 제18대 국회에서는 「양육비 대지급법안」(강명순 의원 대표발의), 「미혼 자녀의 양육비 지급에 관한 법률안」(이낙연 의원 대표발의), 「한부모가족지원법 일부 개정 법률안」(김상희 의원 대표발의, 이석현 의원 대표발의)이 발의되었지만, 모두 회기만료로 폐기되었다. 제19대 국회 개원 이후 현재 「양육비 선지급법안」(김상희 의원 대표발의), 「미혼 가정의 양육비 및 부양료 확보에 관한 법률안」(우원근의원 대표발의)이 발의되어 있다.

3) 보육정책 발전을 위한 향후 과제

(1) 보육의 권리성 강화

보육욕구는 서비스 대상자 선정 시 기반이 되어야 하는 대표적 욕구(또는 결핍)라고 할 수 있다. 보육 관련 욕구에는 아동발달 욕구, 육아시간 결핍, 소득결핍, 육아역량 결핍으로 구분할 수 있다. 이러한 욕구를 정부 개입을 통해 각각의 욕구를 해결하고 정부는 아동 발달권, 부모의 노동권, 부모의 돌봄권을 보장해 주어야 한다.

현 보육서비스는 욕구-권리-급여(서비스)의 연계 차원에서 볼 때, 과도한 급여와 부족한 급여, 그리고 부적절한 급여가 동시에 존재하는 문제를 안고 있다. 즉 여기에는 상위소득 30%를 배제하는 문제, 낮 시간 동안 부모의 돌봄이 가능해도 국가가 12시간 보육을 무상으로 제공하는 문제, 육아역량이 부족한 가구를 위한 서비스 부재의 문제, 양육수당의 문제를 지적할 수 있다(백선희, 2012).

(2) 보육서비스 제공시간 이원화

우리나라의 보육서비스는 2013년부터 전적으로 무상 제공되도록 설계되었다. 권리보장을 위해서는 무상제공이라고 하더라도 보육 욕구를 고려하여 서비스가 이원화되어야 한다. 대상별 욕구는 크게 비취업모 가구의 욕구와 취업모가구의 욕구로 나눌 수 있다. 비취업모 가구는 아동발달의 욕구를 가지고 있는 반면, 취업모는 아동발달의 욕구 뿐 아니라 일-가정 양립의 욕구까지도 가지고 있다. 대상자별 보육의 국가책임 범위를 살펴보면 비취업모는 1일 8시간의 기본보육서비스(단축형, 오전 7:30~ 오후 3:30)를 제공하는 것이고 취업부모에게는 1일 12시간의 종일보육서비스(종일형, 오전 7:30~ 오후 7:30)를 제공하는 것이다(백선희, 2012).

(3) 야간보육, 24시간 보육의 제한적 허용

야간보육 및 24시간 보육을 저소득층에게는 보육서비스를 무상으로 제공하도록 한다. 아동이 필요 이상으로 보육시설에 머무는 것을 방지하기 위해 그 비용을 수익자 부담을 원칙으로 한다. 단, 그 사유가 분명한 경우 국가가 일부 지원하도록 한다.

특히, 12시간을 초과하는 보육서비스는 수익자 부담을 원칙으로 한다. 저소득층에게도 비용의 일부를 보조하고, 현재와 같이 전액 무상(야간보육, 24시간 보육 등)은 배제하는 방안을 검토해 보도록 한다. 부모와 국가의 공동책임을 고려하여 아동이 필요 이상으로 보육시설에 머무는 것을 지양하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다(백선희, 20120).

(4) 취업부모 보육시설 이용 지원

취업 부모에게는 보육시설 이용 우선권을 정부지원시설 외 민간시설에서 적용하여야 한다. 2012년 7월부터 민간시설에도 적용하는 법 개정되었다.

(5) 보육시설 정보 제공

현재는 보육시설 정보 제공이 미흡한 상황이다. 정보 제공으로 부모가 자녀에게 맞는 서비스를 선택할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 충분한 정보가 필요하다.

제2절 가정위탁제도 개선³⁶⁾

1. 현황 및 문제점

가정위탁제도는 가족이 빈곤, 질병, 장애, 이혼, 수감, 기출 등으로 아동을 돌볼 수 없을 때 일정기간 위탁가정에서 아동을 양육하는 제도이다. 이 제도는 시설이 아닌 가정에서 아동을 보호한다는 점에서 바람직한 보호제도라 할 수 있다. UN아동권리협약에서는 다음과 같은 사항을 권고하고 있다.

2011년 요보호아동 7,483명중 31.4%인 2,350명만이 가정위탁 보호되었다. 반면

36) 본 절은 본 연구를 위해 자문위원으로 작성된 조민선(2012)의 '위탁아동 지원방안 및 원가족 복귀방안'을 연구진이 일부 수정보완한 것임.

가정환경상실아동을 위한 권고사항

47. 위원회는 요보호아동에게 가족과 같은 유형의 돌봄을 제공하려는 대한민국의 노력과 이를 위한 추가적인 시설의 건립을 환영한다. 그러나 위원회는 이러한 대안돌봄시설에 대한 평가는 오직 행정운영만을 평가하며, 보육, 보육담당자의 기술과 이들에 대한 훈련, 그리고 아동에 대한 처우의 질은 평가하지 않는다는 것을 우려하며 지적한다. 나아가, 위원회는 이러한 시설 내 학대 및 방임사건을 다루기 위한 진정제도에 대한 정보가 부족하다는 것을 우려하며, 부모와 연락이 끊긴 아동을 위한 추적제도의 부재에도 우려를 표한다.
48. 위원회는 당사국에 다음의 사항을 권고한다.
- a) 서비스의 질, 관련 전문가들이 아동권리 등에 대해 받는 정기적인 교육, 공립 및 사립 대안돌봄기관 내 아동에게 제공되는 돌봄의 유형을 협약 25조에 따라 체계적이고 정기적으로 검토하라.
 - b) 대안돌봄시설 내 아동학대 관련 진정접수, 조사 및 기소제도를 보장하고, 학대 피해자들이 진정절차, 상담, 진료 및 필요한 다른 회복지원 서비스를 이용할 수 있도록 하라.
 - c) 대안돌봄 환경 내 아동이 부모를 찾거나 부모와 연락을 유지할 수 있도록 충분히 지원한다.
 - d) 2009년 11월 20일 채택된 유엔총회 결의안 A/RES/64/142에 포함된 아동 대안돌봄에 관한 지침을 충분히 고려하라.

시설보호는 3,108명으로 가정위탁을 능가하고 있다. 가정보호우선 정책에 따라서 가정위탁보호율이 점차적으로 증가하고 있으나, 여전히 시설보호가 가정보호에 비해 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 5-5> 요보호아동 보호현황

(단위 : 명)

구분	계	보 호 내 용					
		시설보호			가정보호		
		아동 시설	장애아	공동생활 가정	가정 위탁	입 양	소년소녀 가정
2002년	10,057	4,547	57	59	2,177	2,544	673
2003년	10,222	4,747	42	35	2,392	2,506	500
2004년	9,393	4,680	38	64	2,212	2,100	299
2005년	9,420	4,769	48	1	2,322	1,873	407
2006년	9,034	4,313	53	-	3,101	1,259	308
2007년	8,861	3,189	39	17	3,378	1,991	247
2008년	9,284	4,258	39	667	2,838	1,304	178
2009년	9,028	4,046	35	686	2,734	1,314	213

구분	계	보 호 내 용					
		시설보호			가정보호		
		아동 시설	장애아	공동생활 가정	가정 위탁	입 양	소년소녀 가정
2010년	8,590	4,196	23	623	2,124	1,393	231
2011년	7,483	3,108	32	612	2,350	1,253	128

자료 : 보건복지부, 통계포털, 2010 (2009년 이전)

보건복지부 통계포털, 2011. 「2011 요보호아동 발생현황」 (2009년 이후)

아동들이 대인양육환경에 보내지는 주된 이유는 미혼모(부)에 의한 유기, 부모 이혼과 학대 등에 의한 것이다. 2011년 현재 누적현황으로 보면 17,586명의 아동은 아동복지시설에서, 15,469명은 위탁가정에서 보호되고 있으며, 그 수는 우리나라 아동인구의 약 0.3%를 차지한다. 2011년 가정위탁보호 유형만을 놓고 보면 혈연관계에 의한 가정위탁이 93.4%(대리양육 65.9%, 친인척위탁 27.5%), 일반가정위탁이 6.6%이다. 즉, 우리나라 가정위탁의 대부분은 혈연관계를 중심으로 한 친인척위탁임을 알 수 있다.

대리양육 및 친인척 가정위탁부모의 연령은 대부분인 77% 이상이 60세 이상의 고령자이고, 직업은 84%가 무직이다. 따라서 혈연관계에 의한 대리, 친인척 위탁가정이 갖고 있는 문제적 특성을 해소하기 위한 지원을 확대하고 체계적으로 사례관리할 수 있는 방안이 모색되어야 하며 일반위탁가정 활성화를 위한 제도적 뒷받침이 요구된다.

<표 5-6> 가정위탁 유형 및 실태

(단위 : 명)

구분 년도	계		대리양육가정위탁		친인척가정위탁		일반가정위탁	
	아동	세대	아동	세대	아동	세대	아동	세대
2007	16,200	11,622	10,112	6,975	4,850	3,651	1,238	996
2008	16,454	11,914	10,709	7,488	4,519	3,436	1,226	990
2009	16,608	12,170	10,947	7,809	4,503	3,438	1,158	923
2010	16,359	12,120	10,865	7,849	4,371	3,365	1,123	906
2011	15,496	11,630	10,250	7,463	4,260	3,351	1,021	816

자료: 보건복지부, 2011. 가정위탁실태

위탁아동은 학령기 아동이 대부분이다. 따라서 이들 아동을 위한 교육지원과 함께 만18세 이상 자립아동을 위한 직업훈련이나 자립준비교육 등 지원 대책이 요구된다. 우리나라에서 위탁이 종결되는 이유는 원가정 복귀가 아니라 연령만기에 의한 것이다. 위탁종결아동 2,921명 중 만18세 이상으로 종결된 경우는 66.8%이고 친가정 복귀는 11.8%에 불과한 상황이다. 특히 대리양육 72.1%, 친인척위탁 69.3%의 아동이 18세까지 위탁가정에 머무르면서 성인기로 이행된다. 따라서 친가정 복귀보다는 위탁가정에서의 안정적인 양육이 더 중요한 상황이다. 종결아동의 위탁기간은 대리양육 5년, 친인척 4년 7개월, 일반 3년 11개월로 평균 4년 9개월로 나타나고 있다. 따라서 가정위탁이 장기적으로 지속되고 있어 이에 대응한 실질적인 대책이 요구된다.

일반가정위탁의 경우도 35.4%만이 친가정으로 복귀하고 있어 친가정 복귀를 위한 지원대책이 필요하다. 가정위탁은 일시적으로 아동을 양육하고 친가정 복귀를 목적으로 하지만 실제로는 장기적으로 아동이 위탁보호되고 있어 아동의 안정적인 성장을 도모할 수 있는 영구배치 계획 및 실행이 요구된다.

<표 5-7> 가정위탁 종결사유

(단위: 명)

유형	계	친가정 복귀	위탁가 정변화	아동과 위탁가 정부적 응	아동의 문제 행동	만18 세이상 종결	위탁가 정과친 가정의 갈등	입양	전출	기타
대리	1,800	175	39	2	11	1,299	1	0	158	115
친인척	861	79	14	2	4	597	1	7	93	64
일반	260	92	20	6	10	55	0	3	29	45
계	2,921	346	73	10	25	1,951	2	10	280	224

2. 향후과제

가. 아동 최선의 이익을 위한 보호조치

올 8월 시행된 아동복지법 개정 중 아동복지심의위원회는 아동의 안전과 권익을 보장할 수 있는 보호조치 및 퇴소조치, 친권의 제한 및 상실청구, 아동의 후견인선임 및 변경청구, 지원아동선정 및 지원, 아동복지시행계획 및 시행에 관한 사항을 심의하게 된다. 이는 아동의 안전한 보호체계를 결정함에 있어 아동 최선의 이익을 실현하는데 매우 중요한 역할이라 할 수 있다. 그저 형식적인 조직으로 존재하는 것이 아니고 상시적으로 운영되며 신속하고 전문적인 의사결정으로 그 결정의 효력을 십분 발휘할 수 있는 실효성있는 심의기관으로 발전해 나가야 할 것이다.

나. 일반위탁가정 활성화를 위한 제도 마련

외국의 경우 70% 이상이 일반위탁가정인 반면 우리나라는 혈연관계에 의한 대리, 친인척위탁가정이 93%를 차지하고, 일반위탁가정은 7%에 못 미치고 있다. 보다 전문교육을 이수하고 적극적인 아동 양육의지를 갖고 시작한 일반위탁가정의 참여는 아동의 안전한 양육을 위한 좋은 자원체계임에도 불구하고 국내에서의 활동 참여는 매우 저조하다.

아동양육과 관련한 일상생활 편의에 필요한 일정 권한을 법적으로 부여하여 아동의 안정적 양육을 돕고, 위탁 초기에는 아동과의 친숙한 시간 마련을 위해 일정기간의 유급 휴가제를 도입해 주고, 근로기준법에 의한 만6세 미만의 아동 양육을 위한 육아휴직제도를 위탁아동도 해당될 수 있도록 확대 적용하여 아동이 위탁가정에서 안정적으로 적응할 수 있도록 한다.

또한 현재 위탁부모교육은 각 지역가정위탁지원센터에서 실시하고 있는데 위탁부모로서의 자부심과 위상을 높일수 있도록 인증기관을 통한 교육 수료후 자격증을 부여하고 위탁부모 기본교육 및 보수교육 참여에 대한 특별휴가를 인정해주고 인사고과에 반영될 수 있는 혜택을 부여하는 것도 고려해 볼 수 있다.

그리고 일반위탁가정의 기능을 세분화하여 전문성을 부여하는 것도 요구된다. 심리정서적 문제를 안고 있거나 문제행동이 심한 고위험아동을 위해 위탁가정에 대한 전문교육과정을 제공해 전문위탁가정을 양성하여 위탁보호의 차별화를 제공해야 할 것이다. 아울러 긴급위탁, 위탁부모의 질병, 입원, 경조사 등으로 아동의 보호를 필요로 하는 경우 일시 보호할 수 있도록 일반위탁가정의 역할 기능을 세분화하여 보다 많은 시민들이 위탁가정으로 동참할 수 있도록 확대해야 할 것이다.

다. 가정외 보호 아동의 수급자 책정 의무화

가정위탁보호 아동 중 238명(1.5%)이 국민기초생활보장법에 의한 생계비 지원을 받지 못하고 있다. 시설보호아동은 입소하는 순간부터 수급자로 선정되어 생계비를 지원받는 반면, 가정위탁은 친가정에서 아동을 돌볼 수 없어 위탁가정에서 보호되는 가정외 보호 아동임에도 불구하고 친부모에 대한 자산조사를 통해 일정소득이 발생하면 수급자 선정에서 제외되고 있다.

아동과 전혀 연락도 안되고 경제적 지원도 하지 않으며 돌보지도 않는 친부모가 소득이 발생한다는 이유로 아동만 피해를 보고 있는 것이다. 아동이 기초생활수급자 책정이 되지 않으면 생계비 지원을 받을 수 없어 아동에 대한 양육비용은 고스란히 위탁부모의 몫이 되고 이를 부담할 수 있는 위탁가정인 경우는 아동을 돌볼 수 있겠지만 그렇지 못한 경우는 가정위탁 보호가 어려워지게 된다.

위탁아동은 가정외 보호 아동으로 조치되는 순간 수급자 책정이 당연 적용되어 아동의 안전한 양육을 책임질 수 있어야 하고, 설령 부모가 경제적 능력을 갖고 있다고 판단되는 경우 아동의 수급비를 제외시키는 것이 아니라 부모에게 구상권을 청구하는 방법이 모색되어야 할 것이다(아동복지법 제60조³⁷⁾).

37) (비용정수) 사·도지사, 시장군수구청장 또는 아동복지시설의 장은 제15조 제1항 제3호부터 제5호까지 및 같은 조 제4항 및 제5항에 따른 보호조치에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 각각 그 아동의 부양의무자로부터 징수할 수 있다.

라. 위탁아동의 건강 지원 확대

가정위탁으로 보호받는 아동 대부분은 부정적인 가정 경험으로 친부모와 분리되어 위탁가정에서 거주하다 보니 심리정서적 불안감이나 위축감, 낮은 자존감, 학교 부적응, 우울증이 나타나고 있다. 또한 친부모와 분리되는 상실감과 분노, 부모에 대한 회상과 그리움으로 이중의 고통을 느끼게 되며 새로운 위탁가정에서의 관계 형성으로 인한 두려움과 불안감을 갖게 된다. 위탁보호 중 심리정서적 문제를 보이는 위탁아동은 심리치료기관을 통해 치료 및 상담을 진행하고 있지만 보다 안정적인 아동의 적응과 심리적 문제를 치료하기 위해서는 가정위탁보호가 결정되는 초기 상담과 정에서 모든 아동이 의무적으로 건강검진 및 심리검사를 받을 수 있도록 건강지원체도가 마련되어야 한다.

아동의 신체, 정신적 건강상태를 점검하고 필요한 경우 치료기관을 연계하여 치료 받도록 지원하여 초기단계부터 위탁가정에서의 안정적 적응을 도와야 할 것이다. 또한 의료보호자격으로 지원받을 수 없어 선택적 집중으로 분류되어 있는 비급여 항목³⁸⁾에 대한 지원도 확대되어 아동의 건강한 성장을 도모할 수 있어야 한다.

마. 혈연관계 중심의 한국형 가정위탁 사례관리

2011년 신규 발생한 위탁아동의 원가정을 살펴보면 한부모가정 33.3%, 조부모가정 29.3%, 친인척가정이 11.9%라는 점을 볼 때, 위탁아동들이 이미 취약한 가정 안에서 성장했을 가능성이 높고 대리양육 및 친인척위탁가정에 의해 지속적으로 양육될 가능성이 높다. 실제로 2011년 조부모에 의한 대리양육가정위탁은 10,512명(65.9%), 친인척가정위탁은 4,260명(27.5%)으로 전체 93.4%를 차지하고 있다. 대리, 친인척위탁부모의 경우 고연령, 불안정한 직업 및 소득, 낮은 학력 등으로 인해 위탁아동의 적절한 보호가 매우 미흡한 상황이어서 이동발달 및 보호에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높다.

아울러 체계적인 사례관리 시스템이 부족하다. 즉 일반가정위탁의 경우 친가정 복

38) 예: 초등학교부터 집중이 가능한 자궁암 예방접종은 3회 접종으로 암을 예방할 수 있으나 고가의 비용으로 위탁아동은 접종하기 어려움.

귀를 목적으로 아동을 양육하고 친부모 자립을 도모한다면 혈연관계에 의한 대리 및 친인척가정위탁은 보호, 양육되는 위탁가정에 초점을 두고 이들에게 나타난 경제적 문제 및 다양한 심리사회적 문제, 장기위탁으로 인한 아동과의 긍정적 관계 유지 및 학대예방, 자립준비 등을 충실히 해결할 수 있도록 가족복지적 접근이 필요하다.

또한 가정위탁의 특성상 위탁가정이 지역별로 분산되어 있고 원거리 상담의 어려움이 발생하고 있어 위탁가정의 욕구에 따라 지역사회내 사례관리기관 의뢰, 연계, 협력하여 실질적인 가정방문, 대면상담, 자원연계들이 실현될 수 있도록 사례관리 체계를 조직화하고 이에 대한 실천모형을 개발해야 할 것이다.

바. 전문인력 강화 및 센터 증설

전국 16개 시도에 17개 가정위탁지원센터가 설치되어 있으며(경기도 2개) 센터당 평균 5.6명의 상담원이 배치되어 있다. 아동 인구수 및 요보호 아동수, 지리적 여건 등을 고려하지 않고 각 시도마다 1개소씩 운영하다 보니 현실적으로 접근성이 떨어지고 사례관리의 어려움을 겪고 있다. 정부에서는 요보호아동에 따른 인력 배치, 시설 규모, 예산 배정, 사례관리수 등 필요 서비스 제공에 있어 최소기준이 아닌 최적의 기준을 보다 명확히 제시하고 지자체가 이를 준수할 책임을 부여할 필요가 있다. 올 8월 시행된 아동복지법에는 가정위탁지원센터의 시군구 설치 확대를 명하고 있지만 이를 실행하겠다고 나서는 지자체는 단 한 곳도 없다. 특히 거동이 어려운 대리양육위탁가정의 경우 방문 상담이 주를 이루어야 하는데 사례관리 담당인력이 턱없이 부족하다. 상담원 1인당 적게는 43명에서 많게는 359명까지 그 지역적 편차도 매우 크다. 2011년말 기준으로 상담원 1인당 위탁아동 168명, 위탁가정 127세대를 관리하고 있어 현실적으로 위탁아동 및 위탁가정의 욕구사정에 부합하는 질 높은 사례관리를 하는 데에는 어려움이 있다.

이에 상담원 1인당 담당하는 아동수가 200명이상 되는 서울, 경기, 강원, 전남, 전북, 경남, 경북지역은 상담원의 확충 및 추가 센터 설치가 시급히 필요가 있다. 또한 유엔아동권리협약의 권고처럼 가정위탁보호 후 사후관리로서 위탁아동과 위탁가정에 대한 상담 등 역량강화를 위한 실질적인 서비스가 강화되어야 한다. 상담원의

전문적 역량강화를 위한 보수교육 과정 개설 및 훈련비용 지원, 위탁부모에 대한 역량강화 훈련 및 보수교육을 강화해야 한다. 또한 누구라도 가정위탁관련 교육을 받을 수 있는 온라인 교육강좌도 마련된다면 보다 많은 국민들이 가정위탁에 관심가질 수 있을 것이다. 특히 대리, 친인척위탁가정의 경우 혈연관계이다 보니 부모교육을 이수하지 않는 경우가 대부분으로 대리, 친인척위탁가정도 기본, 보수교육을 의무화하고 보다 쉽게 이용할 수 있는 가정용 교육 방법을 개발하여 보급하는 방안이 마련되어야 한다.

사. 지역적 복지 편차 해소

2005년 지방자치단체의 독자성과 차별화된 복지사업의 다양화를 위해 추진된 지방이양사업이 현실적으로 지방자치단체장의 의지와 관심사, 지자체의 역량과 예산정도, 관심영역 등 지자체 기준에 의하여 복지정책이 시행되다 보니 지역적 복지편차로 불균등이 초래되고 있고 그중에서도 사회적 약자로 목소리가 작은 아동복지사업은 뒷전을 밀려나는 신세가 되었다.

특히 위탁아동을 위한 양육보조금은 월 15만원에서 8만원까지 지자체마다 차등 지급되고 있으며, 요보호아동의 자립정착금 및 대학입학장려금, 주거안정비, 졸업축하금은 다양한 혜택을 제공하는 지자체가 있는 반면 혜택이 전무한 지역 등 지자체의 재정능력에 따라 차등화되어 있다. 요보호아동에게 있어 자립은 또 다른 빈곤이나 사회적 보호를 유발하는 주요 요인으로 작용하고 빈곤의 대물림을 단절할 수 있는 부분으로 지역과 무관하게 요보호아동에 대한 자립지원은 균등하게 지원되어야 하며 더욱 확대됨이 바람직하다.

유엔아동권리협약에 근거한 ‘아동은 어떠한 상황에서도 차별받아서 안된다’는 원칙처럼 한 국가내에 거주하고 있는 아동이 동일한 조건임에도 불구하고 거주 지역에 따라 차별화된 지원을 받는 것은 바람직하지 않다. 적어도 사회적 약자인 아동에 대해서만은 비차별적인 지원 정책이 마련될 수 있도록 중앙정부사업으로 환원될 필요가 있다.

더 나아가 유엔아동권리협약에 근거한 요보호아동의 가정보호율과 가정보호를 위

한 지원 예산도 함께 평가되어 지자체의 적극적인 예산 편성을 해야 한다.

아. 가족해체를 예방하기 위한 가족보존서비스 우선 지원

친가정이 해체되기 전에 가정해체를 예방할 수 있는 지원책이 우선적으로 마련되어야 한다. 지자체마다 위기가정에 대한 집중적인 가족보존 서비스를 제공할 수 있는 체계를 마련하여 가정해체 위기에 놓인 가정을 조사하고 사회적 서비스 지원으로 가정이 보존될 가능성 여부를 확인하고 2-3개월의 일정기간 동안 집중적인 가족 서비스를 제공하여 가정에 닥친 위기를 긍정적으로 해소할 수 있도록 지원한다.

경제적 어려움 없이 별거나 이혼 등의 가정해체로 아동 양육을 포기하는 부모의 경우는 상담을 통하여 양육의지를 재정립할 필요가 있고, 경제적 어려움이나 한부모 가정으로 아동을 돌볼 수 없는 경우는 보육시설, 지역아동센터 이용에 있어 우선 배치될 수 있도록 연계하여 가정해체를 예방해야 한다. 이는 정부 차원에서 가족보존 서비스정책 마련을 위한 지속적인 노력이 이어져야 할 것이다.

위탁아동이 친가정으로 복귀하더라도 대부분 한부모가족으로 지속적인 지원과 관리가 필요하다. 한부모가족지원센터 등 여성가족부의 가족정책과의 연계를 통해 지속적인 사례관리가 이루어질 수 있도록 지원하여 아동의 발달과 안전에 대한 모니터링이 강화되어야 한다.

친부모가 아동에 대한 양육 의사가 없다고 판단된 경우 친부모의 친권을 상실하고 입양되거나 혹은 다른 후견인을 선임하여 아동 최선의 이익이 보장될 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다.

아동복지법 제19조

- ① 시·도지사, 시장·군수·구청장, 아동복지전담기관의 장, 아동복지시설의 장 및 학교의 장은 친권자 또는 후견인이 없는 아동을 발견한 경우 그 복지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 법원에 후견인의 선임을 청구하여야 한다.
- ② 시·도지사, 시장·군수·구청장, 아동복지전담기관의 장, 아동복지시설의 장, 학교의 장 또는 검사는 후견인이 해당 아동을 학대하는 등 현저한 비행을 저지른 경우에는 후견인 변경을 법원에 청구하여야 한다.

민법 제932조(미성년 후견인의 선임)

- ① 가정법원은 제931조에 따라 지정된 미성년후견인이 없는 경우에는 직권으로 또는 미성년자, 친족, 이해관계인, 검사, 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 미성년후견인을 선임한다. 미성년 후견인이 없게

된 경우에도 또한 같다. (2013년 7월 1일 시행)

올 8월 시행된 아동복지법과 내년 7월 시행될 민법에서처럼 후견인 선임 청구권자를 이해관계자와 아동복지전담기관장으로 확대한 부분을 적극적으로 활용할 수 있어야 할 것이다. 친부모 사망시에는 위탁가정에 거주하고 있는 위탁아동에 고지되지 않는 경우가 발생하여 친부모 사망시 사망신고를 받은 행정기관에서는 위탁아동에게도 고지하여 아동의 후견인 선임 등 아동의 복리에 피해가 가지 않도록 해야 한다.

친부모가 아동 양육에 대한 책임을 다하지 못하면서 친권을 남용하는 경우가 (아동 수급비 사용, 아동명의 휴대폰 개설하여 요금 체납 등) 흔하게 발생하고 있다. 또한 친권자라는 이름으로 위탁가정을 방문하여 아동을 데려가겠다고 위협하거나, 아동 학교나 위탁가정 주위를 배회하면서 위협을 가하는 경우도 있어 위탁아동뿐 아니라 위탁가정, 상담원의 안전까지도 위협받고 있다. 따라서 아동의 안전을 위협하거나 해를 가한다고 판단되는 경우 친권에 대한 일시정지제도가 마련될 필요가 있다. 가정위탁 보호되는 일정기간동안 친권을 정지하고 다시 친가정으로 복귀하거나, 친부모로서의 책무를 다할 경우 친권 정지를 해지하는 방법으로 친부모는 친권자로서의 책임을 다하도록 노력할 것이고, 설령 친권이 정지되더라도 다시 친권을 회복하기 위해 성실히 노력할 여지를 가질 수 있을 것이다.

제3절 입양활성화³⁹⁾

1. 입양의 현황 및 문제점

가. 입양 현황

우리나라의 입양은 1950년대부터 시작되었다. 1998년까지만해도 국내입양보다는

39) 본 절은 본 연구를 위해 자문원고로 작성된 이경수(2012)의 ‘국내입양활성화 방안’을 연구진이 수정보완한 것임.

해외입양이 대부분을 차지하고 있었다. 1998년까지 누적된 국내 입양아동 수는 56,065명으로 전체 입양아동의 28.5%에 불과하였다(김유경·임성은, 2011). 정부는 1996년 ‘해외입양전면중단계획’을 수립하고 가정위탁제도를 도입하여 해외입양을 단계적으로 축소하고자 하였다(김유경·임성은, 2011). 그럼에도 국내입양보다는 국외로 입양되는 아동의 비율은 2000년에 들어서도 여전히 높아 절반이 넘는 58.3%를 차지하였고 2006년까지도 국외입양 아동의 비율은 60% 수준이다.

최근에는 저출산으로 정부가 보다 적극적인 국내입양활성화 정책을 추진하여 2007년부터는 국내입양비율이 해외입양 비율을 초과하기 시작하였다(국내입양 52.3%). 2011년 현재 총 입양아동수는 2,464명이고 이중 국내 62.8%, 해외 37.2%를 차지하고 있다(보건복지부, 2011). 이는 2007년의 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 개정과 ‘국내입양 우선추진제’에 따른 것이다. 이로 인해 국외입양은 2001년 2,436명에서 2005년 2,101명, 2008년 1,250명으로 점차 감소하여 2011년에는 916명으로 급격히 줄어들었다.

〈표 5-8〉 연도별 입양 아동수 추이

(단위: 명)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
국내입양	1,686	1,770	1,694	1,564	1,641	1,461	1,332	1,388	1,306	1,314	1,462	1,548
해외입양	2,360	2,436	2,365	2,287	2,258	2,101	1,899	1,264	1,250	1,125	1,013	916
전체	4,046	4,206	4,059	3,851	3,899	3,562	3,231	2,652	2,556	2,439	2,475	2,464
비율												
국내입양	41.7	42.1	41.7	40.6	42.1	41.0	41.2	52.3	51.1	53.9	59.1	62.8
해외입양	58.3	57.9	58.3	59.4	57.9	59.0	58.8	47.7	48.9	46.1	40.9	37.2
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 보건복지부, 보건복지통계연보, 2011. 2011년의 경우는 보건복지통계포탈 참조.

나. 입양 관련 제도

1995년에 정부는 보호가 필요한 아동의 입양을 촉진하고 양자로 되는 자의 보호와 복진 증진을 도모하기 위해 필요한 사항을 규정하고자 「입양특례법」을 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」으로 전면 개정함으로써 국내입양이 활성화되도록 실제적인

복지서비스가 마련되었다. 개정내용은 보호를 필요로 하는 아동의 가정보호 우선의 원칙과 국가의 책임이 강조되었는데, 국내입양 및 장애아동 입양 활성화를 위하여 양부모의 자격조건을 강화하고, 사전교육과 사후관리 서비스를 제공하도록 하였으며, 양육보조금 및 의료비를 지원할 수 있는 근거 등 입양아동 등에 대한 복지시책이 마련되었다.

보건복지부는 2006년 ‘국내입양 활성화 종합대책’을 발표하였는데, 입양요건 완화, 입양휴가제 도입, 국내입양 우선 추진, 입양가정 입양수수료 및 입양수당 지급 등이 주요내용이다. 세부적인 내용을 살펴보면, 입양가정에 대한 장려금 200만원과 양육수당 월10만원을 18세까지 지원하고, 입양수수료는 정부가 200만원을 부담하는 형식으로 지원되었다. 입양자격요건도 완화되어 독신자가정의 입양수요가 증가함에 따라 독신자 입양이 허용되고, 입양부모와 아동의 연령차도 50세에서 60세로 연장되었다. 다만 독신가정에 대한 입양은 일반적인 양부모 자격기준보다 엄격하게 적용하였다. 또한 5명 이내로 입양을 할 수 있었던 입양자녀수 인원 제한 역시 폐지되었다. 입양대상 아동 통합관리시스템도 2006년 5월부터 운영하여 입양기관별로 관리하고 있던 입양대상 아동에 대한 정보를 입양기관간 공유가 가능하도록 하였다. 이 밖에도 국내입양 활성화를 위해 지속적인 입양문화 개선운동을 추진하는 등의 홍보 활동을 전개하기 시작하였다.

이와 함께 2007년부터 입양대상 아동이 먼저 5개월간 국내에서 입양이 이루어지지 못할 경우 국외입양을 추진하는 국내입양 우선추진제와 매년 해외입양 아동 수를 전년보다 10% 정도 축소하는 해외입양 쿼터제를 실시하고, 공무원을 대상으로 2주간의 입양휴가제를 도입하였다. 2010년 행정안전부는 저출산 문제에 적극 대응하고, 모성보호를 강화하기 위해 입양휴가 확대 등을 주요 내용으로 하는 ‘국가공무원 복무규정’을 개정하여 입양활성화를 위해 입양휴가일수를 14일에서 20일로 확대하였다(김유경·임성은, 2011).

〈표 5-9〉 2000년대 이후 입양정책

연도	입양정책	내용
2002	• 장애아동 입양 활성화	• 양육비 인상: 아동 1인당 월 20만원 → 50만원 • 의료비 인상: 연간 40만원 → 연간 120만원
2005	• 입양의 날 제정	• 5월 11일을 ‘입양의 날’로 제정 • 입양의 날부터 1일주일을 입양주간으로 지정
2006	• 국내입양 활성화 종합대책	• 입양요건 완화, 입양휴가제 도입, 국내입양 우선 추진, 입양가정 입양수수료 및 입양수당 지급
2007	• 국내입양 활성화	• 국내입양 우선추진제 및 해외입양 쿼터제 • 공무원 휴가제
2008	• 국내입양 활성화	• 입양아동 의료급여 지원
2010	• 국내입양 활성화	• 공무원 입양휴가제 확대(14일→20일)
2011	• 국내입양 활성화	• 장애입양아동 양육보조금 인상 • 의료비지원 한도액 및 입양수수료 지원액 인상

자료: 김원웅, 「해외입양동포 사후관리 실태 및 정책제언」, 2007; 중앙입양정보원, 「2009 입양정보자료집」, 2009 재인용

2008년부터는 사전·사후방식의 입양아동 의료급여 지원을 실시하여 사전방식의 경우 의료급여로, 사후방식은 건강보험으로 적용하고 있다. 2011년에는 장애입양아동 양육보조금이 중증장애인 월 57만원, 경증장애인 월 55만 1천원에서 중증장애인의 경우 월 62만 7천원으로 인상되었다. 의료비지원도 연간 252만원 한도에서 연간 260만원 한도로 인상되었다. 또한 5개 입양기관에 대한 입양수수료 지원액은 240만 원에서 270만원으로 인상되고, 최소지원액은 130만원으로 하였다. 출산·입양시의 추가 소득공제액은 1인당 200만원이다.

2011년 1월, 법무부는 일정 요건을 갖춘 외국인이 한국 국적을 취득할 때 외국 국적을 포기하지 않아도 한국 내에서 그 국적을 행사하지 않겠다는 서약만 하면 이중국적을 허용하는 개정 국적법을 적용하기로 하였다. 이에 따라 지난 4월에 성년이 되기 전에 해외에 입양된 후 한국에 돌아온 외국 국적 보유자 13명이 대한민국 국적을 취득해 복수 국적을 갖게 되었다.

다. 입양의 문제점

우리나라 입양은 여러 가지 문제를 노정하고 있다. 우선, 국내입양은 아동의 최선의 이익이나 욕구 중심이 아닌 입양부모가 선호하는 조건을 중심으로 입양되어 아동

복지 또는 아동발달의 측면에서 많은 부분이 배제되는 문제를 안고 있다. 장애아동, 연장아동, 남아의 경우에는 입양의 사각지대에 놓여 있다. 우리나라 입양행태는 대부분이 3개월 미만의 영아로서 장애가 없는 여아를 선호하여 국내 입양대상아동의 성별, 건강상태, 연령에 따른 선별적 입양이 나타난다.

또한 대부분이 비밀입양으로 입양부모가 아동을 친생자로 허위 출생 신고하여 친부모가 다시 자녀를 양육하기 희망할 경우에 법적인 아동양육권리 보호가 불가능하다. 그리고 입양후 아동 또는 입양가정에 문제가 발생시 입양아동의 파양이 일방적으로 발생하는 등 여러 가지 문제점에도 불구하고 정책의 사각지대에 놓여있다.

1990년대 이전에는 주로 여아가 해외로 입양되었으나 1990년대 이후 해외로 입양되는 아동은 주로 남아로 바뀌면서 선별적인 입양이 또 다른 문제로 지적되고 있다. 또한 대부분 미혼모 등으로부터 출생한 자녀가 해외입양의 대부분을 차지하고 있으므로 미혼모의 발생 예방을 통해 요보호아동 및 입양대상아동의 발생을 예방하거나 이들 아동의 부모가 자녀를 양육할 수 있는 적극적인 방안이 필요하다. 장애아동은 3% 미만의 아동만이 국내에서 입양되고 나머지 아동은 모두 해외로 입양되고 있다.

우리나라는 혈연중심의 가부장적 가족관이 지배적으로 입양에 대한 사회적 편견이 높고 양육 및 경제 등이 입양부담으로 인하여 입양문화가 정착되지 못하고 있다. 우리나라의 입양 기피요인은 가부장적 가치관과 입양에 대한 부정적인 편견으로 나타났다으며 일반국민의 입양수용성은 85.5%로 높은 편이나 가정환경 및 경제적 여유 등의 부담으로 국내입양이 저조한 것으로 드러났다.

〈표 5-10〉 우리나라 국민의 입양기피 이유

(단위 : %, 명)

구분	혈연위주 가족제도	친자녀처럼 사랑·양육할지 에 대한 걱정	경제적 여유가 없음	입양에 대한 편견	기타	계(수)
전체	29.5	32.1	11.9	11.4	15.1	100.0 (1,000)

자료: 한국보건사회연구원, 『국내입양실태와 정책방안 연구』, 2010.

우리나라의 「민법」에 의한 입양은 입양부모의 적격성을 전혀 고려하지 않아 아동보호에 취약하며 당사자 간의 동의와 신고만으로 입양이 가능하다. 그러나 문제는 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」에 의한 입양보다 「민법」에 의한 입양이 절대적으로 높다는데 있다. 현행 입양제도는 입양부모가 관련서류를 입양기관으로부터 발급받아 「가족관계의 등록에 관한 법률」에 따라 신고하면 효력이 발생하는데 이러한 신고제에 근거한 입양제도는 양부모의 적합성을 심사하는 제도적인 장치 부재로 아동보호에 취약성을 드러낸다. 입양관련 인프라의 질적 미흡으로 입양서비스의 효율적인 수행이 떨어지고 있다.

현재 입양기관에 대한 재정지원이 미흡하여 안정적인 사업운영에 어려움이 있으며 입양 실무자의 전문성도 다소 부족한 상황이다. 조사결과에 따르면 입양실무자가 지적한 국내입양 업무수행상의 어려움은 정책에 대한 정부와 입양기관 간의 공감부족이 가장 많았고 다음은 예산지원 부족과 입양에 대한 부정적인 인식도 많이 응답하였다. 또한 정부나 지자체 그리고 입양관련 기관 등에서는 입양 건 수 이외에 입양아동, 입양 부모의 특성, 파악 현황 등 입양에 대한 구체적인 자료가 데이터베이스화되고 있지 않아 입양과 사회적 보호를 필요로 하는 아동에 대한 정책수립에 한계가 있을 수 밖에 없다.

국내입양 사후관리서비스의 부재 역시 중요한 문제점으로 지적된다. 사후서비스에 있어서는 대부분의 입양부모들이 비밀입양을 선호하는 것이 가장 큰 장애요인이며 입양후 아동의 가정적응에 대한 지속적이고 체계적인 follow-up이 불가능하다. 현재 입양기관에서 입양아동의 적응을 위해 실시하는 사후관리서비스는 6개월에 불과하며 입양가족의 사후관리에 대한 거부감으로 심층적이고 지속적인 사후관리서비스가 제공되지 못하는 실정이다.

현재 입양가정의 양육보조금은 년 120만원으로 이는 일반가정 자녀 1인당 양육비용인 1,210,8만원(한국보건사회연구원, 2009)의 10% 미만수준에 불과하여 정책의 실효성이 상당히 저조하다. 특히 요보호아동 1인당 연간 지원액은 시설보호는 1,300만원, 그룹홈 670만원에 비해 가정위탁 및 입양은 120만원으로 이는 가정보호형태인 입양보다 시설보호 예산이 약 6-11배 높아서 아동보호육성과 자질향상 측면에서 정책의 불균형을 보이고 있다. 따라서 입양가족의 양육부담 해소와 입양아동의 권익

보호를 위하여 현실적인 재정적 지원이 필요하다.

국외입양의 문제점은 입양인의 대부분이 크고 작은 심리·사회적 적응문제를 경험하는 데 있다. 국외입양은 서로 다른 인종 또는 민족이 자녀와 부모관계로 연결되어 우선적으로 외형적인 차이점을 아동의 인지력이 발달하는 순간부터 확인하면서 성장하게 된다. 따라서 성장과정에서 자아정체감의 혼돈을 경험하게 되며 자신의 입양배경 및 친생가족으로부터 버림받은 상실감, 입양부모로부터 또 다시 버림받을 수 있다는 두려움 등 다양한 유형과 정도의 갈등을 지속적으로 경험하게 된다. 이로 인해 일부 입양인은 가족, 또래집단, 지역사회에서 부적응을 유발할 수 있다.

입양

49. 위원회는 발효되면 입양 시 가정법원의 허가를 요구하도록 한 당사국의 입양특례법 및 민법 개정을 긍정적으로 평가한다. 그러나 위원회는 본 안이 발효되기 전 과도기간의 아동입양의 경우에 대해 염려하며, 다음의 사항에 여전히 우려를 가지고 있다.
 - a) 명시적으로 임무권한이 부여된 입양관련 규제감독 중앙기구 및 주무당국이 해외입양절차에 개입할 의무를 성문화한 법률의 부재
 - b) 13세 미만 아동의 입양 시 아동 의사청취의 부재
 - c) 압도적 대다수의 청소년 미혼모의 자녀가 입양되며, 청소년 미혼모의 동의 없이 이들의 부모 또는 법적 후견인이 입양 여부를 결정할 수 있음
 - d) 하여, 입양 후 서비스의 부족, 특히 해외 입양아동과 생물학적 출신에 대한 정보를 찾는 과정에서 겪는 언어문제 해결을 포함.
 - e) 당사국이 국제입양 관련 아동보호 및 협력에 관한 1993년 헤이그 협약에 여전히 가입하지 않고 있음
50. 위원회는 아동특례법이 발효되기 전 입양의 경우에도 충분하고 동일한 보호가 제공될 수 있도록 필요한 조치를 신속히 취할 것을 당사국에 권고한다. 위원회는 또한 당사국이 자국의 해외입양제도가 특히 21조를 포함한 협약의 원칙과 조항에 완전히 합치될 수 있도록 법안을 개정하고, 좀 더 세부적으로는 다음의 사항을 시행하도록 해외입양제도에 대해 보다 면밀히 검토하도록 촉구한다.
 - a) 한국 중앙입양정보원이 헤이그 협약 6조에 따라 그 역할과 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 명확히 임무권한을 규정하고 충분한 인적, 기술적, 재정적 자원을 제공하라. 여기에는 입양 후 서비스 제공과 관련된 사항이 포함되어야 하며, 한국어에 능숙하지 않을 수 있는 해외 입양된 이들이 이러한 시설을 실질적으로 이용할 수 있도록 해야 한다.

- b) 입양과정에서 나이와 성숙도를 고려하여 아동의 견해에 적절한 중요성을 부과하며, 아동의 최상의 이익의 원칙이 가장 중요한 고려사항이 되도록 하라.
- c) 청소년 미혼모의 동의가 있어야만 그들의 자녀를 입양 보낼 수 있도록 하며, 이러한 동의가 사실상 또는 실질적으로 강요에 인한 것이 아니도록 하라.
- d) 해외입양을 포함 모든 입양이 명확한 임무권한을 가지고 사법적 감독과 규제를 담당할 역량을 가진 중앙기구의 허가에 따라 이루어지도록 하는 조치를 시행하라.
- e) 국제입양 관련 아동보호 및 협력에 관한 1993년 헤이그 협약 비준을 고려하라.

2. 향후과제

국내입양을 활성화시키기 위해서는 아동을 안전하고 건강하게 성장할 수 있는 선가정보호 기반을 마련하여 아동의 복지증진을 달성하여야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 과제를 제안하였다.

가. 국내입양 활성화를 위한 제도 보완

국내입양 활성화를 위해서는 여러 가지 제도가 보완되어야 한다. 첫째, 국내입양의 양적확대 방안이 마련되어야 한다. 입양대상아동 확대 및 영구적인 배치계획 수립제도 도입이 필요하다. 국내입양이 어려운 연장아동, 장애아동 등을 입양제도권으로 유인하는 제도가 마련되어야 한다.

둘째, 국내입양의 법적·제도적 기반을 마련한다. 이를 위해 입양동의 대상 확대 및 절차를 강화하고, 입양휴가제도를 공무원에서 일반인으로 확대하고 기간도 연장하도록 한다.

셋째, 국내입양의 접근성 및 질적 제고 방안 마련이 필요하다. 중앙입양정보원과 입양기관과의 유기적 네트워크를 형성한다. 지역사회 중심의 홍보 및 입양대상 아동의 정보를 제한적으로 공개하여 적극적으로 예비양부모를 발굴한다. 입양기관의 재정지원 확대를 위해 국내입양 아동수의 차이를 감안한 국고보조 지급과 입양수수료에 대한 일원화된 기준의 설정이 필요하다.

넷째, 입양가족의 권리보장 및 복지서비스가 강화되어야 한다. 입양아동, 입양가

죽, 친생부모의 정보접근권이 보장되어야 한다. 입양아동의 욕구와 특성, 입양부모의 소득과 재산을 고려한 양육보조금의 차등지원 및 대상을 확대해야 한다. 입양부모의 자질강화를 위하여 예비입양부모의 모집, 선발, 사정, 예비입양교육과정을 심화시켜야 한다.

다섯째, 양부모에 대한 양육수당인 경제적인 지원금이 증액되고 세제혜택이 더욱 늘어나고 다양한 서비스 혜택이 마련되어야 한다. 여섯째, 정부정책이 중장기적인 계획으로 수립되어서 매년 사업계획이 연속적으로 실천되는 방향으로 나가야 한다.

마지막으로 국내입양 활성화 방안을 함께 연구하고 심의할 수 있는 협의체가 필요하다. 협의체는 정부의 담당 공무원, 학계, 입양기관, 유관단체 등으로 구성하여 정기적인 회의를 통하여 여러 과제를 협의한다.

나. 개정된 법제도의 적용

「입양특례법」이 조속한 시일내 안정적으로 시행되고 정착되는 것이 중요한 사항이다. 기존의 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」이 「입양특례법」으로 개정되어 2011년 8월 4일에 공포되고 2012년 8월 5일부터 시행되었다. 개정된 「입양특례법」의 핵심은 아동의 친가족 보호를 최우선하고 입양절차 전반에 국가의 관리 감독 의무를 강화하기 위해 입양숙려제, 가정법원허가제, 양부모 자격강화, 입양아동에 대한 친양자 지위 부여 등의 제도를 새롭게 도입한 데에 있다. 「입양특례법」이 기존의 법을 보완하고 발전적인 방향에서 개정된 것임을 감안할 때 빠른 시일내 안정적으로 정착되고 시행중 초기에 발생하는 여러 가지 미비점을 보완하는 것이 필요하다.

다. 해외입양아에 대한 사후관리 강화

매년 한국에 단기간 또는 장기간 체류하는 국외성년입양인의 증가로 인하여 친가족찾기, 모국어연수 등 입양사후서비스에 대한 요구가 점차적으로 늘어가고 있는 추세이다. 그동안 충분한 준비나 계획없이 입양사후서비스가 제공되어 실천현장에서도 입양사후서비스 관련 문제들인 참여자의 중복성과 프로그램의 유사성 등이 쟁점화

되어왔다. 입양사후서비스 체계화를 위해서는 프로그램 특성화, 운영의 전문화, 예산의 효율성, 체계화된 서비스제공, 서비스이용자 만족도, 서비스제공자 전문적 역량강화가 필수적으로 이루어져야 한다.

따라서 국외입양 사후서비스 발전을 위해서 첫째, 입양사후서비스 평가지표의 활용 및 평가결과에 대한 피드백 과정이 필요하며 이를 바탕으로 평가지표의 지속적인 개발 및 연구가 이루어져야 한다. 둘째, 입양사후서비스 정책을 개발하고 서비스전달과정을 점검하고 조정하는 기구의 역할이 강화되어야 한다. 현재 중앙입양정보원에서 그러한 역할을 담당해야 하며 앞으로 입양사후서비스의 전달과정에 대해 점검하고 조정하는 중앙기구로서의 기능이 강화되어야 한다. 셋째는 입양사후서비스 제공인력의 역량강화가 필요하다.

또한 입양사후서비스를 담당하고 있는 인력의 역량강화를 위해 담당자들에 대한 교육과 슈퍼비전 제공이 의무화되어야 한다. 국외로 입양 보내는 것을 중심으로 해왔던 입양서비스가 이제는 입양사후 서비스를 제공하는 것까지 그 범위가 확대되었지만 점차 다양해지고 세분화 되어가는 입양인들의 서비스욕구를 충족시킬 수 있는 서비스 제공자들의 역량이 부족한 실정이다. 넷째, 다양한 국외입양사후서비스 프로그램 개발을 위해 입양인들을 대상으로 욕구조사가 필요하다. 즉 입양사후서비스 프로그램의 다양성을 시도할 시점에 와있으며 더불어 질적인 변화도 이루어져야 한다. 이를 위해 서비스 욕구에 대한 전반적인 조사 작업이 선행된다면 개별화되고 특성화된 서비스 프로그램을 개발하는데 도움이 될 것이다(보건복지부 외, 2011).

라. 헤이그 입양협약 가입

입양협약은 국제입양의 요건과 중앙당국과 인가된 단체, 국제입양의 절차적 요건, 입양의 효과 및 일반조항과 최종규정으로 구성되어있다. 이 협약은 협약체약국에서 다른 체약국으로 이동하는 아동의 입양과 영구적인 부모와 자녀간의 관계를 창설하는 입양에만 적용이 되며 주요 내용은 다음과 같다(석광현, 2009; 장복희, 2006).

입양아동의 출신국에서 권한당국이 아동이 입양 가능하다고 인정하고, 출신국 내에서의 아동 입양 가능성에 대해 적절히 고려한 후에, 국제입양이 아동에게 최선의

이익이라고 결정한 경우에만 이루어질 수 있다(입양협약 제4조). 또한 국제 입양은 입양아동을 수용하는 권한당국이 아동의 양친이 될 자가 아동을 입양하기에 자격과 적합성을 갖추었는지와 입양에 필요한 상담 및 조언을 받았는지, 그리고 아동이 입양되는 국가에 입국해서 영구적으로 거주할 수 있는 자격이 있거나 있을 것이라고 결정한 경우에만 이루어질 수 있다(입양협약 제5조).

체약국은 입양협약이 체약국에 부여한 임무를 수행하기 위해서 중앙기구를 지정해야 한다(입양협약 제6조 1항). 중앙기구는 상호 협력을 하여 각국 내에서 아동을 보호하고 협약의 목적을 달성하기 위해서 당국 간에 협력을 해야 한다(입양협약 제7조 1항). 양 국가의 중앙기구는 해당 아동이 출신국에서 출국하고 아동이 입양되는 국가에 입국하여 영구적으로 거주할 수 있는 허가를 받기 위해 필요한 절차를 밟아야 한다(입양협약 제18조). 또한 아동의 입양과 더불어 장래 양친이 될 자에게 계속하여 맡기는 것이 더 이상 아동에게 최선의 이익이 아니라고 수용국의 중앙기구가 판단하는 경우에, 중앙기구는 아동을 해당 출신국으로 돌려보내기 위한 조치를 취해야 한다(제21조 1항).

현재 우리나라는 입양에 대한 헤이그 국제협약을 가입하기 위해 준비하는 단계에 있다. 보건복지부 내에 입양을 전담하는 부서를 설치하고, 입양이 아동의 최우선의 원칙이 보장되도록 공공의 법적 절차를 통해서만 가능하도록 하는 제도를 구축하는 과정에 있다.

마. 입양홍보 활성화

국내입양의 사회적 인식개선 및 수용성 강화방안이 필요하다. 입양에 대한 국민 인식을 개선하고 바람직한 입양문화를 정착시키기 위한 가장 좋은 방법이 홍보이다. 그러나 현재 홍보에 대한 예산이 너무나 부족하며 전담인력도 부족한 실정이다. 이를 위해 체계적이고 지속적인 입양홍보사업이 활성화 되어야 한다. 생애주기단계별 정규교육과정에서 입양인식 교육 및 미디어와 인터넷을 통한 홍보가 필요하다.

입양홍보에 대한 중장기 전략을 수립하여 입양홍보가 활성화되기 위한 추진전략을 마련한 후 전략개요 측면에서 홍보 추진 과정을 크게 단기·중기·장기의 3단계로

구분하며 홍보 효과성 제고를 위해 각 단계별 핵심 캠페인을 중심으로 통합적 홍보 프로그램 개발이 필요하다. 홍보추진 방향으로 다양한 입양 성공사례 발굴 및 이를 활용한 홍보활동을 통해 입양에 대한 부정적 인식을 전환할 수 있는 계기가 마련되어야 하며 현재 추진되고 있는 입양지원 정책을 알리고 입양가정을 대상으로 보다 다양한 지원이 이루어질 수 있도록 홍보를 통한 사회적 분위기를 조성한다. 단계별 홍보 평가를 실시하여 성과분석 및 향후 홍보전략 수립에 반영한다(보건복지부, 2011).

제4절 양육 및 보호기관 서비스 강화⁴⁰⁾

1. 현황 및 문제점

가. 아동복지시설의 역할 및 특성

우리나라 아동복지시설의 종류는 아동복지법(법률 제11002호, 2011년 8월 4일 전부개정, 2012년 8월 5일 시행) 제52조(아동복지시설의 종류)의 1항에서 8가지 유형으로 제시되어 있다. 아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 공동생활가정, 자립지원시설, 아동상담소, 아동전용시설, 지역아동센터.

아동양육시설은 보호대상아동을 입소시켜 보호, 양육 및 취업훈련, 자립지원 서비스 등을 제공하는 것을 목적으로 하는 시설이다. 아동일시보호시설은 보호대상아동을 일시보호하고 아동에 대한 향후의 양육대책수립 및 보호조치를 행하는 것을 목적으로 하는 시설이다.

아동보호치료시설은 아동에게 보호 및 치료 서비스를 제공하는 시설로서, 불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없거나 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원소년부지원에서 보호위탁된 19세

40) 본 절은 본 연구를 위해 자문원고로 작성된 김형모(2012) ‘아동복지시설 발전방안’을 연구진이 수정보완한 것임.

미만인 사람을 입소시켜 치료와 선도를 통하여 건전한 사회인으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설과, 정서적·행동적 장애로 인하여 어려움을 겪고 있는 아동 또는 학대로 인하여 부모로부터 일시 격리되어 치료받을 필요가 있는 아동을 보호·치료하는 시설이다.

공동생활가정은 보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설이다. 자립지원시설은 아동복지시설에서 퇴소한 사람에게 취업준비기간 또는 취업 후 일정 기간 동안 보호함으로써 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설이다. 아동상담소는 아동과 그 가족의 문제에 관한 상담, 치료, 예방 및 연구 등을 목적으로 하는 시설이다.

아동전용시설은 어린이공원, 어린이놀이터, 아동회관, 체육연구영화과학실험전시시설, 아동휴게숙박시설, 야영장 등 아동에게 건전한 놀이·오락, 그 밖의 각종 편의를 제공하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설이다.

지역아동센터는 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설이다.

아동복지법에 의하면, 아동복지시설은 통합하여 설치할 수 있다. 또한 아동복지법에 의하면, 아동복지시설은 각 시설 고유의 목적 사업을 해치지 아니하고 각 시설별 설치기준 및 운영기준을 충족하는 경우 다음의 사업을 추가로 실시할 수 있다. 첫째, 아동가정지원사업은 지역사회아동의 건전한 발달을 위하여 아동, 가정, 지역주민에게 상담, 조언 및 정보를 제공하여 주는 사업이다. 둘째, 아동주간보호사업은 부득이한 사유로 가정에서 낮 동안 보호를 받을 수 없는 아동을 대상으로 개별적인 보호와 교육을 통하여 아동의 건전한 성장을 도모하는 사업이다. 셋째, 아동전문상담사업은 학교부적응아동 등을 대상으로 올바른 인격형성을 위한 상담, 치료 및 학교폭력예방을 실시하는 사업이다. 넷째, 학대아동보호사업은 학대아동의 발견, 보호, 치료 및 아동학대의 예방 등을 전문적으로 실시하는 사업이다. 다섯째, 공동생활가정사업은 보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호를 제공하는 것을 목적으로 하는 사업이다. 여섯째, 방과 후 아동지도사업은 저소득층 아동을 대상으로 방과 후 개별적

인 보호와 교육을 통하여 건전한 인격형성을 목적으로 하는 사업이다.

〈표 5-11〉 아동복지시설의 종류와 설치목적

	시설종류	설치목적
생활시설	아동양육시설	보호를 필요로 하는 아동을 입소시켜 보호, 양육하는 것을 목적으로 하는 시설
	아동보호치료시설	불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없거나 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원 소년부지원에서 보호위탁된 아동을 입소시켜 그들을 선도하여 건전한 사회인으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설
	아동직업훈련시설	아동복지시설에 입소되어 있는 만15세이상의 아동과 생활이 어려운 가정의 아동에 대하여 자활에 필요한 지식과 기능을 습득시키는 것을 목적으로 하는 시설
	자립지원시설	아동복지시설에서 퇴소한 자에게 취업준비기간 또는 취업후 일정기간 보호함으로써 자립을 지원하는 것을 목적으로 하는 시설
	아동일시보호시설	보호를 필요로 하는 아동을 일시보호하고 아동에 대한 향후의 양육대책수립 및 보호조치를 행하는 것을 목적으로 하는 시설
이용시설	아동단기보호시설	일반가정에 아동을 보호하기 곤란한 일시적 사정이 있는 경우 아동을 단기간 보호하며 가정의 복지에 필요한 지원조치를 하는 것을 목적으로 하는 시설
	아동상담소	아동과 그 가족의 문제에 관한 상담, 치료, 예방 및 연구 등을 목적으로 하는 시설
	아동전용시설	어린이공원, 어린이놀이터, 아동회관, 체육, 연극, 영화, 과학실험전시시설, 아동휴게숙박시설, 야영장 등 아동에게 건전한 놀이·오락 기타 각종편의를 제공하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설
	아동복지관	지역사회 아동의 건전육성을 위하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설

자료: 보건복지부, 「아동복지법」

보건복지부의 『2011 아동복지시설현황』에 의하면, 전국 아동복지시설은 공동생활을 제외하면 281개소, 합하면 741개소로 파악되었다. 공동생활 가정을 제외한 보호아동 정원은 21,739명으로 나타났고, 현재 입소인원은 16,958명으로 정원의 72.0%에 이르는 것으로 나타났다. 아동복지시설 중 아동양육시설에서 생활하는 아동이 가장 많은 15,849명이었고(전체 보호아동의 93.5%), 직업훈련시설 32명, 보호치료시설 387명, 자립지원시설 275명, 일시보호시설 415명, 공동생활가정 2,241명으로 나타났다.

〈표 5-12〉 연도별 아동복지시설 현황

(단위 : 개소, 명)

연도	1982년	1990년	2000년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009	2010	2011
시설수	291	278	269	282	282	282	285	285	280	281
보호아동	24,123	23,450	17,720	19,151	18,817	18,426	17,992	17,992	17,119	16,958

자료: 보건복지부, 아동복지시설 현황, 각년도.

〈표 5-13〉 아동복지시설 유형별 현황

(단위 : 개소, 명, %, 2011. 12월 기준)

구 분	양육시설	직업훈련	보호치료	자립지원	일시보호	공동생활가정	계	
							미포함	공동생활포함
시설수	246	1	8	13	13	460	281	741
정 원	21,739	80	520	419	805	3,139	23,563	26,702
현 원	15,849	32	387	275	415	2,241	16,958	19,199
정원 대비 현원 비율	72.9	40.0	74.4	65.6	51.6	71.4	72.0	71.9

자료: 보건복지부, 2011. 아동복지시설 현황, 재구성

시설보호아동의 연령 분포는 미취학 아동이 2,931명(17.1%), 취학 아동이 13,495명(78.9%), 기타 아동(취학 여부를 알 수 없음)이 693명(4.0%)으로 나타났다. 전국 280여개의 아동복지시설에서 5,232명의 종사자가 근무하고 있는 것으로 나타났다. 전체 17,119명의 입소아동 중 남자 아동은 9,790명(57.2%)이고 여자 아동은 7,329명(42.8%)으로서, 남자 아동이 여자 아동보다 14.4% 정도 많은 것으로 나타났다.

나. 아동복지시설의 문제점

2005년에 조사된 시설보호아동의 입소사유는 부모가출 36.1%, 경제적 어려움 26.2%, 기미아 14.7%, 미혼모 및 혼외출산 8.2%, 가정폭력 및 학대 6.3%, 기타 5.4%, 부모사망 2.4%, 아동의 문제 1.2% 등으로 파악되었다. 즉, 보호자 부재보다는 가족기능의 약화 및 경제위기에 따른 가족해체가 입소사유로 나타났다. 따라서

아동복지시설서비스의 제공방향에 있어서 시사점을 도출할 수 있다.

입소아동의 가족관계를 살펴보면, 부모모두 생존 41.2%, 한쪽 사망 14.8%, 모두 사망 3.3%, 재혼가족 5.5%, 미상 18.3%, 미혼모 및 혼외 9.2%, 기타 7.8% 등으로 생존의 경우가 가장 많았다. 따라서 시설보호 종료시 원가족 복귀가 가능한 경우가 상당수 있음을 알 수 있고, 아울러 가족관계에 대한 서비스 제공의 필요성 대두되고 있다.

시설보호아동의 적응실태를 살펴보면 일반아동과 특정영역에 있어서 적응상의 차이가 나타났다(이은주 외, 2010). 특히 학습능력과 사회성 영역에 있어서 더 낮은 점수를 보이는 것으로 제시되고 있었다. 그러나 시설에서 장기간 거주한다고 해서 문제행동이 더 심각해진다고 결론내릴 수 없고, 시설의 보호기간보다는 다른 요인이 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타나고 있어, 원가족관계, 보육사 및 또래 애착, 긍정적 분위기 등에 대한 심층적인 분석이 요구된다. 따라서 시설의 개선방안 설정에 있어서 시설의 환경개선은 충분이 이루어졌다고 평가되므로, 시설의 전문적인 서비스의 제공에 더 초점이 제공될 필요가 있다.

우리나라는 1991년 유엔의 아동권리협약을 비준한 당사국이다. 유엔의 아동권리위원회는 아동복지시설에의 입소가 주를 이루는 우리나라의 아동보호 방식에 대해 친가정의 양육기능을 보다 적극적으로 강화하고, 친가정으로부터 어쩔 수 없이 분리된 아동이라 하더라도 가정과 유사한 환경에서 양육될 수 있도록 가정위탁, 입양, 공동생활가정의 활성화를 권고하고 있다. 그 결과 국가의 보호를 필요로 하는 아동이 발생하는 경우, 각 지방자치단체에서는 1차적으로 가정위탁과 입양을 추진하고, 2차적으로 공동생활가정에의 입소를 추진하고, 3차적으로 아동복지시설로의 입소를 추진하고 있다.

그러나 보호필요 아동의 발생유형에 따라 이러한 보호필요 아동의 발생의 감소 경향은 다르게 나타나고 있다. 즉 빈곤, 실직, 학대 등의 사유로 인한 보호필요 아동의 발생은 오히려 증가하고 있다. 따라서 이와 같은 보호를 필요로 하는 아동의 특성의 변화는 대상별로 전문화된 아동복지시설의 중요성을 부각시키고 있으며, 이에 따라 기존의 아동복지시설의 기능도 전문화되고 새로운 기능을 수행하는 시설로의 변화를 요구받고 있는 것이다.

과거 아동복지시설에 입소하는 아동의 대부분은 부모의 사망으로 인한 보호자 부재가 가장 큰 이유였으나, 최근에는 부모의 이혼 및 별거, 가출 등 가족해체와 경제 위기로 인한 빈곤가정의 아동이 아동복지시설에 입소하는 비율이 증가하고 있다. 특히 보호를 필요로 하는 아동의 발생건수는 지속적으로 감소하고 있고, 이는 아동복지법의 개정으로 전국적으로 아동보호전문기관과 지역아동센터 등 아동복지시설이 증가함에 따라 그동안 방치되었던 아동의 수가 줄어들고 있으며, 보호필요 아동의 발생을 일정정도 예방하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그 결과 아동복지시설의 기능도 기존의 보호필요 아동의 단순한 보호에서 나아가 아동에 대한 전문적인 서비스의 수행으로 변화해 가고 있다. 아동복지시설의 복합기능 수행 또는 기능 다양화의 논의는 국가의 보호를 필요로 하는 아동과 관련된 여러 문제들로부터 시작되었다(김희연·김형모·김정숙, 2007). 이와 관련하여 오정수(2005)는 아동복지시설의 다기능화는 서비스 대상자를 일반 아동까지 확대하여 보호와 취약아동보호의 결합, 복지와 건강서비스의 결합, 아동복지서비스 형태의 다양한 결합 시도, 지역사회 내의 다양한 관련기관 시설·인적자원의 연계체계 구축을 포함해야 한다고 제안하였다.

가정환경상실아동을 위한 권고사항

47. 위원회는 요보호아동에게 가족과 같은 유형의 돌봄을 제공하려는 대한민국의 노력과 이를 위한 추가적인 시설의 건립을 환영한다. 그러나 위원회는 이러한 대안돌봄시설에 대한 평가는 오직 행정운영만을 평가하며, 교육, 보육담당자의 기술과 이들에 대한 훈련, 그리고 아동에 대한 처우의 질은 평가하지 않는다는 것을 우려하며 지적한다. 나아가, 위원회는 이러한 시설 내 학대 및 방임사건을 다루기 위한 진정제도에 대한 정보가 부족하다는 것을 우려하며, 부모와 연락이 끊긴 아동을 위한 추적제도의 부재에도 우려를 표한다.
48. 위원회는 당사국에 다음의 사항을 권고한다.
 - a) 서비스의 질, 관련 전문가들이 아동권리 등에 대해 받는 정기적인 교육, 공립 및 사립 대안돌봄기관 내 아동에게 제공되는 돌봄의 유형을 협약 25조에 따라 체계적이고 정기적으로 검토하라.
 - b) 대안돌봄시설 내 아동학대 관련 진정접수, 조사 및 기소제도를 보장하고, 학대 피해자들이 진정절차, 상담, 진료 및 필요한 다른 회복지원 서비스를 이용할 수 있도록 하라.

- c) 대안돌봄 환경 내 아동이 부모를 찾거나 부모와 연락을 유지할 수 있도록 충분히 지원한다.
- d) 2009년 11월 20일 채택된 유엔총회 결의안 A/RES/64/142에 포함된 아동 대안돌봄에 관한 지침을 충분히 고려하라.

2. 향후 정책과제

아동복지시설의 발전을 위해서는 아동복지시설의 기능과 역할의 재정립이 필요하다. 이를 위한 향후 정책과제는 첫째 지역사회의 아동복지 거점시설로서의 복합기능 수행이고, 둘째 시설운영 방식과 기능의 다양화이다.

가. 아동복지시설의 기능 다양화

전국적으로 보호를 필요로 하는 아동의 수는 감소하고 있으며, 현재 정원 대비 현원 충원율이 90% 이상을 보이는 아동복지시설의 수도 감소하고 있다. 특히 보호를 필요로 하는 아동을 위한 아동양육시설에 대한 지역사회의 욕구는 감소하고 있으며, 이에 반하여 지역사회 아동을 위한 이용시설에 대한 지역사회의 욕구를 증가하고 있다. 따라서 아동복지시설에서는 장기적인 관점을 가지고 아동복지시설의 나아갈 방향으로서 시설의 기능다양화에 대한 필요성을 인식하고 이를 준비하는 것이 필요하다. 아동복지시설의 특성과 지역사회의 여건을 고려한 시설의 기능다양화 모델을 개발하고, 아동복지종합시설로서의 기능다양화를 위한 예산, 인력, 시설의 확보를 위하여 함께 노력해 나가야 할 것이다.

아동복지법에서는 아동복지시설은 통합하여 설치할 수 있다고 되어 있으며, 이는 현행 아동복지법에서도 아동복지시설의 복합기능의 수행이 가능함을 의미한다. 아울러 아동복지법에서는 위의 아동복지시설은 각 시설 고유의 목적 사업을 해치지 아니하고 각 시설별 설치기준 및 운영기준을 충족하는 경우 다음의 6가지 사업을 추가로 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 아동가정지원사업, 아동주간보호사업, 아동전문상담사업, 학대아동보호사업, 공동생활가정사업, 방과후아동지도사업.

아동복지시설의 기능다양화를 위하여 필요한 사회복지법인의 기존 정관에 목적사

업의 추가 등 정관 변경이 용이하도록 사회복지사업법을 개정하는 것이 필요하다. 현재는 기존의 아동복지시설이 추가로 시설을 설치하기 위해서는 기존 정관의 목적 사업에 추가로 필요한 사업을 추가하여야 하는데, 일부 지방자치단체에서는 정관 변경의 과정에 많은 시간이 소요되게 된다. 따라서 사회복지법인의 경우, 정관을 변경하지 않더라도 아동복지법에 근거하여 아동복지사업의 실시나 추가적인 아동복지시설의 설치가 가능하도록 하는 것이 필요하다(김희연·김형모·김정숙, 2007). 즉 아동복지법에 시설의 기능 다양화를 위한 법 규정을 마련하고, 아동복지시설을 운영하고 있는 사회복지법인에서는 아동복지법에 의거하여 아동복지시설, 지역사회, 보호아동의 특성을 고려한 시설기능의 다양화를 실시하는 것이 가능하도록 해야 한다.

중앙정부에서는 보건복지부를 중심으로 아동복지시설의 기능다양화를 위한 관련법과 제도를 정비하고, 아동복지시설의 기능다양화를 위하여 필요한 기존 아동복지시설의 개보수를 위한 기능보강비, 전문인력의 확보를 위한 인건비, 지역사회아동을 위한 프로그램비 등에 대한 국비를 확보하여 지원하는 것이 필요하다. 중앙정부에서 아동복지시설의 기능다양화를 정책아젠다로 설정하고, 아동복지시설의 기능다양화를 위하여 아동복지법을 개정하고 필요한 국비를 확보하여 아동복지시설에 지원하여야 할 것이다. 아울러 시도와 시·군·구에서도 아동복지시설의 나아갈 방향으로 기존의 보호를 필요로 하는 아동을 위한 생활시설의 기능에 지역사회의 아동을 위한 이용시설의 기능을 추가하고, 아동복지시설에 아동복지센터의 추가 설치를 통한 아동복지종합시설로의 전환을 통한 아동복지시설의 기능다양화를 추구하는 것이 필요하다.

시도와 시·군·구는 아동복지생활시설이 시설 소재 지역의 다양한 특성 및 아동육구에 맞는 이용시설 기능을 추가하여 기능을 다양화할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 이를 위해 기존 아동양육시설의 성격에 방과후 보호, 아동상담, 일시보호, 가정위탁, 입양, 급식, 프로그램 제공 등의 기능을 추가하는 아동복지시설 기능 다양화를 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해 각 지방자치단체는 아동복지시설의 특성과 여건에 따라 보호아동 보호·양육 기능에서 지역사회아동을 위한 종합서비스 시설로 운영할 필요가 있거나 운영이 가능한 시설을 적극 지원하고, 예산, 인력, 시설 등 지원방안을 강구할 필요가 있다.

아동복지시설의 기능전환과 관련하여, 시설아동 수가 50% 미만인 시설의 경우

우선적으로 퇴소아동 자립시설 또는 지역실정에 맞는 시설로 전환하도록 적극적으로 행정지도 및 지원할 필요가 있다. 각 지장자치단체의 장은 아동복지시설이 희망할 경우, 심리·정서문제를 보유한 아동을 치료할 수 있는 보호치료시설로 전환하고, 필요한 인력 및 장비 지원 등의 조치를 우선할 수 있다.

나. 아동복지센터 설치

기존의 아동양육시설에 아동복지센터(Child Welfare Center)를 두도록 한다. 아동복지센터란 아동양육시설에 추가로 설치되어 지역사회의 아동을 대상으로 하는 사업을 실시하는 센터를 말한다. 아동복지센터는 아동양육의 좋은 환경과 프로그램을 운영하고 있는 아동양육시설의 기능 다양화를 위하여, 기존 시설에서 구축된 인프라(교육 및 놀이공간, 전문 사회복지인력, 급간식 제공, 지역사회와의 연계 등)를 적극 활용하여 시설에서 생활하는 보호를 필요로 하는 아동과 지역사회의 아동 모두에게 전문적인 서비스를 제공하도록 한다(김형모, 2006).

아동복지센터의 기능은 지역사회의 모든 아동과 시설보호아동을 위한 서비스 전달의 허브로서 방과후교육, 보호서비스, 상담, 사회적응훈련, 특별활동 등의 서비스를 제공하는 것이다(오정수, 2005). 또한 지역사회에서 아동양육시설의 적극적인 개방을 통하여 지역사회의 아동복지 거점시설로서의 복합기능을 수행함으로써, 시설보호아동을 포함한 지역사회의 모든 아동을 위한 종합적인 아동복지서비스를 제공할 수 있다.

아동복지센터의 활성화를 위해서는(김형모, 2006). 첫째, 아동복지센터가 아동복지법의 아동복지시설의 종류에 포함되어야 한다. 이와 관련하여 2004년에 추가된 지역아동센터와 유사한 지역아동복지센터의 명칭보다는, 2000년에 추가되었으나 거의 운영되고 있지 않아 최근에 아동복지시설의 종류에서 삭제된 아동복지관의 명칭을 지역사회의 개념을 강조하는 ‘아동복지센터’로 변경하여 지역사회 아동복지센터로서의 기능을 수행할 수 있을 것이다. 아동복지센터는 ‘시설보호 아동과 지역사회 아동의 건전육성을 위하여 심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 종합적이고 전문적인 아동복지서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설’로 정의될 수 있을 것이다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 아동복지센터의 운영을 위한 지원이 현실화되어야 한다. 현재처럼 시범사업이나 지방비 특별보조사업에 의한 지원은 인프라의 구축, 사업의 안정성, 서비스의 지속성 확보다는 측면에서 결코 바람직스럽지 못하다.⁴¹⁾

셋째, 보건복지부에서는 아동복지센터의 설치와 운영, 프로그램 매뉴얼을 제작 보급하는 것이 필요하다. 제작되는 아동복지센터의 설치와 운영 매뉴얼에서는 아동복지센터의 설치, 운영, 지역사회 연계 등에 대한 내용들이 포함되어야 할 것이며, 아동복지센터 프로그램 매뉴얼에서는 보호프로그램, 교육프로그램, 문화프로그램, 복지 프로그램, 이동과 가족참여 프로그램 등 센터에서 제공할 수 있는 구체적인 프로그램들이 개발되어 제공되어야 할 것이다.

다. 소숙사 제도로의 강화

아동복지생활시설은 보호필요 아동에 대한 전통적인 시설 보호양육 체계에서 벗어나 아동이 건강하고 행복하게 자랄 수 있는 시설 환경의 구축 및 지역사회 아동의 다양한 특성과 욕구에 맞는 기능 다양화를 추구하는 것이 필요하다. 특히 시도와 시·군·구는 아동복지생활시설이 기존의 집단생활시설 형태의 운영에서 벗어나 가정형 소숙사⁴²⁾ 형태로 전환 운영될 수 있도록 지도 및 지원하는 것이 필요하다. 이를 위해 소숙사 형태의 운영실태를 파악하여 별도로 통계 분류하여 관리함으로써 집단시설 위주의 부정적 이미지를 개선하는 것이 필요하다.

라. 아동복지시설의 평가도구 개선

우리나라의 시설은 사회복지사업법에 의거하여 3년마다 평가를 받고 있다. 아동복

41) 아동복지센터의 장은 기존 아동양육시설의 장이 겸한다는 전제 하에, 아동복지센터의 운영을 위하여 필요한 사무국장 1인, 사회복지사 1인, 임상심리치료사 1인 등 최소한 3인의 직원에 대한 인건비와 사업 수행을 위하여 필요한 프로그램비와 운영비가 지원되어야 한다.

42) 집단시설은 의식주를 공동으로 해결하며, 예산사용 및 물품관리 등 시설 관리도 공동으로 하는 경우를 의미한다. 이에 반해 소숙사 시설은 시설 거주공간을 가정형태의 소숙사로 개건하여 의식주를 소숙사별로 해결하며, 예산사용 및 물품 등 운영관리도 시설 내에서 소숙사별로 하되, 전체적으로 시설 운영관리는 공동으로 하는 경우를 의미한다.

지시설도 그간 몇 차례 평가가 있었다. 평가지표는 주로 시설의 운영과 서비스의 질적인 것에 집중되고 있다. 평가지표는 향후 아동의 권익을 중심으로 재구성될 필요가 있다. 이와 더불어 시설아동의 적응 및 인권에 대한 체계적인 연구를 통해서 아동의 보호상태가 수시로 검토되면, 아동복지시설의 효과성 및 보호의 전문성이 제시되어야 할 것이다.

마. 자립지원 서비스 강화

아동복지시설 서비스의 목표로서 부모있는 아동의 경우 조기퇴소 및 가족복귀율 제고를 목표로 하며, 부모가 없거나 복귀할 여건이 아닐 때에는 개별아동에 대한 자립 계획과 성과를 목표로 하여, 퇴소후 개별적인 자립상태를 이루도록 지원해야 한다. 생활아동에 대한 심리 정서적 문제개입 및 가족생활체험 서비스를 제공하여야 하며, 학습 및 체계적 진로지도 서비스를 제공해야 한다. 퇴소직전에는 자립생활체험을 할 수 있도록 자립생활관 체험을 통해, 퇴소후 상황을 미리 체험해보고, 취업 능력 함양 및 체계적 진학지도를 제공해야 할 것이다.

우리나라의 퇴소청소년 자립지원 정책은 2006년까지도 체계적 자립프로그램이나 정책은 부족한 실정이었으나, 2006년 시설에서 보호되고 있는 동안에 장기적이고, 체계적으로 자립생활을 준비할 수 있는 프로그램이 개발되었다. 또한 관계부처 간에 합동으로 주거지원이나 학자금 지원 등 맞춤형 자립지원서비스를 제공하고자, 종합 대책을 마련하여 추진하기 시작하였으며, 2008년 아동복지법과 청소년 복지법을 통합하면서 자립지원을 법적근거를 마련하고 있다. 주거지원정책으로 자립생활관 마련, 전세자금 지원, 전세주택지원, 영구임대아파트나 공동생활가정 입주지원, 대학기숙사 배정지원 등이 있다. 진학지원정책으로는 대학진학 및 학자금 지원이 있다.

자립지원센터가 설치되어 서비스제공을 통해 퇴소하기 전 자립준비를 할 수 있도록 지원하고 있다. 2008년부터 시설에 자립지원전담요원을 배치하고 있는데, 앞으로 이러한 전담인력의 배치와 자립프로그램의 운영으로 퇴소 전 아동들에 대한 자립교육이 활성화될 필요가 있다(보건복지부, 2010).

현재 시설 퇴소아동 자립지원 구축을 위한 D/B구축을 개발 중이며, 향후 퇴소아

동청소년의 실질적인 자립지원을 위한 다양한 정보 및 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 체계를 확립할 수 있으리라 본다. 또한 아동복지법 개정을 통한 자립지원 근거 마련 및 보건복지부, 교과부, 노동부, 국토해양부, 지자체등 자립지원 정책협의체 구성을 통하여 퇴소아동자립지원정책에 대한 기능을 강화해 나갈 것이다(보건복지부, 2010). 퇴소 후에는 지속적인 사례관리 제공 및 시설과의 유대감을 형성할 수 있는 프로그램을 제공할 필요가 있다.

제5절 아동보호체계 연계

이상에서 대안양육의 개별적인 현황과 문제점 향후 정책과제에 대해서 살펴보았다. 현재 우리나라에서는 개별적인 보호체계는 어느 정도 궤도에 올라왔다고 할 수 있는데 제도간의 연계가 부족하여 아동보호가 제대로 되고 있지 못한 문제점을 갖고 있다. 본 장의 마지막에서는 이러한 보호체계 간의 연계방안을 제안하고자 한다. 이 주제 대해서는 그동안 별로 다루어지지 못해서 선행연구도 부족한 상황이다. 본 고에서는 Pecora와 그의 동료들(1992)이 제안한 영구계획(Permanency Planning)을 중심으로 살펴보았다.

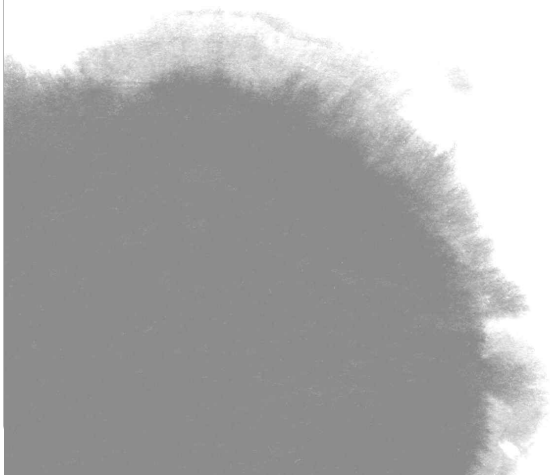
미국에서 아동 영구계획은 탈시설화 논의와 함께 제시되었다(Pecora et al., 1992). 이는 가족에서 적절한 보호를 받지 못하는 아동이 여러 시설을 전전하지 않고 안정된 가족 환경에서 자랄 수 있도록 하는 취지를 가지고 있다. 이를 위해서는 몇 가지 경로가 있는데 우선 아동은 자신의 가족과 지속해서 살 수 있고, 다른 곳에서 보호를 받다가 가족과 재결합할 수 있으며, 입양되거나, 영구적인 위탁보호를 받을 수 있다. 이를 위한 주요 특성을 다음과 같다 (Pecora et al., 1992: 45).

- ◆ 철학: 원가족과 아동이 자란 가족환경을 중시
- ◆ 이론적 관점: 아동의 성장과 발달을 도모하는 안정적 및 지속적 관계 강조
- ◆ 프로그램: 가정위탁되거나 집에서 분리될 위험에 있는 아동을 위해 빠른 시간 안에 체계적인 보호 계획 수립

- ◆ 사례관리 방법: 부모와 협력하여 사례리뷰, 계약, 결정 등의 전략 사용
- ◆ 기관간 협력: 지역사회 기관, 아동보호기관, 변호사, 판사, 아동 및 부모 주변의 종사자들과 협업

이러한 방안을 염두에 두고 우리나라에서도 가족이 보호하지 못하는 아동의 배치 시 시설의 편의가 아니라 아동의 이익 최우선의 원칙을 적용하여 최적의 배치를 하되, 영구적인 보호가 되도록 해야 할 것이다.

기초적 보건 및 복지영역



제6장 기초적 보건 및 복지영역

제1 절 아동을 위한 기초적 보건서비스 43)

1. 현황 및 문제점

아동기와 청소년기 건강의 중요성에 대해서는 새삼 강조할 필요가 없다. WHO 유럽사무국 (2005)은 사회가 아동과 청소년에게 투자해야 하는 세 가지 논거를 간명하게 제시한 바 있다. 첫째 아동권리협약이 밝히고 있듯, 사회 (특히 법적 책임 주체로서의 국가)는 어린이와 청소년의 권리를 보호하고 증진해 할 도덕적이고 법적 의무가 있다. 둘째, 어린이와 청소년에 대한 투자는 미래에 더 건강한 사회를 세우도록 이끌어준다. 셋째, 어린이와 청소년에 대한 투자는 경제적 발전과 지속가능성을 증진시킨다는 것이다. 미래에 대한 잠재적 영향력, 지속되는 효과 크기, 무엇보다 기본권이라는 측면에서 어린이와 청소년의 건강문제에 관심을 기울여야 하며, 또한 바로 이러한 점 때문에 전반적인 건강증진 뿐 아니라 건강불평등 완화에 특별한 관심을 기울여야 한다.

어린이와 청소년의 경우, 성인인구집단과 비교할 때 고혈압이나 당뇨병 같은 만성 질환의 유병률이 현저히 낮으며 신체적으로나 정신적으로 훨씬 건강한 상태라고 할 수 있다. 하지만 어린이와 청소년은 신체적·정신적·사회적 측면의 성장과 발달⁴³⁾이

43) 이 부분은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 김명희(2012)의 ‘아동·청소년 건강수준 향상과 건강증진’에서 발췌하였으며 일부 내용을 연구진이 추가하였음.

라는 고유하면서도 중요한 특징을 갖는다. 따라서 건강증진의 과제는 특정 질환의 예방을 넘어서 전반적인 건강자원 (health capital)을 구축하고 종합적인 안녕 (well-being)을 증진시키는 것으로 확장되어야 한다. 이는 성인기에 비해 보건의료 체계의 기여가 상대적으로 적고, 진단이나 치료보다 예방과 증진이 중심이 되며, 보다 다양한 측면에서 건강이 다루어져야 함을 시사한다.

아동기의 기초적인 건강서비스 제공은 UN 아동권리협약에서 아동의 기초 건강관리를 위해 적절한 건강관리를 보장하는 조치로 아동의 발달 단계에 맞추어 출생 이전의 산모를 위한 출산 전후의 건강관리를 보장하는 조치, 아동기의 영양, 모유수유, 위생, 예방적인 건강관리와 정신적 건강관리와 보호 및 치료를 받을 권리를 확보할 수 있도록 하기 위한 조치를 포함하여야 한다.

2014~2018년 아동 정책 발전 방안은 “모든 어린이와 청소년이 건강할 수 있는 환경 구축”을 목표로 해야 할 것이며, 이를 달성하기 위한 전략으로는 WHO 유럽 사무국 (2005)이 제시한 네 가지 원칙이 따를 필요가 있다. ① 생애과정 접근법, ② 형평성, ③ 부문 간 협력, ④ 참여의 원칙이 그것이다. 이상의 접근법에 기초하여 ① 어린이와 청소년의 생애 발달 과정에 따라 세부 목표를 세우고, ② 모든 사업과 정책 영역에서 형평성의 관점을 특별히 고려하며, ③ 목표를 달성하기 위한 중요한 수단으로서 ‘건강결정요인’을 다루는 부문 간 협력을 증진하되, ④ 이 모든 과정에 어린이와 청소년이 참여할 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.

생애과정별 주요 건강 이슈와 건강결정요인 (건강환경)을 구분해보면 <표 6-1>과 같다.

<표 6-1> 생애과정에 따른 아동기 주요 건강 이슈와 주요 건강결정요인

생애 과정	주요 건강 이슈	주요 건강결정요인
영유아기	<ul style="list-style-type: none"> - 출생 전후 케어 - 모유수유 - 예방접종 - 인지 및 정서, 사회성 발달 	<ul style="list-style-type: none"> - 가정의 물질적 자원 및 부모의 양육 기술 - 가정의 물리적 환경 - 보육/돌봄 서비스의 질
학령전기	<ul style="list-style-type: none"> - 예방접종 - 안전과 손상 - 인지 및 정서, 사회성 발달 	<ul style="list-style-type: none"> - 가정의 물질적 자원 및 부모의 양육 기술 - 가정 및 지역사회 물리적·사회적 환경 - 돌봄/교육 서비스의 질
학령기	<ul style="list-style-type: none"> - 안전과 손상 - 건강생활습관 - 관계 맺기 - 과도한 학습노동 	<ul style="list-style-type: none"> - 가정의 물질적 자원 및 가족 관계 - 가정 및 지역사회 물리적·사회적 환경 - 학교의 물리적 환경 및 또래 관계
청소년	<ul style="list-style-type: none"> - 성 건강 - 안전과 손상 - 건강생활습관 - 관계 맺기 - 과도한 학습노동 - 근로환경의 안전보건 	<ul style="list-style-type: none"> - 가정의 물질적 자원 및 가족 관계 - 가정 및 지역사회 물리적·사회적 환경 - 학교의 물리적 환경 및 또래 관계 - (일부 노동환경)

2. 향후 정책과제

가. 영유아기

우선 영유아기 건강의 중요성은 특히 강조될 필요가 있다. 태내 환경과 영아기의 건강과 발달 수준은 평생에 걸쳐서 지속적인 영향을 미치고, 중재를 통한 변화의 가능성 또한 상당하다는 점에서 매우 이상적인 중재 시기라 할 수 있다. 특히나 이 시기의 중재는 건강 불평등은 물론 사회경제적 대물림을 차단하는 데에도 효과적이라고 알려져 있다. 특히 초기 이동기가 중요하다고 강조했다. 적절한 주거 환경과 빈곤 예방, 부모의 양육 휴가 등 돌봄과 복지 영역에서의 제도 또한 건강의 이름으로 재평가되고 통합될 필요가 있으며, 예방접종과 모유수유, 질병과 장애의 조기 발견을 위한 영유아 건강검진과 같이 건강과 직접적인 문제에 대한 중재 뿐 아니라 인지 및 정서적 발달에 도움이 되는 적절한 양육기술 또한 보건서비스에 통합될 필요가 있다.

1) 예방접종

예방접종사업은 전염병을 예방하는 가장 효과적인 수단으로 비용효과가 높은 공중보건사업이다. 예방접종은 출생부터 만 12세까지 제때 접종받으면 국내외에서 유행하는 결핵, B형간염, 디프테리아·파상풍·백일해(DTaP, Td), 폴리오, 홍역·유행성이하선염·풍진(MMR), 수두, 일본뇌염과 같은 감염병을 충분히 예방할 수 있다. 영유아 예방접종은 국가 필수예방접종으로 분류하여 이제까지 공공보건기관 이용자에게 무료로 예방접종을 실시하여 왔고, 민간의료기관을 통한 10종의 필수예방접종의 백신비용과 본인부담 진료비를 낮추어 2012년에는 1회 접종당 본인부담금을 5,000원으로 접종비 부담을 낮추고 민간의료기관을 통한 예방접종을 지원하고 있다.

우리나라의 예방 접종률은 전 세계적으로 매우 높은 수준으로 ‘예방접종 증명서’를 취학 시 의무화 하고 있으며 아동의 예방접종일 휴대전화 문자(SMS) 안내, 다양한 예방접종 바로알기 캠페인과 예방접종도우미사이트(<http://nip.cdc.go.kr>)를 통해 부모들이 영유아 예방접종에 대한 올바른 이해와 관심을 가질 수 있도록 홍보사업을 펴고 있다.

그러나 다문화가정, 저소득층 가정, 조손가구, 부자가구, 모자가구 등의 취약계층 가정의 아동 보호자들이 예방접종의 필요성을 인지하고 적기에 예방접종을 받을 수 있도록 예방접종 취약계층에 대한 중점 관리를 통하여 예방접종의 지연이나 누락을 방지하는 대상아동 관리 사업이 지속적으로 필요하다. 또한 이들의 예방접종 수준에 관한 모니터링, 장애요인에 대한 조사연구가 요구된다.

2) 모유수유

모유수유는 영유아의 성장과 발육에 필요한 영양분을 공급하는 완전식품으로 영양학적인 물론 면역학적, 감염학적, 그리고 심리학적으로 많은 장점을 지닌 수유방법이다. 모유수유는 인공수유에 비하여 호흡기질환, 소화기계 질환, 변비, 알레르지의 이환율이 낮으며 성인 후 비만이 낮으며, 비만성격이 완만하여 안정감을 갖는다고 보고되어 있다. 더불어 모유수유는 수유 여성에게도 이점이 있어 유방암과 난소암, 제2형 당뇨병을 감소시키는 것으로 알려져 있다(김혜련 등, 2008). 모유수유

율은 2000년까지 계속 감소하다가 최근 증가 추세에 있으나 여성의 취업, 분유회사의 판촉 활동 등으로 모유수유를 실천하기 어려운 환경에 노출되어 있으며, 모유수유 기간은 길지 않다.

모유수유의 중요성 인식, 모유수유 기술과 방법의 획득, 모유수유를 증진하는 프로그램 운영으로 모유수유를 실천할 수 있는 환경 조성이 지속되어야 할 필요가 있다. 직장 내 모유 수유실 설치, 모유수유클리닉의 운영, 모자동실제 운영과 이에 대한 수가와 의료기관에 대한 인센티브 부여, 보건의료인력에 대한 교육, 모유수유에 대한 캠페인 등을 지속적으로 시행하여 아동이 모유수유로 양육될 수 있는 환경 조성 과 지원이 저출산 시대에 아동의 건강한 성장을 위해서 중요한 과제이다.

3) 영유아 건강검진

영유아 건강검진은 만 5세까지의 영유아를 대상(약 250만 명)으로 성장발달을 모니터링하고 조기에 성장 이상, 발달 이상, 비만, 안전사고, 청각이상, 시각이상, 치아우식증 등을 파악하여 필요한 아동을 조기 관리 및 치료하기 위한 프로그램으로 국가적으로 건강보험 서비스로 운영되고 있다.

2008년부터 도입된 영유아 건강검진은 모든 영유아 성장·발달을 중요시기에 전문가의 건강 상담과 필수적인 진찰 및 발달선별검사로 만 6세 미만 영유아 대상 연령별(만4개월, 9개월, 2,3,4,5세) 발달선별 검사 실시(총 9회, 일반검진 6회 구강검진 3회)하도록 지정 의료기관을 통하여 서비스를 받도록 보험자가 지원하는 프로그램이다. 출생 후 6세 미만까지 성장·발달의 시계열적인 추적, 보호자 대상 교육프로그램 도입으로 시행되고 있다.

<표 6-2> 영유아 건강검진 시기별 검진 항목

검진 시기	검진 항목
4~6개월	기본 진찰, 신체계측, 건강교육, 청각문진, 시각 검사
9~12개월	기본 진찰, 발달 평가 및 상담, 신체계측, 건강 교육, 청각문진, 시각검사,
18~24개월	기본 진찰, 발달 평가 및 상담, 신체계측, 건강교육(안전, 영양), 청각문진, 시각검사, 치과 구강검진
30~36개월	기본 진찰, 발달 평가 및 상담, 신체계측, 건강교육(안전, 영양), 청각문진, 시력검사,
42~48개월	기본 진찰, 신체계측, 건강교육(안전, 영양), 발달평가 및 상담, 건강교육 및 상담, 치과구강검진, 청각문진, 시력검사
54~60개월	기본 진찰, 신체계측, 건강교육(안전, 영양, 취학진 준비), 청각문진, 시력검사, 발달 평가 및 상담, 치과 구강검진

다문화가족아동의 검진율을 높이기 위해서 5개 국어(영어, 중국어, 베트남어, 일본어, 필리핀어)로 된 검진안내문 발송, 통번역 지원을 하고 있으며, 영유아건강검진 결과 발달장애가 의심스러운 영유아의 조기 진단을 위해 수급가구와 차상위계층 아동에 대한 진단비 지원, 발달장애아에 대한 장애아동의 재활치료서비스 지원을 위한 가족지원사업과 연계방안이 마련되고 있다.

아직까지 40% 수준에 머물고 있는 영유아 건강검진을 특히 저소득층 및 취약계층 아동이 받을 수 있도록 사업에 대한 인지를 높여 아동의 건강문제를 조기 발견하여 적절한 진료를 받도록 하는 방안이 지속적으로 보건소, 아동복지시설 및 부모에게 홍보될 필요성이 있다. 또한 상담의 전문성과 질적 수준을 제고하고, 부모교육을 강화하며, 취약계층 아동가구에 대한 사례관리 프로그램과 유기적으로 연계되어야 할 것이다.

나. 학령전기

학령전기는 인지 및 정서 발달 뿐 아니라 또래와의 사회적 관계 형성, ‘놀이’의 역할이 중요해지는 시기이다. 그렇기 때문에 이러한 발달을 가능케 하는 돌봄의 질에서 건강관리가 중요하고, 또 안전사고와 관련한 가정과 동네, 혹은 보육시설과 유치원에서의 물리적 환경과 안전관리가 중요하다.

학령 전기에 대부분의 아동이 이용하는 어린이집 및 유치원에서 기본적으로 요구되거나 강화되어야 할 건강관리 서비스는 다음과 같다.

어린이집과 유치원의 기능에서 보육과 교육에 더불어 취약 전 영유아의 건강과 안전관리는 아동의 발달 특성상 매우 중요한 부분이다. 그러나 우리나라에서 어린이집에 대한 보육시설 평가인증제도, 유치원 평가에서 건강과 안전에 대한 평가항목의 비중은 다른 영역에 비하여 미약하며, 세부 평가항목에서 주관적이어서 명확한 기준이 미흡하여 질적으로 담보할 수 있는 차별성이 부족하다.

미국 연방정부의 Child care 건강관리 기준과 민간기관 평가인증기준, 호주보육서비스 인증기준 등을 고려할 때 다음의 아동 건강관리의 내실화를 위한 관리체계가 마련되어야 할 것이다.

- 건강관리 및 기록: 1일 건강 체크, 정기적 건강 지도, 아동 개인의 건강을 충족시키기 위한 계획 및 보고 등
- 예방접종 기록 관리
- 정기적 구강건강관리
- 영유아 건강기록의 보유 : 성장 및 빈혈 선별, 질환 및 건강상태에 대한 기록 등
- 종사자의 건강 및 심리 상태, 직원 교육
- 아동의 영양요구량을 고려한 영양 및 급간식 서비스
- 위생과 손상 예방을 위한 안전 관리 및 실내외 안전장치

다. 학령기

학령기는 건강생활습관이 형성되면서 학교라는 ‘사회생활’이 매우 중요한 역할을 하는 시기이다. 따라서 학교보건이 상당히 중요한 이슈가 되며, 이는 보건교육이나 건강검진, 보건실 서비스를 넘어서는 건강한 학교환경의 문제가 된다. 다른 한편으로 이 시기는 왕따 등 사회적 관계의 문제가 시작되며, 한편으로 한국사회에 고유한 과도한 학습노동, 경쟁으로 인한 심리적 스트레스가 본격화되는 때이기도 하다. 반

면 빈곤계층의 경우, 학습은 물론 방과 후 ‘돌봄’ 기능까지 맡고 있는 사교육 기회가 제한되고 부모들도 장시간 노동에 시달리면서 어린이들의 ‘방치’가 문제시된다. 어린이의 방치는 손상, 영양문제, 인터넷/게임 중독, 범죄 피해 등 다양한 건강 및 사회적 문제로 이어질 수 있다. 현재 지역아동센터는 이런 의미에서 빈곤 계층 어린이의 건강과 관련한 중요 안전망이다.

1) 학생 건강증진 체계 도입: ‘건강증진학교’ 패러다임 도입과 확산

초중고 학생들의 건강에 대한 지식 습득, 건강 습관의 형성, 질병과 사고의 예방을 통한 평생건강 기틀을 형성할 수 있는 학생 건강증진사업은 전 인구의 약 16%(2008년)를 차지하는 초중고 학생들의 기본적인 건강서비스의 근간이 된다.

보건복지부의 「새국민건강증진종합계획 2010」과 교육과학기술부의 「학생건강증진종합대책(2007~2011)」에서 학생의 건강증진사업의 활성화 필요성이 제기되었으나 두 부처의 학생 건강증진사업의 유기적 연계 부족과 재정 투입의 부족으로 학교 현장에 대한 자원이 원활하지 못하였다.

세계보건기구의 건강증진학교(Health Promoting Schools, HPS) 프로그램이 우리나라 일선 학교에서의 일부 시범사업으로 시도되고 있으나 확산되지는 못하고 있다.

건강증진학교의 5가지 기본 영역, 즉 학교보건정책, 학교의 물리적 환경, 학교의 사회적 환경, 지역사회 연계, 건강생활을 위한 개인 건강 기술에 관한 접근이 우리나라 실정에 맞게 적용될 필요가 있다.

미국 CDC에서도 학교기반 프로그램(Coordinated School Health Program, CHSP)의 8가지 요소(보건교육, 체육교육, 보건서비스, 영양서비스 정신건강 및 서비스44), 안전한 학교환경 조성)로 개발하여 학생의 건강증진을 도모하고 있음을 볼 때 우리나라에서도 학생 건강을 위한 포괄적인 건강증진사업이 도입되어 아동 청

44) 광의의 학생 건강서비스는 WHO의 건강증진학교의 4가지 영역, 미국 CDC의 학교기반 프로그램의 8가지 요소를 포함하지만, 협의의 CHD 학교 ‘건강서비스’에는 일차보건 의료서비스에 대한 접근 보장, 적절한 1차진료 서비스 이용, 전염병과 기타 건강문제에 대한 예방과 관리, 질병 또는 상해에 대한 응급처치, 최적의 위생조건 제공 등이다.

소년기의 기본적 건강관리체계가 확립되어야 할 것이다.

학령기 아동의 건강보호와 증진을 포괄적으로 접근하기 위해 건강한 학교 환경 조성하고 적절한 보건서비스를 제공하며, 가정과 지역사회를 연계하는 WHO의 '건강증진학교(Health promoting school)' 개념을 도입하고 확산하여 포괄적인 아동 건강 접근을 통해 아동의 전반적인 건강은 물론 영양의 향상과 비만예방을 도모해야 할 것이다.

교육과학기술부에서는 학교에서 학생 및 교직원의 건강증진을 위한 포괄적인 접근 전략으로서 '건강증진학교'의 개념을 도입하여 2009년부터 3년간 전국 32개 학교를 대상으로 시범사업을 실시하였으며, 2012년에는 창의경영학교의 일환으로 건강증진모델 학교를 전국적으로 98개를 선정하여 운영하고 있다. 학령기 아동과 교직원이 가정 및 지역사회와 협력하여 건강한 학교(Healthy School) 조성을 위한 시스템을 운영해 나갈 계획에 있어 '건강증진학교' 패러다임 속에서 일반 아동의 영양증진과 비만예방을 가장 포괄적 효율적으로 증진해야 할 것이다.

그동안 학교 급식, 학생건강진단, 학생 건강증진사업, 학교환경 개선 사업이 분절적으로 이루어져 왔으나 각 사업이 연계하여 포괄적으로 접근하지 못하여 왔다. 교육과학기술부의 건강증진학교 추진에서 보건복지부와 지역의 보건소가 네트워크를 구성하여 전문적인 건강 콘텐츠를 개발 제공하고 지원하는 부처간 협력 프로그램으로 개발하여 운영하여 아동기의 영양과 비만 예방을 효과적으로 운영해야 할 것이다.

'건강증진학교' 모델을 적용하여 영양교육과 올바른 식습관 형성, 비만예방 교육, 급식관리, 매점관리, 영양·식생활교육과 비만예방교육, 체육교육과 신체활동 증진, 학생검사와 PAP 연계, 부모교육과 지역사회 연계를 통해 학령기 아동 영양개선을 효과적으로 추진할 수 있다.

2) 영양교육과 올바른 식습관 지원

포괄적인 건강증진학교 패러다임 속에 학령기 아동의 영양교육과 올바른 식습관 지원을 포함한다.

아동청소년기의 구체적인 영양과 식이에 대해서는 뒤 節(절)에서 구체적으로 제시하고자 한다.

3) 신체활동 증진

포괄적인 건강증진학교 패러다임 속에 학령기 아동의 신체활동 증진을 포함한다.

구체적인 아동청소년기의 신체활동에 대해서는 뒤 節(절)에서 구체적으로 제시하고자 한다.

4) 학생 건강검사 내실화

교육과학기술부에서는 초등학교 입학시부터 3년 간격(초1, 초4학년, 중 고 1학년)으로 지정병원에서 의사의 시진, 문진 및 시력과 청력, 신체계측, 구강검진, 혈액검사를 표본검사로 매년 실시하고 있다. 이 학생검사를 통해서 과체중과 비만, 저체중, 시력, 청력, 치아 상태를 진단하며, 비만아동에 대해서는 혈압, 혈당, 콜레스테롤, 간기능을 혈액검사를 통해서 검진한다.

향후 정책과제로는 학생검진에 대한 꼼꼼한 질(質)관리를 통해 학교건강검사의 실효성을 확보하고 통계기반의 학생건강증진정책을 개발해 나갈 필요가 있다.

건강조사 결과에 따르면, 건강한 식생활 및 수면습관 등 기초생활습관과 운동 및 안전의식 실천을 증진을 위한 체계적인 보건교육의 필요성이 제기되고 있다. 또한 으며, 건강문제가 직접적인 건강서비스, 정신건강증진, 건강한 생활습관 지도 등 총체적인 접근을 통해 건강문제가 다루어져야 한다는 국내외 학교건강 패러다임에 따라 앞으로는 학교 구성원 전체가 가정 및 지역사회와 포괄적 프로그램(Coordinated school health program)으로 총체적으로 학생건강증진 및 건강한 학교 조성을 위해 노력하는 건강증진학교(HPS) 패러다임의 도입이 실질적으로 이루어져야 할 것이다.

5) 방과후 프로그램에서의 건강관리

저소득층 및 차상위층 그리고 방과후 부모의 돌봄이 어려운 아동, 모·부자가구 아동, 조손가정 아동, 다문화가정 아동 등 취약계층 아동의 방과후 돌봄 서비스가

제공되고 있는 지역아동센터, 청소년 방과후 아카데미를 이용하는 아동들은 부모의 돌봄이 부족한 가운데 적절한 식이섭취와 건강생활습관, 건강관리가 소홀히 되기 쉬운 아동이다. 조사 연구에 따라 차이는 있으나 이들 아동에서 저체중, 비만이 높으며, 발달장애 아동 비율이 높고, 신체활동을 할 수 있는 공간에 제약을 받고 있다(김혜련 등, 2011; 신지영, 2009).

현재 방과후 돌봄 프로그램에서 현실적 제약으로 급식 서비스가 아동의 영양요구에 비하여 충분하지 못하며, 교육서비스에 치중되어 있어, 급식관리, 건강관리는 매우 미흡한 수준에 있으며, 지원체계가 부재하다. 일부 보건소에서 몇몇 지역아동센터 등에 대한 건강검진을 지원하고 있으나 지속성을 확보하지 못하고 있으며, 그나마 서비스 수혜 아동이 제한되어 있다.

저소득층 및 취약계층 아동의 기본 건강권 확보와 이를 위한 건강서비스 제공체계의 확보, 건강에 대한 지속적 모니터링이 요구되며, 이를 위해 아동 복지전달체계와 건강서비스 제공체계의 유기적 연계가 필요하다.

6) 구강건강 증진

치아우식증, 치주질환 예방을 위해 아동청소년기에 구강질환에 대한 예방적 개입은 매우 중요하다. 더불어 치료의료 이용의 사회경제적 불평등을 해소하기 위해서 취약계층 아동에 대한 구강건강 서비스의 제공이 필요하다.

2000년부터의 적극적인 국가 치아우식증예방사업과 불소세치제의 보편화로 아동청소년의 치아우식증 발생이 감소하였으나 패스트푸드 선호에 따른 설탕소과다 섭취, 식생활변화 등의 환경변화로 치주치료가 요구되는 아동청소년은 40%에 이르고 있으나 아동청소년에 대한 구강질환 예방 사업은 아직까지 미흡하다. 구강건강 관련 건강생활 습관 문제, 구강보건의료의 사회적 불평등, 높은 치과 본인진료비, 공공 구강보건의료 인프라 부족으로 특히 저소득층 아동에 구강건강 문제는 여전히 미흡하다(보건복지부, 2011).

구강건강을 위한 칫솔질 등 아동청소년기에 구강위생습관의 형성과 실천을 향상시키기 위해서 어린이집·유치원·초중고 학교의 적절한 양치시설 확보와 실천프로

그램 제공이 필요하다. 더불어 구강질환예방관리사업의 효과적인 제공을 위해서 영양과 금연사업과 연계하여 제공 될 필요성이 있다. 저소득층 아동청소년은 구강보건 진료에 장애를 받으므로 취약계층 아동 집중 계속 구강건강관리를 보건소 구강건강 중점사업으로 추진하여 구강질환을 예방하고 구강위생습관을 향상시킬 것이 요구된다.

라. 아동 후기(청소년기)

청소년기에는 위험을 동반한 다양한 행태문제가 중요한 건강이슈이며, 과도한 학습노동과 경쟁으로 인한 스트레스, 다른 한편으로 왕따나 폭력의 문제 등도 중요하게 부각된다. 뿐만 아니라 아르바이트나 실업계 고등학교의 현장 실습 등, 일하는 청소년 문제도 중요하게 다루어져야 한다. 그동안 실태조사에서 드러나듯, 청소년들은 노동시장에서 부당한 처우를 받거나 (예, 최저임금 미만의 급여) 위험한 작업환경 (이륜테면 오토바이 배달, 사업주의 폭력 등)에서 일하는 경우가 적지 않다. 더구나 이런 청소년들은 취약계층에 속해있는 경우가 다수라는 점에서, 일하는 청소년의 근로환경 문제는 곧 중요한 건강불평등의 문제이기도 하다.

마. 아동기 건강형평성의 고려

이렇게 생애과정별로 이슈들을 다루는 과정에서 형평성의 문제는 무엇보다 중요하게 고려되어야 한다. 이는 모든 어린이와 청소년에게 보편적인 기회를 제공하되 취약계층이나 불리함에 처한 어린이·청소년들에게 부가적이고 집중적인 노력을 추가하는 비례적 보편주의 (proportionate universalism) (Marmot et al. 2010) 형태가 되어야 할 것이다.

바. 건강한 환경의 조성에 대한 우선순위 부여

또한 기존의 정책과 사업들이 주로 어린이와 청소년들에 대한 각종 ‘교육’을 통한

행태변화, 학교의 대응 매뉴얼 개발에 초점을 두고 있다면, 향후 전략은 전 발달단계에 걸쳐 건강할 수 있는 환경과 조건을 만드는 데 보다 중점을 두어야 한다. 즉, 학교만이 아니라 가정, 유치원이나 어린이집 등의 돌봄 시설, 학원, 지역아동센터 등 지역사회 전체가 어린이의 안전과 건강에 친화적인 환경이 될 수 있도록 해야 한다. 이렇게 하기 위해서는 다양한 정부 부처는 물론, 민간과 공공 등 다양한 부문간의 협력과 조정이 필수적이다.

사. 아동기 정신건강 문제의 개선

추가로 강조되어야 할 것은 과도한 학습노동 문제가 어린이·청소년 건강정책에서 간과되어서는 안 된다는 점이다. 극심한 경쟁적 교육체계 속에서 심지어 초등학교생들조차 과도한 선행학습 때문에 스트레스를 받고 있다는 사실은 재론할 필요가 없다. 성인도 법적으로 1일 8시간 이상의 노동을 규제하고 있는데, 어린이와 청소년들이 하루 8시간 이상의 학습에 시달리는 것은 일종의 아동 학대에 다름 아니다. 이렇게 과도한 학습 ‘노동’과 ‘경쟁’으로부터 수많은 건강문제들, 이를테면 운동부족, 왕따, 스트레스 등이 생겨나고 있음은 주지의 사실이다. 어린이와 청소년의 ‘건강증진’ 차원에서 과도한 학습노동을 바라보고, 이에 대한 대응책을 마련할 필요가 있다. 실제로 유럽에서는 어린이 안녕 상태를 비교하기 위한 지표 중 하나로 ‘학교 숙제의 부담’을 서베이로 측정하고 있다. 아동청소년기의 정신건강에 대해서는 뒤 節(절)에서 구체적으로 제시하고자 한다.

아. 아동기 건강문제에 대한 모니터링과 연구의 강화

마지막으로 어린이와 청소년을 대상으로 하는 건강증진사업이나 정책들의 효과성에 대한 평가와 연구가 절실하다는 점을 지적하고 싶다. 건강검진 같은 의학적 프로그램이 실제로 효과가 있는지 평가해야 하며, 근거기반을 만들기 위한 노력, 모니터링 지표를 개발하기 위한 노력이 기울여져야 한다.

3. 추천 지표

<표 6-3> 유럽 국가들 사이에서 어린이의 안녕 수준 비교에 쓰인 지표들

영역	개별 지표
건강	출생부터의 건강: 영아사망률 (/1천 출생아), 저체중 (2.5kg 미만) 출산아 비율 (%)
	예방접종: 홍역, DPT3, Pol3
	건강 행태: 매일 1회 이상 양치질, 매일 과일 섭취, 매일 아침식사, 신체활동, 비만율
주관적 안녕	개인적 안녕: 생활 만족도
	학교에서의 안녕: 학교 숙제에 부담감, 학교를 좋아하는 비율 (11, 13, 15세)
	본인이 정의한 건강: 자가 평가 건강 수준
개인적 관계	가족 관계의 질: 어머니 아빠에게 터놓고 이야기하는 비율
	또래 관계: 급우들이 친절하고 도움을 준다고 생각하는 비율
물질적 자원	박탈: 소비자 내구재 부족한 가구 비율, 경제적 곤란 보고하는 가구 비율, 교구가 6개 이하인 아동 비율, 가정 내 책이 10권 미만인 아동 비율
	아동 빈곤 (0-17세) - 이전소득 포함 균등화 가구 소득 중앙값의 60% 미만
	상대적 아동 빈곤 겹 (0-17세) - 가구 균등화 소득 중앙값의 60%
	무직: 0-17세 아동이 무직 가구에 거주하는 비율
교육	성취: 읽기, 수학, 과학 문해능력
	참여/등록: 모든 기관에서 전일제 혹은 파트타임 학생 등록 비율 (15-19세), 초등학교 등록율
	청소년 비활동성: NEET (15-19세)
행태와 위험	- 폭력과 폭력적 행태: 작년에 1회 이상 신체싸움에 가담한 어린이 비율 - 지난 2개월간 2회 이상 따돌림 받은 어린이 비율
	- 어린이 사망: 19세 미만 어린이 사망률 (/10만 명)
	- 위험 행태: 청소년 출산율 (/15-19세 여성 1천명), 15세의 성관계 경험율, 최근 성관계에서 콘돔을 사용한 15세 비율, 일주일에 최소 1회 이상 흡연한 어린이 비율, 최소한 2회 이상 술을 마셔본 적이 있는 13세 및 15세 비율, 평생 대마초를 피워본 적이 있는 15세 비율
주거 및 환경	주거 과밀: 개인 당 방 갯 수
	환경: 지역에서 범죄가 문제라고 보고하는 아동 가구 비율, 오염이나 더러움이 문제라고 보고하는 아동 가구 비율
	주거 문제: 하나 이상의 주택 문제를 보고하는 아동 가구 비율

Bradshaw와 Richardson(2009)은 유럽 국가들 사이에서 아동의 안녕(well-being) 수준을 비교하기 위해 다음과 같은 지표들을 채택했다(표 3). 국가 간 비교라는 점에서 주로 가용한 행정자료들에 기초하고 있는데, 투입요인보다는 결과, 간접적인 것보다는 직접적 척도, 부모나 가구 특성보다는 가급적 어린이 자체를 대상으로 하는 척도들이 선택되었다. 안녕의 영역 모두가 건강을 직간접적으로 반영하거나 혹은 결정요인이라고 할 수 있겠지만, 특히 건강 영역에 집중해서 보면 ① 출생 전후 지표 (영아사망, 저체중 출산), ② 예방접종, ③ 건강행태 (잇솔질, 과일섭취, 결식, 신체활동과 비만), ④ 폭력경험, ⑤ 사망률, ⑥ 위험행태 (성행태, 담배, 술, 마약) 등이 포함되어 있다.

한편 OECD (2009)도 회원국들 사이에서 어린이의 안녕 상태를 비교하고 정책과제를 도출하기 위해 다음과 같은 영역의 지표들을 활용했다. 역시 국가별로 가용하면서 비교성이 있는 전국 단위 서베이나 행정자료들에 주로 기초하고 있다. 건강 영역의 지표들은 앞서 소개한 연구와 크게 다르지 않다(표 4).

<표 6-4> OECD 국가들 사이에서 어린이 안녕 수준을 비교하기 위한 지표

영역	개별 지표
물질적 안녕	① 평균 가처분 소득, ② 빈곤가정의 어린이, ③ 교육기회 박탈
주거 및 환경	① 주거 과밀, ② 열악한 환경 조건
교육적 안녕	① 평균 문해 능력, ② 문해능력 불평등, ③ 청소년 NEET
건강과 안전	① 저체중 출산, ② 영아 사망률, ③ 모유수유율, ④ 예방접종률 (백일해), ⑤ 예방접종률 (홍역), ⑥ 신체활동, ⑦ 사망률, ⑧ 자살률
위험 행태	① 흡연, ② 술취함, ③ 10대 임신
학교 생활의 질	① 따돌림, ② 학교를 좋아함

이상의 지표들이 자료의 가용성에 크게 제한받고 있다는 것은 분명하지만, 우리 사회에서도 국제 비교와 모니터링을 위해서는 이들 항목을 필수로 포함시키되 앞 절에서 제시했던 생애과정별 주요 건강이슈에 부응하도록 지표를 구성해야 할 것이다. 잠정적으로 다음의 <표 6-5>와 같은 지표들을 제시할 수 있다.

<표 6-5> 권장 생애과정별 주요 건강서비스와 관련 건강지표

생애과정	주요 건강 서비스	건강 지표
영유아기	출생 전후 케어 모유수유 예방접종 성장발달 영유아 건강검진	저체중 출산율 영아사망율 모유수유율 : 3개월, 6개월시점 완전모유수유율 적기 예방접종율
학령전기	예방접종 안전과 손상 예방관리 인지 및 정서, 사회성 발달	적기 예방접종율 손상예방 (비의도적 손상 입원율(10만명당) 감소, 안전벨트 착용률 증가)
학령기	안전과 손상 건강생활습관 구강건강 정신건강(관계 맺기 과도한 학습노동 억제)	치명적 및 비치명적 손상 발생율 건강생활실천율 - 잇솔질, 과일섭취, 결식 (특히 아침), 신체활동, 비만 따돌림 및 폭력 경험율 구강건강 (치아우식유병율, 점심직후 첫솔질 실천율, 치과진료미충족율) 정신건강 (스트레스 인지율, 자살시도율, 자살감소율, 학습노동 시간) 손상예방 (비의도적 손상 입원율(10만명당) 감소, 안전벨트 착용률 증가)
청소년기	성 건강 안전과 손상 건강생활습관 구강건강 정신건강(관계 맺기 과도한 학습노동 억제) 근로환경의 안전보건	10대 임신 및 (안전하지 않은) 성관계 경험율 치명적 및 비치명적 손상 발생율 (자살 포함) 건강생활실천율 - 잇솔질, 흡연 및 음주, 약물남용, 과일섭취, 결식 (특히 아침), 신체활동, 비만 따돌림 및 폭력 경험율 구강건강 (치아우식유병율, 점심직후 첫솔질 실천율, 치과진료미충족율) 정신건강 (스트레스 인지율, 자살시도율, 자살감소율, 학습노동 시간) 손상예방 (비의도적 손상 입원율(10만명당) 감소, 안전벨트 착용률 증가) 청소년 취업률 및 유해근로환경 종사율

단, 이러한 지표들은 반드시 남녀 성별로 분리하여 측정해야 하며, 지표별로 차이는 있겠지만 사회경제적 불평등을 평가하고 모니터할 수 있도록 부모, 어린이 본인, 혹은 지역사회 수준의 사회경제적 특성에 따라 구분하여 제시될 필요가 있다. 특히 결혼이민자와 이주노동자, 탈북자 인구의 증가함에 따라 ‘이주’ 자체가 건강 취약성의 매우 중요한 요인으로 작동하고 있는 바 이에 대한 고려도 반드시 이루어져야 한다. OECD 보고서 (2009) 또한 이러한 문제를 감안하여 자료가 가용한 경우, 성

별과 연령 뿐 아니라 이주상태에 따라 구분하여 통계를 제시하고 있다.

또한 인지 및 정서발달 지표처럼 모니터링에 활용할 수 있는 전국 단위 지표가 분명하지 않거나, 주기적인 자료수집이 이루어지지 않는 항목들의 경우 지표 개발 자체가 시급한 과제라 할 수 있다.

제2절 아동의 영양 증진과 비만 예방

1. 현황과 문제점

가. 영양소 섭취 수준

아동청소년의 주요 영양문제는 선행연구에서 편식 및 채소기피, 비만, 아침결식, 패스트푸드 섭취 증가, 여고생 및 여대생의 부적절한 체중조절 행위, 도시농촌 간 영양소 섭취 및 식사의 질 차이의 문제와 결식아동 등의 취약계층의 저영양을 들 수 있으며, 학교급식의 질적 문제도 여전히 존재한다. 이와 함께 패스트푸드 선호로 인한 트랜스지방 섭취 과다, 높은 탄산음료 섭취도 아동의 문제 식습관으로 나타나고 있다. 질병관리본부에서 발표한 우리나라의 10대 주요 건강이슈 중 하나로 아동청소년의 불량한 건강행태의 들고 있다. 영양과 식생활 관련하여서는 나쁜 식습관과 영양불균형, 비만, 신체활동 부족, 특히 여학생들의 부적절한 건강행태와 더불어 사회계층간 건강 격차를 꼽고 있다.

2010년 국민건강영양조사 결과 <표 6-6>과 같이 아동 및 청소년을 3~5세, 6~11세 아동 및 12~18세 청소년의 영양소 섭취수준을 영양섭취 기준과 비교하면 에너지 섭취 영양소별 영양섭취기준 미만을 섭취한 대상자 비율은 연령이 증가할수록 높아지는 양상을 보였다. 특히 성장 및 골격발달에 영향을 주는 칼슘, 철, 리보플라빈, 비타민 C 등 미량영양소의 섭취가 영양섭취기준 미만인 아동청소년 비율이 높았으며, 반면 대부분의 아동청소년들이 나트륨의 섭취량을 상한치를 크게 초과하는

양상을 보였다(보건복지부·질병관리본부, 2011).

<표 6-6> 아동 및 청소년의 영양섭취 부족 및 과잉 현황, 2010 국민건강영양조사

(단위: %)

영양소	영양섭취기준 미만 섭취 아동 비율			영양섭취기준 상한치 이상 섭취 아동 비율		
	3~5세	6~11세	12~18세	3~5세	6~11세	12~18세
에너지	26.5	16.5	28.6	15.6	25.6	20.2
단백질	1.8	2.5	13.8	-	-	-
지방	15.8	18.5	12.7	11.1	9.5	22.9
칼슘	60.9	70.0	80.5	0.0	0.0	0.4
철	30.5	29.0	54.6	0.2	1.4	1.0
나트륨	-	-	-	-	82.4	90.4
비타민 A	27.5	35.9	47.9	12.8	6.0	2.0
리보플라빈	15.7	18.8	43.4	-	-	-
나이아신	14.2	18.8	30.6	-	-	-
비타민 C	27.6	42.1	61.3	0.4	0.2	0.4

주: 국민건강영양조사는 1일간의 24시간 회상법으로 영양섭취량을 조사하기 때문에 일상적인 식이 보다는 극단적인 값이 나올 확률이 높음이 고려되어야 할것임.

자료: 보건복지부 (2011). 2010년 국민건강통계: 국민영양조사 제5기 1차년도

나. 저소득층 아동의 영양섭취 문제

2007년에 국민건강영양조사 재분석에 따르면, 소득 하위계층에서 높은 상위계층에 비하여 대부분의 영양섭취량이 낮고 영양섭취 부족율이 높은 경향을 보였다. 즉, 식사의 양적측면을 평가할 수 있는 에너지섭취량이 낮았고, 이는 충분한 식품에 접근하지 못할 가능성을 나타낸다고 본다. 단백질, 칼슘, 철, 비타민A, 리보플라빈, 나이아신 등 대부분의 영양소 섭취량도 저소득 그룹에서 가장 낮은 경향을 보였다. 또한 과일류 섭취량도 저소득층이 고소득층의 절반에도 미치지 못하도록 현저히 낮은 것을 볼 수 있다. 소득수준이 낮은 그룹에서 다소비 식품 중 라면의 섭취순위가 높았고, 아침식사 결식율도 소득 하위계층에서 높은 것으로 파악되었다. 식습관도 소득하위계층에서 더욱 불량한 것으로 나타났다(한국보건산업진흥원, 2010).

2007년 국가인권위·한국보건사회연구원의 빈곤층 아동급식지원제도 실태조사 결과, 결식아동의 저체중율이 10%에 이르러 조사 표본의 차이는 있으나 국민건강영양

조사나 청소년행태조사에 나타난 일반 아동·청소년에 비하여 저소득층 아동에서 저체중 문제가 여전히 큰 것을 볼 수 있다. 이것은 우리나라 아동·청소년들이 증가하는 비만문제와 영양과잉문제와 함께 소득양극화와 결손가정의 증가로 저영양문제가 공존하고 있음을 제시하고 있다(김미숙과 김혜련, 2007).

다. 영양섭취 불균형과 식습관 문제

<표 6-6>에서 보는바와 같이 아동·청소년의 미량영양소 섭취부족율이 높은 것으로 나타난다. 2010년 국민건강영양조사 결과 6~11세 아동의 아침결식율은 9.9%, 12~18세 청소년의 아침결식율은 29.3%로 19~29세의 성인(40.3%) 다음으로 다른 연령층에 비하여 아침결식율이 높다.

청소년건강행태조사에서 전국의 중고생의 아침식사 결식률(7일동안 아침식사를 5일 이상 먹지 않은 경우)은 남학생 25.3%, 여학생 23.4로 높았다. 상급학년으로 갈수록 아침식사를 거르는 학생이 많은 것으로 보고되고 있다(보건복지부·질병관리본부, 2011b).

서구식 식사 패턴이 우리나라 아동과 청소년층에 빠르게 보급되고 있다. 이것은 우리 고유의 전통식과 달리 고지질 고열량 식품이 많아 지질과잉섭취와 더불어 성인기 비만으로 이어질 수 있다. 또한 편식은 심한 경우 영양소 결핍을 초래하여 여러 가지 질병을 유발할 수 있으며, 학령기에 당분이 많은 과자, 사탕류, 청량음료, 인스턴트식품을 간편식으로 많이 먹기 때문에 당질 편중으로 인한 단백질과 무기질, 비타민의 결핍을 초래할 수 있다.

라. 저소득층 아동에 대한 급식지원 사업 현황

결식아동 급식지원사업은 교육과학기술부의 저소득층 자녀 학교급식비 지원 사업은 1989년부터 정책 사업으로 초등학교 결식아동 중식지원으로 시작하여 1997년에 중식지원 대상을 중·고등학교 학생까지 확대하였고, 지원 대상 아동도 교육복지 차

원에서 국민기초생활수급자 전원과 차상위계층 자녀 중에서 학교급식비 부담능력이 없는 학생까지 확대하였다. 2004년부터는 급식지원 관리체계도 개선되어 학기 중 평일의 학교 내 급식은 교육부-교육청-학교를 통해서 지원하고 있으며 방학 및 토·공휴일 등 학교 밖의 급식지원은 복지부-자치단체-읍면동을 통해서 이루어지다고 2005년부터는 지자체로 이관되었다.

기존 연구에서 저소득층 아동의 가장 큰 건강문제로 영양불량을 들고 있으며(한국 건강관리협회, 2006), 저소득층 아동에게 급식서비스는 가장 중요한 서비스로 인식되고 있다(김혜련 등, 2011). 저소득층아동이 많이 이용하는 대표적인 방과후 시설인 지역아동센터에 대한 연구에서 급식관리 체계 미비와 예산의 제약으로 아동에게 영양적으로 균형있는 급식을 제공하지 못하고 있는 것으로 파악되었고 급식관리 지원이 시급한 것으로 제기되었다(윤지현 등, 2010).

마. 비만 및 저체중

1) 과체중 및 비만 유병률

비만은 어느 시기에나 발생할 수 있으나 신체적으로 급성장이 이루어지며 호르몬 작용으로 체형에 변화가 일어나는 아동청소년기에 발생률이 증가한다. 특히 아동 및 청소년기의 비만은 성인 비만으로 이어질 가능성이 높아, 과체중 청소년의 경우 과체중 또는 비만 성인이 될 확률이 70%이며 이러한 확률은 최소 한쪽 부모가 과체중 또는 비만일 경우 30~80%로 증가하는 것으로 밝혀지고 있다. 아동청소년기의 비만은 고혈압, 제2형 당뇨병, 고지혈증, 동맥경화, 지방간, 담석증과 같은 성인병의 조기 발병 원인이 되기 때문에 비만의 심각성은 크다.

아동비만은 유전적인 요인 및 고지방, 고열량 식품섭취 이외에 운동량 감소, 식행동과 식문화의 변화, 잘못된 식품선택 등 환경적 요인이 복합적으로 기인한다. 아동기 영양 불균형은 비만과 더불어 성장지연과 성적성숙지연 등 2차적 문제를 야기시킬 수 있어 성장기 비만아동을 대상으로 한 적절한 영양소 섭취에 관한 연구 필요성을 제기하였다.

2010년 국민건강영양조사 결과 과체중 및 비만 아동청소년의 비율은 남아 2~5세에서 각각 9.8%, 12.7%이며, 남아 6~11세에서 11.8%, 12.1%이며, 남아 12~18세에서 3.6%, 13.3%이다. 여아는 2~5세에서 과체중과 비만이 각각 8.4%, 6.9%이며, 여아 6~11세에서 11.5%, 5.0%이며, 여아 12~18세에서 6.5%, 12.0%이다. 전반적으로 남아의 비만율이 높지만 여아는 아동 후반기인 12~18세에서 비만율 비율이 높아지고 있음을 볼 수 있다(보건복지부·질병관리본부, 2011a).

우리나라 중고교 학생의 비만율은 청소년건강행태조사 결과, 2005년 8.2%, 2006년에는 8.8%, 2007년에는 8.2%, 2008년 8.2%, 2009년 8.2%, 2010년 8.3%, 2011년 8.8%로 유지하고 있다. 남학생은 2011년 11.7%로 여학생 5.2%보다 높았으며, 중학교에서 고등학교로 갈수록 증가하고 있다(보건복지부·질병관리본부, 2011b).⁴⁵⁾

신체계측 자료를 이용하여 산출한 초·중·고등학교의 2011년 초·중·고생의 비만율은 14.30%(경도 7.49%, 중등도 5.54%, 고도 1.26%)⁴⁶⁾로 증가추세를 보이고 있다(표 2). 남자 중학생은 15.62%, 고등학생은 15.98%이며, 여자 중학생은 12.50%, 고등학생은 14.83%로 중학생은 남학생의 비만율이 높으나 고등학생은 여학생의 비만율이 남학생을 추월하고 있다(교육과학기술부, 2012).

<표 6-7> 최근5년간 학생건강검사에서 나타난 초중고 학생의 비만 추이

(단위: %)

	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
전체비만율	11.56	11.24	13.17	14.25	14.30
고도비만율	0.83	0.83	1.08	1.25	1.26

자료: 교육과학기술부 (2012). 2011년 학생건강 표본검사 결과

2) 저체중 아동의 공존

2004년 국민건강영양조사를 이용하여 BMI 5백분위수 미만 저체중, 85백분위수

45) 자기기입식 신장, 체중으로 산출

46) 비만율은 대한 소아과 학회에서 5년마다 제시하는 신장별 표준체중과 비교하여 경도비만(20% 이상), 중등도비만(30% 이상), 고도비만(50% 이상) 구분

이상을 과체중으로 분류한 결과 5~11세 아동의 저체중은 6.5%, 과체중은 19.1%였으며, 12~18세 청소년의 경우 저체중은 4.2%, 과체중은 19.2%였다. 과체중 비율이 더 높기는 하지만 저체중도 공존하고 있음을 볼 수 있다, 소득수준별로는 빈곤층에서 저체중이 높고, 소득 상위층에서 낮은 경향을 보였다(6~11세 빈곤층 7.8%, 중간소득층 7.0%, 상위소득층 2.8%; 12~18세 빈곤층 5.6%, 중간소득층 4.2%, 상위소득층 3.5%)(김혜련 등, 2008).

2011년 저소득층 아동에 대한 조사결과에서는 정상체중아 비율이 일반아에 비하여 낮고, 저체중 아동과 과체중/비만 아동 비율이 높은 것으로 파악되고 있다. 가구 상황별로는 차상위가구 아동, 조손가구 아동, 모자가구 아동, 부자가구 아동에서 저체중율이 높았다(김혜련 등, 2011).

3) 부적절한 체중조절 행위, 섭식행동과 신체이미지 왜곡

바람직하지 못한 체중조절 방법은 거식증이나 폭식증 등의 식행동장애의 가능성을 높이며, 체중에 대한 왜곡된 인식은 심리적 측면에 영향을 끼쳐 불안, 우울증, 외모에 대한 열등감 등을 초래할 수 있고, 사회적으로 개인을 위축시켜, 결과적으로 인격 형성에 장애가 될 수도 있다. 체형에 대한 불만족도가 높으면 적절한 영양섭취를 하지 않는 경향을 보이며, 이는 성장발육에 지장을 줄 뿐만 아니라 잘못된 식습관을 가져와 심각한 건강문제를 초래할 수 있다.

2010년 청소년건강행태온라인조사에서 체중감소 시도 학생 중 부적절한 체중감소 방법을 시도한 적이 있는 학생은 남학생 13.5%, 여학생 21.7%로 높았다.

또한 저체중이나 정상 체중 학생 중 자신의 체형을 살이 찌 편이라고 인지한 아동은 남학생 22.6%, 여학생 35.8%로 신체이미지 왜곡이 심한 것으로 나타나고 있다(보건복지부·질병관리본부, 2011b).

이와 같은 연구결과들은 청소년들에게 체중조절행위에 대한 올바른 인식의 정립과 사회 심리적 요소를 포함한 식이교육과 관련 서비스 제공이 매우 시급한 실정임을 보여주는 것이다.

2. 향후과제

가. 취약계층 아동 급식지원 개선을 통한 영양개선

결식아동과 같은 영양위험군의 경우 영양불량 등으로 인해 건강에 장애가 올 경우 신체적·정신적 발달뿐만 아니라 성인이 된 후 체위, 건강, 수명에도 큰 영향을 미치게 되므로 급식지원에 있어 영양적 위험의 예방과 관리가 필수적으로 포함되어야 한다. 특히 결식아동들의 경우, 지원받는 급식 이외의 식생활에서의 영양소 결핍의 확률이 높음을 감안하여 아동의 영양학적 필요에 적합한 영양가 있는 음식이 제공되도록 급식지원서비스가 제도가 마련되어야 할 것이다.

취약계층 아동에 대한 급식지원의 개선과제는 다음과 같다.

첫째, 전반적인 위생적 영양적 품질의 확보가 미흡하여 이에 대한 개선이 우선적으로 요구된다.

둘째, 급식지원이 필요한 아동에게 표적화되어야 한다. 사회경제적 기준과 함께 영양학적 기준도 필수적으로 포함하여 사각지대에 있는 취약아동의 누락이 최소화되도록 발견체계가 보다 치밀하게 개발되어 현장에서 적용되어야 한다. 지역아동센터 등 방과후 돌봄서비스 시설을 이용하는 아동의 접근이 용이하나 시설 미이용 아동 중 필요한 아동에게 급식지원이 이루어져야 한다. 저소득층 아동에 대한 건강·영양 스크리닝(건강, 영양, 가족, 경제, 정서적 위험요인을 통합적으로 평가하는 도구 개발 적용)을 실시하고, 이를 대상아동의 선정기준의 하나로 활용하여야 할 것이다.

셋째, 급식지원 아동에 대한 급식형태가 현재와 같이 식품권, 주부식 제공 비중이 높은데서 탈피하여 단체급식 지원, 방과후나 방학 중 학교급식 지원으로 전환되어 아동의 영양적, 정서적 지지에 적합한 형태로 전환되어야 한다.

넷째, 지역아동센터 등 취약계층 아동이 이용하는 시설의 급식 전담인력이 없고 전문성이 부재하므로 위생적 영양학적으로 급식 관리를 지원하는 시스템이 마련되어야 한다. 결식아동의 영양적 위험이 충분히 고려되도록 영양전문가의 지원체계가 필요하다. 이러한 취약계층 아동 급식관리 지원 기능은 급식관리 지원뿐만 아니라 급

식지원 아동에 대한 모니터링, 급식사업에 대한 지속적인 모니터링과 평가를 통해 아동급식사업의 질과 효과성을 높일 수 있을 것이다. 현재 도입이 확대되고 있는 지자체의 어린이급식관리지원센터의 활용도 고려한다.

다섯째, 보건복지부, 여성가족부, 교육과학기술부, 지방자치단체 간의 취약계층 아동 관련 정책과 방과후 프로그램((지역아동센터, 드림스타트사업, 청소년 방과후아카데미, 사회복지관 등)의 중복과 일관성 부족이 정비되어 급식지원체계와의 정확한 역할 분담과 조정과 유기적인 연계가 강화되어야 할 것이다.

나. 건강한 식품선택 환경 조성 및 영양교육

1) 건강한 식품선택 환경 조성

어린이 식생활안전관리 특별법에 의해 2010년부터 학교주변의 식품안전보호구역(Green food zone)을 설정하고 있으며, 저염·고열량 식품의 판매규제 등 아동청소년의 기호식품 안전판매 환경을 개선할 식품의약품안전청을 중심으로 정책적으로 추진하고 있다. 또한 아동청소년들의 집중 시청 시간대의 식품광고 규제, 프랜차이즈 외식업체의 영양표시 권장 등을 통해 아동청소년들이 올바른 식품을 선택할 수 있는 환경 조성을 지속적으로 추진해야 할 것이다.

더불어 기존의 스낵판매 중심의 학교매점을 과일을 판매하고 저염·고열량식품을 판매하지 않는 건강매점(예: 서울시의 ‘쉬는 시간’ 건강매점 프로그램)으로 전환하는 것을 전국적으로 확산할 수 있도록 지원이 필요하다.

이러한 환경적 지지를 통해서 아동들이 비만을 유발하거나 비위생적인 식품 선택을 억제하는 환경을 조성하고 건강에 유익한 식품선택 기회를 확대할 수 있을 것이다.

2) 올바른 식생활 실천 역량 강화를 위한 실천적 영양교육 강화

이러한 환경적 지지와 병행하여 아동청소년들에게 올바른 영양과 식생활 실천 역량을 강화하기 위한 실천적인 영양·식생활 교육이 수반되어야 한다.

- 기존 교과교정 내 영양교육을 할 수 있는 자료 개발과 효과적인 영양교육 자료와 도구의 개발
- 또래 집단을 활용한 교육홍보 접근을 위해 학교내 건강리더 만들기, 아동청소년 영양리더 육성
- 건강한 식품을 선택할 수 있는 기술 습득을 위한 아동청소년의 조리기술 습득 기회 제공
- 방과후 프로그램을 이용한 조리교실 운영, 롤 플레이를 통한 영양교육 등 효과적인 프로그램 개발과 도입
- 학교 급식과 연계한 영양교육 프로그램 운영
- 재량교육을 활용한 영양교육 실시와 장기적으로 영국의 National Healthy School Standard에서 규정된 영양교육과 체육시간 보장과 같은 정규 건강교육 커리큘럼 확보를 통한 교과과정 내 식생활과 비만예방 교육 강화

다. 보건부처와 교육부처의 협력 강화와 공동 사업 추진

우리나라 영양과 식생활 및 비만 예방 업무는 부처별로 고유 특성이 있기는 하나 보건복지부, 교육과학기술부, 식품의약품안전청, 문화관광체육부 등 여러 부처와 산하기관 및 지자체 여러 부서에 산발적으로 흩어져 있다. 그러나 관련 부처, 기관 간 유기적 연계와 협력관계는 매우 미흡한 상태여서 유사한 사업이 중복 운영되고 있으나 관련 부처 간 협력과 역할 분담 등의 조정 기전은 거의 없다.

특히 아동과 청소년) 영양, 비만예방관리를 위해서 가장 긴밀해야 할 보건복지부처와 교육과학기술부처 및 교육청 등 산하 조직의 협력이 부족하여 체계적인 어린이 건강관리, 비만예방관리가 효과적으로 확산되지 못하고 있어 어린이 영양과 비만예방 사업의 전개와 지속성을 확보하기 위한 관련 부처, 부문 간 연계가 매우 시급하고 중요한 과제이다.

건강증진, 식품안전, 문화체육 분야 등 아동의 식생활과 영양 및 비만 관련 부서와 관련 기관의 사업간 연계와 협력을 통해 시너지 효과를 확보하고 부서 간 역할을 정립이 필요하다.

건강증진학교 패러다임을 도입하여 운영하는데 있어서도 인프라와 조직을 교육과 학기술부나 산하 기관에 있지만 건강에 관한 콘텐츠 제공과 전문적 기술지원을 위해 보건복지부, 식품의약품안전청에서 공동으로 참여하는 공동사업과 참여기전이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

3. 추천 지표

- 아동의 영양소 섭취량과 영양섭취 기준 대비 섭취 수준 (성별, 연령군별, 소득수준별)
- 저체중, 정상체중, 과체중/비만 아동 비율 (성별, 연령군별, 소득수준별)
- 아침식사 결식율 (성별, 연령군별, 소득수준층별)
- 채소 섭취율
- 패스트푸드 섭취율
- 신체이미지 왜곡율 (성별, 연령군별, 소득수준층별)
- 저소득층 이용 아동돌봄시설 중 급식관리 지원 시설 비율
- 학교매점 설치 학교 중 건강매점 운영 학교 수
- 영양·식생활 교육을 받은 학생 비율
- 신체활동 실천율 (격렬한 신체활동, 중증도 신체활동, 걷기 실천율)

제3절 흡연, 음주 등 건강위해행태로부터 아동 건강보호⁴⁷⁾

1. 현황 및 문제점

최근 OECD는 우리나라가 인구구조의 고령화에 따른 생산연령층 감소에 따라 잠재성장력이 현재의 4% 정도 수준에서 2030년대에는 2% 이하로 감소할 것으로 예측하였다.⁴⁸⁾ 인구 감소에 따른 국가 경쟁력 저하를 극복하기 위해서는 인구의 질적 수준 향상이 매우 중요하다. 인구의 질적 수준을 향상하기 위해서는 국민 건강을 최우선적으로 확보해야 한다는 것은 논란의 여지가 없다.

그런데 최근에 우리나라 국민의 주요 사망원인이자 건강수명을 단축시키는 장애의 중요한 원인이 되는 암이나 심혈관질환을 비롯한 만성질환의 위험요인은 어린이, 청소년 시기에서 비롯된다는 여러 연구 결과들이 제시되고 있다. 따라서 청소년 시기부터 건강한 생활습관을 갖추도록 하고, 육체적 건강과 함께 정신적, 사회적 건강의 기반을 조성하는 것은 개인이나 가족뿐만 국가 차원에서도 아동의 권리 보호는 물론 인구의 질적 수준을 향상을 위해서도 최우선 과제라고 할 수 있다.

가. 아동청소년의 건강행태 수준⁴⁹⁾

질병관리본부에서 실시한 2011년 청소년건강행태온라인 조사 결과에 의하면 고등학교 상급 학년에 이르면 남학생의 경우 40% 이상이 흡연 경험이 있고 70% 정도가 음주 경험이 있었다. 현재 흡연자는 남자 고등학생의 23%, 여자 고등학생의 8%에 이르며, 현재 음주자는 전체 고등학생의 30% 정도로서 상당수의 학생들이 흡연, 음주 경험이 있을 뿐 아니라 현재도 흡연과 음주를 하고 있었다.

47) 이 부분은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 박순우(2012), ‘아동·청소년 건강수준 향상과 건강증진 - 흡연, 음주 및 기타 건강행태 개선을 중심으로 -’에서 발췌하였음.

48) OECD (2012). OECD Economic surveys: Korea 2012, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eeco_surveys-kor-2012-en

49) 교육과학기술부, 보건복지부, 질병관리본부. 제7차(2011년) 청소년 건강행태 온라인조사 통계. 2012.

<표 6-8> 우리나라 아동청소년 건강행태(2011년) 및 미국 YRBS 비교¹⁾

(단위: %)

영역	지표	성별	중학교				고등학교				전체
			1	2	3	계	1	2	3	계	
흡연	흡연경험률 ²⁾	남자	16.2	27.3	34.1	26.1	41.4	42.4	42.7	42.2	34.3
		YRBS			40.0		41.1	50.2	55.3		
		여자	9.4	14.0	17.0	13.5	21.7	21.4	20.4	21.2	17.3
		YRBS			35.0		40.8	43.9	53.6		
	현재흡연율 ³⁾	전체	13.0	20.9	26.0	20.1	32.1	32.6	32.3	32.3	26.3
		남자	5.5	11.8	15.5	11.0	21.6	23.1	24.6	23.1	17.2
		YRBS			15.1		16.1	21.2	28.0		
		여자	3.1	5.3	5.8	4.8	8.6	8.1	8.1	8.3	6.5
음주	음주경험률 ⁴⁾	YRBS			10.9		15.1	17.2	22.2		
		전체	4.4	8.7	10.9	8.1	15.5	16.1	16.9	16.1	12.1
	현재음주율 ⁵⁾	전체	29.0	36.9	44.7	37.0	57.2	67.1	70.2	64.7	51.0
	현재음주율 ⁵⁾	YRBS			61.7		69.2	75.3	79.0		
		전체	8.3	11.8	15.6	12.0	24.3	30.6	32.3	29.0	20.6
	현재음주율 ⁵⁾	YRBS			29.8		36.7	42.7	48.4		

주 1) 미국 CDC에서 수행하는 YRBS (Youth Risk Behavior Surveillance)와의 비교이며 건강행태의 정의가 동일한 경우만 제시함.

2) 평생 동안 담배를 한 두 모금이라도 피운 적이 있는 경우

3) 최근 30일 동안 1일 이상 흡연한 적이 있는 경우

4) 평생 동안 술을 1잔 이상 마셔본 적이 있는 경우

5) 최근 30일 동안 술을 1잔 이상 마셔본 적이 있는 경우

나. 외국 청소년과의 비교

우리나라 청소년들의 건강수준의 지표를 외국 청소년과 비교하기 위해서는 지표의 정의가 동일해야 하며 조사 시기, 조사대상 연령층, 표집 및 조사방법 등에서 비교성을 확보해야 한다. 제한적이긴 하지만 우리나라 청소년 건강행태 온라인조사의 모델인 미국의 YRBS와 지표의 정의가 같은 경우를 비교하면 다음과 같다. 미국의 경우 조사 대상이 10~12학년이다.⁵⁰⁾

흡연 경험률의 경우 남자의 경우 동일 연령층에서 대체적으로 우리나라가 약간 낮은 편이고 여자의 경우 미국의 반 정도 수준이었다. 현재흡연율은 남자에서 고등학교 1학년 연령에서는 우리나라가 높았으나 고등학교 3학년 연령에서는 미국이 더

50) Centers for Disease Control and Prevention. Youth Risk Behavior Surveillance – United States, 2011. MMWR 2012;61(4. SS-#):1-162

높다. 여학생은 미국이 월등 높다. 음주 경험률은 우리나라가 대체로 미국보다 낮으며 현재 음주률은 미국에 비해 1/2~1/3 정도의 수준이다.

청소년 건강행태 중 대표적인 것이라 할 수 있는 흡연과 음주 실태를 16세 연령층을 기준으로 선진국들과 비교하면 우리나라가 특별히 더 높다고는 할 수 없다. 특히 여자 흡연율이나 음주율은 우리나라가 상당히 낮은 편에 속한다. 그러나 외국의 경우 흡연율이 적극적인 금연 정책에 힘입어 최근에 상당히 감소했으나 우리나라의 경우 거의 변화가 없다는 문제점이 있다. 특히 일본의 경우는 최근 10여 년간 청소년 흡연율과 음주율이 괄목하게 감소했음을 주목할 필요가 있다.

다. 우리나라의 아동·청소년 건강 관련 제도의 문제점

1) 아동·청소년 건강조사 시스템

청소년의 건강 문제를 해결하고 관리하기 위해서는 현황과 문제점을 파악하는 것이 가장 우선적이다. 이를 위해 우리나라는 1995년부터 청소년건강행태온라인 조사를 통해 국가 대표성을 갖춘 청소년 건강행태 자료를 생산하고 있다. 또한 초등학교 1학년 및 4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년 학생들의 건강검진 결과를 표본 학교를 통해 분석하고 있다. 이와 같이 우리나라는 전국 대표성을 갖춘 자료 생산 시스템은 매우 잘 갖추어져 있다. 그러나 최근에 청소년들의 불건강행태 문제가 연령이 낮아지고 청소년기의 문제가 이미 어린이 시기부터 비롯된다는 것을 고려할 때 초등학생에 대한 건강행태조사 시스템이 갖추어져 있지 않은 것은 문제점이라 할 수 있다.

청소년건강행태 온라인 조사나 학생 건강실태 조사 외에도 국민건강영양조사를 통해 아동과 청소년 건강 상태에 대한 전국 표본 조사를 하고 있다. 그러나 이 경우는 가정방문을 통해 조사가 이루어지므로 표본의 대표성이 문제가 있으며 특히 개인의 프라이버시와 관련 있는 질문에 대해서는 응답이 왜곡될 가능성이 상당히 높다.

2) 아동·청소년 건강관리 제도

(1) 아동·청소년 보건사업 예산

아동·청소년의 건강이 평생 건강과 밀접한 관련이 있고, 향후 국가 경쟁력에 미치는 영향이 크며, 1차 예방 효과에 의한 효율성 극대화가 기대됨에도 불구하고 국가 차원에서 아동·청소년의 건강을 위한 투자는 극히 미흡한 실정이다.

교육과학기술부 자체적으로 집행하는 학생 보건 관련 예산은 거의 없고, 최근에는 대부분의 예산이 지방교부금으로 광역교육청으로 할당되어 자체적으로 예산 편성을 한다. 보건복지부, 여성가족부 등의 아동과 청소년 보건사업 예산도 우리나라 전체 예산의 극히 일부분에 지나지 않는다.

아동복지 예산이 대부분 보건 부문이 아닌 복지 부문에 치중되어 있는 것이 현실이나 아동복지에 대한 국가 지출도 낮은 수준이다.

주요 OECD 국가의 아동 및 가족에 대한 복지지출을 분석한 결과 우리나라는 지출수준이 가장 낮은 GDP의 0.458%으로 가장 낮은 국가에 속한다(김미숙, 2011).

국회예산처가 분석한 2006~2009년 3년간 복지예산에서도 장애인, 노인, 여성 관련 예산에 비하여 아동 관련 예산을 적으며, OECD 국가 중 아동복지예산이 가장 낮은 국가로 파악되고 있다.

국민건강증진기금 중 청소년 흡연으로 인해 발생하는 기금액이 연간 200억 원 이상으로 추정되는데 이마저도 청소년을 위해 제대로 투자하지 않고 있다.

(2) 아동·청소년 건강관리 부처 및 부서의 다원화 및 연계성 부족

아동·청소년 건강관리를 위한 주된 업무의 행정적인 실무는 교육과학기술부의 교육기본통계국의 학생건강총괄과를 통해 이루어지고 있다. 이와 함께 학생들의 정신적, 사회적 건강과 밀접한 관계가 있는 학교폭력 등의 관련 업무는 학생지원국의 학교폭력근절과에서 맡고 있다(2012년 8월 현재).

보건복지부에서는 아동·청소년 건강관리 업무를 보건의료정책실의 식품정책과, 질병정책과, 건강정책국의 건강증진과, 구강생활건강과, 정신건강정책과 등에서 관여하

고 있다. 여성가족부에서는 청소년가족정책실의 청소년보호과, 청소년매체환경과, 권익증진국의 아동청소년성보호과 등에서 담당하고 있다. 그 외에도 환경부, 문화체육관광부에서도 직간접적인 업무를 수행한다.

이상과 같이 아동·청소년 건강관리 업무가 여러 부처 및 부서에 산재함에 따라 각 부처 및 부서간의 업무 연계가 매우 중요하다. 그러나 그러한 연계가 거의 이루어지지 못하는 것이 현실이다. 이에 따라 사업의 중복 가능성과 함께 중요한 사업의 누락 가능성이 존재하고, 국가 우선순위에 근거한 사업 수행이 불가능하며, 일관성과 지속성이 떨어지고 있다.

(3) 상명하달 방식의 정책 수행

각 학교는 학교 규모, 지역적 특성, 사회경제적 특성 등에 따라 건강문제의 우선순위가 다를 수 있다. 그러나 학교에서의 보건사업은 대부분 중앙정부의 정책에 절대적인 영향을 받을 수 밖에 없다. 특히 최근의 성폭력, 자살, 신종 인플루엔자 등과 같이 사회적 이슈가 되는 사건이 터질 경우 다른 업무에는 거의 신경을 쓸 수 없을 정도로 해당 사업에만 매달려야 하는 현상이 생긴다. 더욱이 정부의 부처별 및 부서별로 사업이 개별적으로 전달됨에 따라 학교내 보건 사업들 역시 연계성이 떨어질 수 밖에 없는 문제점이 있다.

(4) 학교밖 청소년의 건강관리

교육과학기술부는 기본적으로 학교를 중심으로 한 보건사업을 관할하고 있다. 이에 따라 학교 밖 청소년의 경우 여성가족부의 일부 청소년 대상 사업에만 해당이 됨으로써 그 혜택은 매우 제한적일 수밖에 없다. 특히 학교 밖 청소년의 경우 일반 청소년에 비해 훨씬 더 많은 위험요인에 노출되어 있기 때문에 더욱 많은 관심을 기울여야 함에도 관리가 소홀한 것은, 이들의 건강문제가 결국 사회적 약자로 이어져 악순환 고리를 형성할 가능성 높은 문제점이 있다(윤현영 등, 2005; 남미애 등, 2007).⁵¹⁾⁵²⁾

51) 윤현영, 최해경, 강진구. 대전지역 가출청소년 밀집지역 및 건강실태 조사 결과. 대전광역시청소년상담터·충

3. 향후 정책과제

1) 아동·청소년 건강조사 체계 보완

전술한 바와 같이 우리나라는 중·고등학생에 대한 건강조사 체계는 잘 갖추어져 있지만 초등학생에 대한 국가 대표성을 가진 조사 체계가 없다는 문제점이 있다. 초등학교 5, 6학년을 대상으로 한 예비연구에서 이미 이 시기에 불건강행태 문제를 상당히 가지고 있고, 또한 이 시기를 대상으로 한 조사가 가능하다는 보고가 있으므로 향후 초등학생을 대상으로 한 건강행태 조사 체계를 마련할 필요가 있다(박순우 등, 2010).⁵³⁾

2) 아동·청소년 건강관리 사업의 연계성 확보 및 통합적 접근

일반적으로 특정 건강행태 혹은 건강문제를 가진 청소년의 경우 다른 문제점을 동반한 경우가 많다. 그러함에도 학교보건사업을 개별 문제 접근으로 시행함에 따라 사업의 효과 및 효율성이 떨어지고 학교 측의 업무 부담만 증가하게 된다. 이에 따라 사업의 연계성 확보 및 통합적 접근이 필요한데 다음과 같은 정책이 필요하다.

(1) 중앙정부 정책 조율 기구 설립

중앙정부 각 부처 및 부서의 아동·청소년 건강 관련 실무자로 구성된 기구를 설치하여, 중앙정부에서 시행하는 각종 아동·청소년 건강 관련 정책을 협의하고 조율함으로써 정책의 중복과 누락을 막고 일선 학교에서의 업무 효율성 제고를 기할 수 있다.

남대학교 사회복지학과 청소년위원회, 2005

52) 남미애, 홍봉선, 양혜진. 2007 가출청소년 및 청소년쉼터 실태조사: 국가청소년위원회·한국청소년쉼터협의회, 2007

53) 박순우, 김종연, 배지숙. 아동건강행태조사 체계 개발: 질병관리본부, 2010

(2) 건강증진학교 적용 확산

건강증진학교는 학생, 교직원, 학부모 및 지역사회의 참여하에 학생 및 교직원의 신체적, 정신적, 사회적 건강문제를 자체적으로 진단하고 포괄적이고 전인적인 접근을 통해 스스로 해결함으로써 건강증진을 도모하고자 하는 개념이다. 현재 시범사업 성격으로 이루어지고 있는 건강증진학교를 제도화하여 확산할 필요가 있다.

3) 아동·청소년 건강관리를 위한 예산 확보

아동·청소년 건강의 중요성에 비추어 이에 대한 예산은 매우 미흡하다. 청소년들의 흡연에 의해 발생하는 것으로 추정되는 국민건강증진 부담금이 연간 200억 원 정도이므로 최소한 이 정도의 예산은 확보할 필요가 있다.

4) 아동·청소년 건강지원기구 설립

현재 서울시에 설치되어 있는 학교보건진흥원을 모델로 중앙 정부 차원의 학교건강지원기구를 설치해 지속적으로 제기되어 왔으므로 보다 범위를 넓혀 「아동·청소년 건강기구」 또는 「아동·청소년 건강 포럼」의 구축을 통해 아동·청소년 건강에 대한 연구 및 정책 개발을 전담할 수 있도록 한다.

5) 시·도 학교보건위원회의 기능 개편 및 활성화

학교보건법 제17조에 시·도 교육청에서 학교보건위원회를 두도록 되어 있으나 그 기능은 매우 제한적이다. 지역의 아동·청소년 보건 전문가로 구성하여 지역의 특성에 맞는 학교보건사업을 수행한다.

4. 추천 지표

정부의 건강생활 실천 확산을 위한 분야 중 아동청소년 부분 지표와 일관성을 유지하기 위해서 국민건강증진종합계획 2011~2020(보건복지부, 2011)에 제시되어 있는 지표를 다음과 같이 적용한다.

○ 흡연

중·고등학생 흡연율

현재흡연율 감소 (남녀별)

고등학교 계열별 흡연율 차이 감소 (남녀별, 일반계고 및 전문계고 흡연율)

○ 음주

현재 음주율 감소 (남녀별)

- 중·고등학생 음주율

최초 음주 연령 지연 (남녀별)

위험 음주율 감소 (남녀별)

주류구매 시도자 비율 감소

주류 구매 경험률 감소

제4절 아동의 정신건강 증진 54)

1. 현황 및 문제점

가. 아동청소년 정신건강 문제 영역과 우리나라의 현황

우리나라를 비롯하여 전 세계적으로 정신건강의 문제는 점차 주요 사회문제로 부각되고 있다. 15세~44세의 전체 질병 장애로 인한 장애보정 생존년(DALYs⁵⁵⁾)과 장애로 인한 삶의 상실 년수(YLDs⁵⁶⁾)를 제시한 WHO의 World Health Report에 따르면, 장애보정 생존년(DALYs)을 기준으로 할 경우, 단극성 우울증(2위, 8.6%), 알코올 남용(5위, 3.0%), 자살(6위, 2.7%), 정신분열병(8위, 2.6%), 그리고 조울증(9위, 2.5%) 등 정신건강과 관련된 항목이 대거 포함되어 있다. 또한 장애로 상실한 삶의 년 수(YLDs)를 기준으로 한 경우에는 단극성 우울증(1위, 16.4%), 알코올 남용(2위, 5.5%), 정신분열병(3위, 4.9%), 조울증(5위, 4.7%) 등 상위 5개 질환 중 정신건강 관련 질환이 4개를 차지하고 있다. 이상과 같이 우리나라 및 외국의 질병 부담연구에서 정신건강의 문제는 매우 심각한 것으로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

아동청소년의 정신건강 문제의 다양성과 심각성에 대하여도 각 국가별로 주목하고 있다. 미국의 경우 약 14~20%의 아동청소년들이 진단 가능한 정신질환을 가지고 있고 대상연령의 약 7% 정도는 심각한 장애를 가지고 있는 것으로 보고되고 있다. 영국에서도 15세 미만의 아동청소년 중 약 10%가 진단 가능한 정신질환에 이환되어 있다고 보고하고 있다. 우리나라의 경우 아동청소년 정신질환과 관련한 역학 조사가 국가 단위에서 시행되지는 않았으나, 서울시 소아청소년정신보건센터에서 시행한 역학조사 결과를 살펴보면(2005), 정신질환에 이환되어 있는 비율이 12.86%로 나타나고 있으며, 행동장애(25.7%), 불안장애(23.1%), 우울장애(2.06%)의 수준으로

54) 이 부분은 본 연구를 위한 자료원으로 작성된 이명수(2012), ‘아동청소년 정신건강수준 향상과 증진’에서 발췌하였음.

55) DALY: Disability-adjusted life year, 장애보정 생존 년은 질병으로 인해 상실한 이상적이고 건강한 삶의 년 수를 의미

56) YLD: Life of years lived with disability, 질병으로 인해 장애를 안고 살아가게 될 년 수

나타나고 있다. 아동청소년 정신건강의 전통적 영역 이외에도 최근 학교폭력으로 인해 야기되는 이차적 정신건강의 문제 역시 주요 이슈로 부상하고 있다. 폭행, 금품 갈취, 집단 따돌림과 같은 형태로 나타나는 학교폭력의 문제는 최근 청소년자살과 관련하여 주요 문제로 부각되고 있는바, 2010년 기준, 학교폭력 피해 학생수는 13,748명으로 나타나고 있고 그 중 중학생의 경우가 10,363명으로 전체의 75%를 차지하고 있다. 가해학생의 수는 19,949명으로 집계되고 있고 피해학생의 경우와는 달리 사후조치가 선도, 특별교육, 교내봉사과 같은 사회적 활동으로 대체되고 있는 실정이다.

또한 다문화사회현상이 가속되고 있는 우리나라의 상황에서 2010년 약 10만 여 명의 아이들이 다문화가정에서 자라나고 있다고 추정되는데 그들이 한국 사회에 적응해나가는 과정에서의 심리사회적 어려움도 클 것으로 보인다. 다문화 가정의 이혼률이 2001년(1.2%) 대비 2008년(11%) 약 10배 정도 증가하고 있다는 지표 역시 다문화가정의 아동청소년의 정신건강의 피폐화 가능성을 암시하고 있는 것이라 할 수 있다.

유전적 생물학적 원인으로 기인한 정신질환과 함께 학교폭력, 장기불황으로 인한 빈곤율의 증가, 양육환경의 어려움, 과다 경쟁 환경 등 아동의 인지적, 심리적 발달에 영향을 미치는 사회적 요인은 우울, 불안 등의 정서문제 그리고 ADHD, 반사회적 행동문제, 중독의 문제 등에 직간접적으로 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

2011년 학생자살자 수가 150명의 수준으로 나타나고 있고 청소년사망원인의 1위가 자살인 것처럼 앞으로도 아동청소년정신건강의 문제는 더욱 심각해질 수 있을 것이다.

<표 6-9> 우리나라 청소년의 자살 사망률 추이(1991~2010년)

(단위: 인구 10만명당 사망자수)

연령(세)	성별	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
10-14	남자	1.4	1.5	0.9	1.1	0.7	1.3	1.2	2.0	1.6
	여자	0.7	1.5	0.5	1.2	1.2	1.6	1.6	2.6	2.2
	합계	1.1	1.5	0.7	1.1	1.0	1.5	1.4	2.3	1.9
15-19	남자	8.4	9.2	7.0	7.8	6.6	8.3	8.7	11.5	8.8
	여자	3.9	5.8	5.6	7.4	5.9	7.4	7.2	9.8	7.7
	합계	6.3	7.5	6.3	7.6	6.2	7.9	8.0	10.7	8.3
20-24	남자	13.5	14.3	13.4	15.2	12.5	15.2	19.4	20.6	20.0
	여자	7.3	8.9	8.5	16.9	11.3	21.6	19.1	20.1	16.5
	합계	10.5	11.7	11.0	16.0	11.9	18.3	19.3	20.3	18.3
25-29	남자	13.1	16.6	14.6	20.9	17.6	22.3	24.4	29.1	31.3
	여자	7.4	10.1	7.5	17.7	13.3	24.4	26.1	29.6	27.3
	합계	10.3	13.4	11.2	19.3	15.5	23.3	25.2	29.3	29.3

자료: 통계청 (2011) 사망원인통계연보

<표 6-10> 우리나라 청소년 건강행태(2011년 청소년건강행태 온라인 조사 결과) 및 미국과의 비교*

정신보건 지표	성별	중학교				고등학교				전체
		1	2	3	계	1	2	3	계	
스트레스 인지율 ¹¹	전체	36.9	39.2	40.8	39.0	41.1	43.5	50.5	45.0	42.0
우울감 경험률 ¹²	전체	27.7	30.2	32.0	30.0	34.4	34.2	38.0	35.5	32.8
	YRBS	-	-	27.6	-	28.7	28.8	28.9	-	-
자살 생각률 ¹³	전체	19.1	20.3	20.1	19.9	20.1	18.8	19.2	19.3	19.6
	YRBS			13.6	-	14.4	11.9	10.7	-	-
주중 평균수면시간 ¹⁴	전체	7.4	7.1	6.7	7.1	5.9	5.7	5.4	5.7	6.4

주: 미국 CDC에서 수행하는 YRBS (Youth Risk Behavior Surveillance)와의 비교이며 건강행태의 정의가 동일한 경우만 제시함.

나. 아동청소년 정신건강 거버넌스와 서비스 전달체계의 문제점

이처럼 문제의 영역이 다양하고, 문제의 크기가 큰 아동청소년정신건강문제를 다루어나가는 우리나라의 아동청소년 정신건강증진 정책 환경 및 서비스 전달체계와 내용에 대한 분석을 “분산-분절-공백” 관점에서 제시해 보고자 한다.

1) 정신건강 서비스 전달체계의 분산

분산은 서비스가 수평적으로 흩어져 있음을 의미한다. 문제의 수준과 서비스 제공 체계의 전문성 그리고 법, 제도적 상황에서 부여된 역할 책임성에 따라 분산은 자연스러운 현상일 수 있다. 그러나 미분화 상태에서의 분산은 행정비효율성을 야기하며 서비스의 중복을 가져올 수 있다. 대부분의 행정과 서비스의 분산현상은 재정지원체계의 분산으로 인해 야기되는 경우가 많다. 대표적 사례로 성인의 경우 중독의 문제를 들 수 있다. 알코올 중독, 마약중독, 인터넷 중독, 도박 중독 등은 각 주제별로 1) 다른 부처에서 재정을 투자하고 있으며, 2) 독자적 행정 거버넌스를 구축하고 있고, 3) 각각 서비스 인프라를 관리하면서 제 나름의 서비스를, 4) 매우 부족한 수준으로 공급하고 있다. 서비스 간 네트워킹은 이론적으로 존재하나 실효성이 없거나 미비하며, 그나마 핵심서비스 공급주체가 아닌 기관들(예: 법, 재정 지원, 의료기관 등)과의 연계 위주로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

분산과 관련한 아동청소년 정신건강 영역의 예로서 인터넷 중독 치유서비스와 학교 정신건강증진사업을 들 수 있다. 행정안전부, 여성가족부, 보건복지부 등 각 부처별로 인터넷 중독을 바라보는 관점의 차이가 존재하고, 서비스 목표의 다름을 인정한다고 하더라도 인터넷 중독과 관련한 문제 및 해결전략의 전체 스펙트럼을 고려하지 않고 추진되는 정책은 유사서비스의 난립의 형태로 귀결될 수 있다. 학생을 대상으로 하는 정신건강증진사업에 대하여 교과부와 보건복지부, 그리고 여성가족부가 추진하고 있는 재정지원전략 및 Wee 센터, 정신보건센터, 청소년상담지원센터로의 분산 현상 역시 마찬가지이다. 이러한 무계획적인 분산이 더욱 문제시 되는 것은 현재 상황에서 행정 거버넌스와 서비스 전달체계가 가장 합리적으로 조직화되어 잘 운영된다고 하더라도 문제 크기 대비 재정투입총량은 턱없이 부족한 상황이라는 점이다. 투입 총량이 불충분한 상태 즉, ‘공백’의 특성을 보이고 있는 우리나라 아동청소년 정신보건정책 환경에서 그나마 존재하는 예산이 통합되지 못하고 부처별로 분산되어 집행되게 되면 이후 추가적인 재정투자 역시 어렵게 만들게 되며, 서비스 인프라 간 ‘분절’현상 역시 해결 불가능한 상태로 몰고 갈 수 있다는 점에서 분산은 중요한 문제라고 할 수 있다.

2) 정신건강 서비스 전달체계의 분절

분절은 서비스가 종적으로 연결되지 않음을 의미한다. 서비스 연속성과 지속성은 모든 공공영역의 서비스 전달체계의 중심적 가치라고 할 수 있다. 의료기관에서의 치료서비스를 제외한 공공정신보건 관점으로 제한하여 우리나라 아동청소년 정신건강서비스를 바라보면 서비스의 종적인 측면에서 분절적 특성을 보이고 있다.

영유아기와 학동기 아동까지의 정신건강서비스는 대개 보건의 영역에서 다루어지고 있다. 학교가 주체가 되는 정신건강서비스가 점차 확대되어지고 있기는 하나, 보건영역의 서비스가 주요 사업 주체인 것은 여전한 사실이라고 할 수 있다.

그러나 청소년기로 접어들게 되면 서비스의 주체가 다양화된다. 청소년기라는 생애주기별 이슈를 책임지는 정책부처와 (정신)건강이라는 주제를 다루는 정책 부처의 공존으로 인한 중복이 발생하게 되고 분산현상을 시작으로 분절현상이 보이다가 성인이 되면 다시 보건영역으로 주된 책임성이 넘어오는 양상을 보이고 있다.

공적시스템이 발전한 서유럽 및 호주의 경우, 정신보건서비스를 제공받는 아동이 청소년이 되면 자연스럽게 청소년기 정신건강서비스 공급체계로 유입되고 성인이 되면 다시 성인기 정신건강서비스 체계로 유입되는 것과 비교하여 볼 때, 우리나라의 경우는 이런 분절 또는 단절 현상이 강하게 나타나고 있다고 볼 수 있다.

이러한 생애주기를 따라 종적인 서비스가 구현되지 못하고 단절되는 현상은 다른 공급주체가 존재하는 이유 외에도 보건영역의 부족한 투입(공백)으로 인한 것도 중요한 사유라고 볼 수 있다.

이와 관련한 분절현상은 정신보건센터와 청소년상담지원센터의 예에서 볼 수 있다. 이론적으로 두 기관 간에는 서비스의 흐름이 발생할 수 있다. 그러나 실제적으로는 서비스의 흐름은 없거나 미비한 수준이다.⁵⁷⁾

또 다른 관점에서의 분절현상은 우리가 선택한 정책수단의 방법으로 인해 나타날 수 있다. 학교의 검진사업으로부터 시작하여 의료기관으로 연결되는 몇 단계의 과정

57) 두 서비스 기관 종사자의 전문성이 분명히 차이가 있는 경우일수록 의뢰연계체계는 활성화될 가능성이 더 높아진다(예: #1388 청소년모바일센터), 서비스 콘텐츠와 제공자의 전문성이 분명히 특화되지 않는 경우, 상호간 연계시스템은 비록 쌍방향 합의과정을 거친 내용이라 하더라도 실제적 흐름은 발생하지 않고 프로토콜은 문서상으로만 존재하게 되는 경우가 생기게 된다.

에서 대부분의 학생들은 전달체계에서 이탈한다. 2011년 학생정서행동발달 선별검사 실적을 참고하여 보면, 대상 학생 중 77.3%의 학생이 선별검사를 이수했으며, 이 중 Wee 센터 또는 정신보건센터의 심층사정평가로 연계된 학생의 비율은 1.7%의 수준에 머물고 있다. 이는 학교 당 4~5명의 정신건강고위험 학생 발견 및 의뢰 연계는 결과론적으로 너무 미비한 성과이다. 이와 같이 서비스의 분절현상은 우리가 선택한 정책수단을 통해서 가중될 수도 있고 감소될 수도 있다.

3) 정신건강 서비스 전달체계의 공백

공백은 서비스 공급 총량의 부족을 의미한다. 세계보건기구에서도 'Mental health gap' 프로젝트를 통해서 다빈도 정신질환(high prevalence mental disorder)의 낮은 치료율에 주목하고 있으며, 각 나라별로 서비스 접근성 향상을 위한 전략 등을 수립하고 있다. 아동청소년정신보건의 경우, 우리나라의 정신보건전문가들은 그 우선순위를 높게 책정하고 있다. 중증정신질환자에 대한 사례관리, 우울 및 자살예방, 중독성 질환에 대한 관리 등 거의 모든 영역의 정신건강문제를 공공영역에서 다루고 있는 정신보건센터의 사업우선순위를 결정해나가는 과정에서 아동청소년정신건강사업은 중증정신질환자관리사업에 이어 우선순위 2위를 차지하고 있다.

정신보건센터의 경우, 아동청소년정신보건사업의 사업비중은 전체 사업의 15% 수준인 것으로 나타나고 있으나, 문제는 정신보건센터의 인력 현황이 문제의 크기 대비 절대 부족한 상황이므로 실제 전담인력은 채 1명이 안되는 수준으로 나타났다(2006년). 이는 현재에도 크게 개선되지 않았으며, 전국에서 정신보건센터의 예산과 인력이 가장 많은 지역인 서울시의 경우에도 아동청소년정신보건사업의 투입인력은 2011년 기준 평균 2FTE(Full Time Equivalent)수준으로 나타나고 있다. 2FTE가 제공하는 서비스의 양적 수준은 평균 100여명의 아동청소년에 대한 지속사례관리를 제공하는 것이며, 아동청소년 정신질환 추계유병인구(아동청소년의 12.8%)의 약 2%에 대한 초기상담서비스를 제공하고 있는 수준이라고 할 수 있다. 청소년상담지원센터를 중심으로 하는 CYS-NET의 서비스가 합쳐지면(2012년 상반기 약 3만여 명), 문제의 크기 대비 서비스 공백을 다소 감소될 수 있으나 전체적인 공백현상을 해소

하기는 어려운 상황이라고 볼 수 있다.

따라서 서비스의 분산, 분절을 논하기에 앞서 공백현상을 해결하는 것이 가장 급선무가 될 수 있다. 정부의 정책우선순위에서 아동청소년 정신건강문제가 적절한 수준으로 자리매김할 수 있어야 할 것이다.

2. 향후 정책 과제

가. 아동청소년 정신건강서비스 전달체계 구축 방향

1) 서비스 대상, 콘텐츠 및 목표 설정의 구체화

“아동청소년정신건강서비스를 제공하고 있다”는 명제는 참이겠지만 누구를 대상으로 어떤 목표를 가지고 무슨 서비스를 제공하고 있다는 점은 보다 명료화될 필요가 있다. 청소년 관련서비스의 경우 상대적으로 더 명료하며 정신보건센터의 경우 덜 명료하다. 서비스 대상과 내용 그리고 목표를 분명히 설정하여 정신건강 서비스의 총량을 규정하고, 욕구 대비 서비스 갭을 파악할 수 있으며, 인접서비스와의 접점을 정의할 수 있다. 접점이 정의되고 합의되면 자연스럽게 서비스 전달체계도 구축될 수 있게 될 것이다.

따라서 아동청소년정신건강증진사업, 정신질환예방사업을 기획, 전개해나가는데 있어 사업 구성요소를 진단할 필요가 있다. 질환 발생을 예방하는 1차 예방사업인지? 고위험군을 조기 발견하는 사업인지? 발견된 고위험군의 증상을 개선하는 사업인지? 분명히 규정되어야 한다. 근거에 입각하여 ‘해야 하는 것’을 사업으로 강화하고 실적확보를 위한 사업 등은 과감히 지양되어야 한다.

2) 정신건강 공공서비스의 절대적 부족에 대한 대책

서비스 공백을 최소화하고, 미충족 욕구를 최소화하기 위해서는 적정 투입이 이루어져야 한다. 현재 상황에서 적정 투입을 이끌어내기 위해 필요한 것은 무엇을 하고 있는가를 홍보하는 것이 아니라 현재 정신건강서비스의 커버 수준을 정신건강전문

가, 소비자, 정부관계자, 그리고 국민 모두가 정확히 인지하는 것이라 할 수 있다. 현재 수준에서 적정한 정책우선순위에 도달하고 있는지는 계속 모니터링 해야 하며, 현재 수준에서는 필요서비스의 10%, 20% 수준에 달하기도 어렵다는 점이 분명해져야 한다. 이를 위해 필요한 것은 위에서 언급한 서비스 목표가 결정되어야 한다는 것 이외에도, 기관 서비스의 총량제 개념의 도입이 필요하다. 정신건강서비스는 기본적으로 노동집약적 업무이다. 한 사람의 정신건강의 수준을 향상시키는데 있어 전문적 소양을 가지고 있는 전문가 집단의 노력 외에, 다른 수단은 없다고 봐도 무방하다. 노동집약적 업무는 무한대로 제공될 수 없다. 이런 상황을 해결하기 위한 보다 적극적 정책방안이 논의되고 검토되어야 할 것이다.

3) 단선적(Linear) 시스템 vs 다원적(Multi-entry & Networking) 시스템 접근

다빈도 정신건강의 문제는 단선적 시스템으로 해결하기 어렵다. 서비스 전달과정에서 손실되는 경우가 발생하며 이는 학생정신건강검진사업의 예에서도 확인할 수 있다. 다원적 시스템은 그 시작과 끝이 존재하는 것이 아니라, 서비스의 시작은 여러 곳에서 시작될 수 있으며, 관련 기관의 공통의 또는 표준적 초기대응서비스 요소를 공유하고, 대상자의 요구에 따라 적정서비스기관으로 재배치되는 시스템이다.

의료기관에서도 서비스 전달이 시작될 수 있고, 학교에서도 시작될 수 있으며, 정신보건센터, 그리고 청소년상담지원센터 등 모든 관련기관에서 아동청소년정신보건 서비스는 시작될 수 있다는 개념이다. 중요한 것은 진입 이후의 네트워킹이다. 서비스의 분절적 요소를 최소화해야 하며, 상호간 서비스에 대한 정확한 인지와 이해를 필요로 한다. 서비스 연계를 정보제공의 수준으로 그치는 것이 아니라, 분명히 다음 서비스 기관으로 안착시키는 것까지 포함해야 한다. 이렇게 되기 위해서는 서비스 기관 각자가 분명한 역할 분담을 해야 하며, 이는 기관의 서비스 원형이 분명히 설정되어 있을 때 가능해진다.

나. 아동청소년 정신건강증진을 위한 정책과제

아동청소년 정신건강증진을 위한 정책과제는 위에서 언급한 아동청소년정신건강서비스 체계의 문제점과 전달체계 구축 방향과 일관성을 가질수 있도록 2010년 추진 검토된 국가정신보건 5개년 계획을 중심으로 아동청소년 정신건강증진 정책안을 제시해보고자 한다. 정신건강증진사업의 모형을 기반으로 하여 각 세부전략을 3가지로 구분하였다.

- 일차예방(A)
- 조기발견(B)
- 증진(C)

1) 발달단계 별 정신건강 검진과 개입체계 구축

- 연령대별 정신건강검사 실시 확대와 연계체계 수립을 통한 조기개입 강화(B)
- 부모양육기술지원을 통한 상담전화(Parenting Line)을 통하여 적절한 양육지원을 함으로써 초기 애착반응을 적정화하고 양육스트레스를 감소시킴(A)
- 특히 취약계층을 대상으로 하는 다양한 양육지원프로그램을 개발, 지원하고 지역사회 차원의 애착증진프로그램을 구성하고 보급함(A)

2) 교육·보건복지·의료 현장의 협력적 네트워크 강화

- 중앙 및 지역 아동청소년 정신건강협의체 구성을 통해 협력적 네트워크를 공식화하고 활성화시킴.
- 정신보건센터, 지역아동센터, 청소년상담지원센터, 지역사회복지관 등을 포괄하는 지역사회 협력망을 강화해 나가도록 함.
- 학교가 주도적 역할을 수행하는 학교 정신건강증진 프로그램 활성화를 위한 지원: partnership between school mental health and community mental

health (A,B&C)

- 일차서비스 제공자인 학교교사를 위한 상설 정신건강컨설팅 제공구조(school line) 운영(B)
- 교사 대상 아동청소년 정신건강증진 교육 및 전문성 개발 워크숍 확산(C)

3) 아동기 및 청소년기 특화된 정신건강 프로그램 제공 모형 개발

- Wee center 및 Wee class와의 연계체계 활성화를 통한 정신건강증진프로그램 제공 체계 구축(C)
- 부모대상 핫라인 (Parenting Hot Line) 시범 사업, 양육지원프로그램 등 근거가 입증된 프로그램을 개발하고 집대성함으로써 지역사회 기반의 다양한 정신건강증진프로그램을 보급 지원함(C)

4) 아동기 정서행동발달문제에 대한 적극적 발견, 관리 및 치료연계 체계 구축

- 아동기 정서행동발달문제에 대한 관리 사업을 통해 발견된 사례에 대한 중장기적 지속관리체계를 구축함(C)
- 치료비 지원 확대를 통한 취약계층 아동청소년의 치료연속성을 확보함과 동시에 치료 의뢰와 유지를 위한 아동정신건강문제 치료 협의체를 구성 운영하도록 함(C)
- 지역정신보건센터에 아동청소년정신보건서비스 전담팀 설치 확대 등을 통해 사례관리서비스 제공역량을 강화하고, 국가정신보건사업 안내 등의 사업지침내용을 재조정하여 취약계층에 대한 질환의 치료정하도록 함(C)

5) 청소년 자살예방을 위한 예방적 학교 환경 조성 및 위기개입

- 학교교사와 부모 및 관계자를 대상으로 하는 자살예방 문지기 교육 사업 활성화(B)
- 정신건강문제 선별검사 결과 혹은 우울증 및 자살 사고가 있는 것으로 파악된 청소년을 지역사회정신보건센터 및 의료기관에서 심층적으로 평가하고 치료할

수 있도록 하는 응급의뢰체계를 구축함(B)

- 자살한 교우를 경험한 학급, 학교를 대상으로 하는 사후중재프로그램 제공 강화(C)

3. 추천지표

- 아동청소년 스트레스 인지율
- 아동청소년 자살 시도율
- 아동청소년 자살사망률

제5절 아동의 신체활동 증진⁵⁸⁾

1. 현황 및 문제점

가. 신체활동 수준

각종 연구에서 신체활동(Physical Activity)은 튼튼한 체력을 기를 뿐만 아니라 비만을 예방하고, 스포츠맨십, 공동체의식 등 인성 함양, 두뇌 발달에도 기여하고 있다고 보고되고 있다.

신체활동 참여는 비만의 치료와 예방뿐만 아니라 심혈관, 대사적, 근골격계 건강 및 체력을 향상시키며, 우울증 및 정신 건강에 도움을 주고, 사회성 및 협동심을 함양시킨다(Watts et al, 2004; Humphries et al, 2002).

세계보건기구(WHO, 2002)는 운동을 통하여 심혈관질환의 80%, 제2종 당뇨병의 경우 90% 이상, 그리고 암의 1/3이 예방 가능하다고 보고하였다. 아동기의 신체활동은 발육발달에 긍정적 영향을 줄 뿐만 아니라 자아존중감, 자기확신감 향상, 스트

58) 이 부분은 본 연구를 위한 자문위원인 정상익(2012)의 ‘아동·청소년 건강수준 향상과 건강증진’에서 발췌하였으며, 일부 내용을 연구진이 추가하였다.

레스 감소, 사회적 자아정체감 확립 등의 심리사회적 효과를 가진다고 보고하였다. 또한 체중조절, 혈압 강하, 고밀도 지단백 콜레스테롤 증가, 당뇨 및 암 위험 감소, 자신감과 자존감 향상을 포함한 심리적인 안녕 증진 등의 효과가 있다(김창우, 2007; 박상갑 등, 2004).

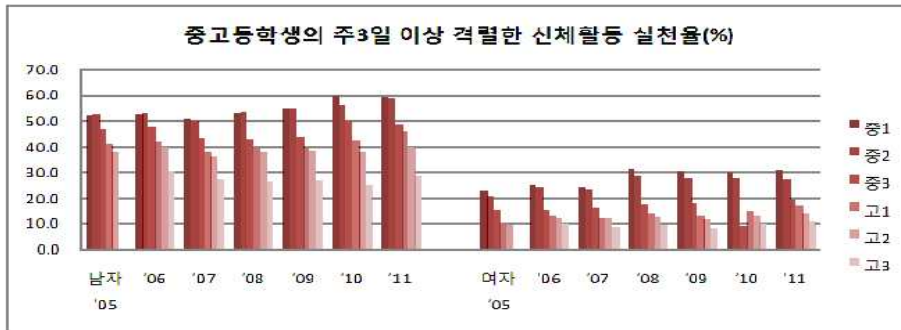
국민건강영양조사 및 청소년건강행태온라인조사 결과, 아동과 청소년의 운동실천율은 2001년 이래 다소 증가하였으나, 미국 아동청소년에 비해서는 낮은 수준인 것으로 나타난다. 중강도와 고강도 신체활동 실천율 모두에서 한국 청소년이 미국 청소년보다 매우 낮은 수준이다. 고등학생들의 운동실천율은 중학생들의 운동 실천율보다 낮다. 특히 고등학생들의 건강 향상을 위하여 학교체육이 강화되고 신체활동 기회가 증가되어야 할 필요성을 제기한다.

<표 6-11> 주3일 이상 격렬한 신체활동 실천율 (2011 청소년건강행태온라인조사 결과)

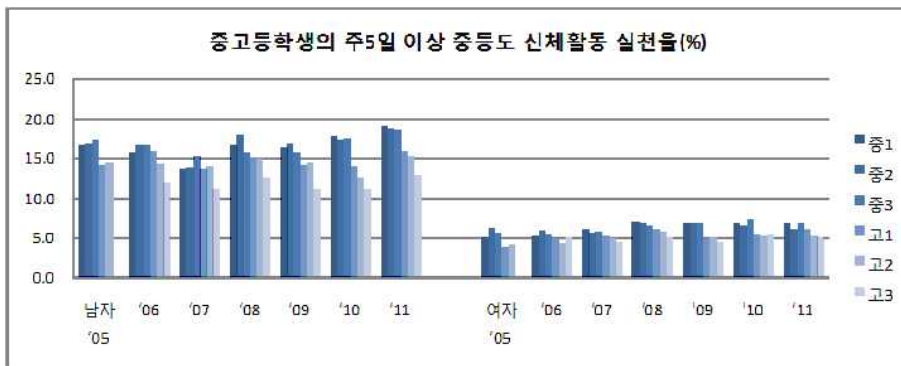
(단위: %)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
	남학생							여학생						
전체 학년	46.8	44.9	41.6	42.8	43.3	45.3	46.9	16.4	17.1	16.7	19.3	18.4	19.3	20.0
중1	52.3	52.9	50.8	53.1	55.0	59.7	59.3	23.1	25.1	24.5	31.3	30.4	30.1	30.8
중2	52.7	53.1	50.0	53.6	54.8	56.3	59.1	21.0	24.3	23.5	28.8	27.9	27.7	27.6
중3	47.0	47.7	43.6	43.0	43.7	50.0	48.9	15.3	15.6	16.5	17.8	18.0	9.3	19.4
고1	41.4	41.9	38.1	39.6	39.5	42.4	46.2	10.8	13.1	12.6	14.0	13.3	15.1	17.2
고2	38.3	39.9	36.5	38.2	38.6	38.1	39.7	9.7	12.3	12.4	12.8	11.8	13.3	14.0
고3	-	30.4	27.3	26.8	27.1	25.4	29.0	-	10.0	9.0	9.8	8.5	10.1	10.9
학교급														
중학교	50.8	51.3	48.1	49.9	51.1	55.3	55.7	20.0	21.7	21.4	26.0	25.4	25.6	25.9
고등학교	39.9	37.5	34.2	35.3	35.2	35.4	38.4	10.3	11.8	11.4	12.3	11.2	12.8	14.1
일반계고	39.5	37.7	33.7	35.1	35.0	35.1	39.0	9.4	10.2	9.9	10.9	10.1	11.7	13.0
특성화계고	40.7	37.3	35.5	35.7	35.9	36.2	36.5	12.7	16.1	15.4	16.7	14.9	16.7	17.9

[그림 6-1] 주3일 이상 격렬한 신체활동 실천율



[그림 6-2] 주5일 이상 중증도 신체활동 실천율



<표 6-12> 주5일 이상 중증도 신체활동 실천율 (2011 청소년건강행태온라인조사 결과)

(단위: %)

구분	`05	`06	`07	`08	`09	`10	`11	`05	`06	`07	`08	`09	`10	`11
	남학생							여학생						
전체 학년	16.1	15.4	13.7	15.7	14.9	15.1	16.7	5.2	5.3	5.5	6.3	5.9	6.2	6.2
중1	16.8	15.9	13.7	16.7	16.4	17.9	19.2	5.2	5.4	6.1	7.1	6.9	6.9	7.0
중2	16.9	16.7	14.0	18.1	17.0	17.4	18.8	6.4	6.0	5.7	6.9	7.0	6.6	6.2
중3	17.4	16.7	15.4	15.9	15.9	17.5	18.6	5.7	5.5	5.9	6.6	6.9	7.5	7.0
고1	14.3	16.0	13.7	15.1	14.3	14.1	16.0	4.0	5.1	5.4	6.2	5.0	5.5	6.2
고2	14.6	14.4	14.1	15.0	14.6	12.7	15.3	4.3	4.5	5.0	5.8	5.2	5.4	5.4
고3	-	12.0	11.1	12.7	11.2	11.1	12.9	-	5.3	4.6	5.2	4.6	5.5	5.3
학교급														
중학교	17.0	16.5	14.4	16.9	16.4	17.6	18.9	5.8	5.7	5.9	6.9	6.9	7.0	6.8
고등학교	14.5	14.2	13.0	14.4	13.4	12.7	14.7	4.1	5.0	5.0	5.8	4.9	5.4	5.6
일반계고	13.2	13.7	12.3	13.9	13.1	12.5	14.7	3.7	4.3	4.6	5.4	4.7	5.1	5.3
특성화고	17.6	15.3	14.9	15.7	14.3	13.0	14.9	5.1	6.6	6.3	6.8	5.9	6.7	6.8

<표 6-13> 우리나라 청소년 건강행태(2011년 청소년건강행태 온라인 조사 결과) 및 미국과의 비교¹⁾

(단위: %)

지표	성별	중학교				고등학교				합계
		1	2	3	합계	1	2	3	합계	
하루 60분 주5일이상 신체활동 실천율2)	남자	19.2	17.8	17.7	18.2	14.7	13.8	11.6	13.4	15.8
	YRBS	61.0				62.3	58.5	57.3		
	여자	6.4	5.6	5.3	5.7	4.8	4.3	5.0	4.7	5.2
	YRBS	44.5				40.3	35.7	32.0		
	전체	13.1	11.9	11.8	12.3	10.1	9.4	8.5	9.3	10.8

주: 1) 미국 CDC에서 수행하는 YRBS (Youth Risk Behavior Surveillance)와의 비교이며 건강행태의 정의가 동일한 경우만 제시함.

2) 신체활동 실천율-최근 7일 동안 운동 종류 관계없이 심장박동이 평상시보다 증가하거나, 숨이 찬 정도의 신체활동을 하루에 총합이 60분 이상 한 날이 5일 이상인 경우

자료: 보건복지부·질병관리본부 (2012). 2010년 청소년건강행태 온라인 조사 결과

아동청소년의 8.8%가 운동의 필요성을 느끼지 못하고 있으며, 54.7%가 시간이 없어서 규칙적인 운동을 못한다고 응답하였다는 점을 볼 때 학교체육과 건강교육이 강화되어야 하며, 청소년의 신체활동 증진은 교육제도의 개선이 없이는 쉽게 개선되기 과제로 나타나고 있다.

아동 및 청소년에 대한 국민건강영양조사 조사 결과, 신체활동에서도 사회계층별

차이를 볼 수 있다. 부모의 교육수준, 월평균 가구소득, 의료급여 대상자 등 사회경제적 수준이 낮은 계층의 청소년은 중강도 및 고강도 신체활동 및 운동뿐만 아니라 근력운동, 유연성 운동도 더 적게 하고 있다.

우리나라는 특히 청소년을 위한 실내외 체육시설 미비 및 효율적인 시설 운영 미흡으로 청소년들의 신체활동 기회는 현저히 낮은 실정이다. 일선 중, 고등학교에서 체육교과목의 폐지로 인해 학교에서의 신체활동 기회의 감소와 더불어 대사성질환 예방과 처치 및 건강유지를 위한 체육교육의 기회마저 상실하고 있는 실정이다. 2005년 교육인적자원부가 고등학교 2, 3학년을 대상으로 한 조사보고서에 의하면 현재 76%의 학교가 체육교과를 필수가 아닌 선택과정으로 편성하고 있으며, 이중 26%의 학교는 체육을 선택하고 있지 않는 실정이다(교육과학기술부, 2005).

최근 교육과학기술부(2008)에서 조사된 우리나라의 소아·청소년들의 건강 체력 현황을 살펴보면 학생들의 지나친 학습부담, TV시청, 컴퓨터 게임 등으로 신체활동 및 운동량이 부족하여 초·중고 비만율은 점차 증가하고 있고 체력은 저하되고 있는 추세이다. 이와 같이 우리나라 아동·청소년은 지나친 학습 부담, 체육시간 부족, 학교 체육수업 참여 감소, 체육시설 미비에 따른 신체활동 감소로 아동·청소년의 비만이 증가하고 체력이 저하되고 있다.

이제까지 초·중고 학교를 통한 신체활동의 증진방안은 최근 학교체육 활성화 대책(2008~2012), 2012년 1월 제정된 학교체육진흥법 등으로 제도적 기반을 마련하고 다양한 시책을 펴면서 재원을 투입하고 있으나 학교 밖 아동·청소년과 취학 전 아동에게 신체활동 습관을 익히고, 신체활동을 지지하는 지역사회의 체육시설 확보 등 환경여건을 마련하는 데는 아직까지 매우 미흡하다.

학경기 이전 아동을 위한 신체활동 프로그램 개발과 운영, 저소득층 아동에 대한 방과후 돌봄 서비스에서의 신체활동 증진방안, 방과후 방임된 아동에 대한 프로그램은 아직까지 거의 전무하여 사회경제적 계층별로 서비스 접근의 차이를 초래하고 있다.

또한 보육인프라 등 아동기의 서비스 체계가 보건복지부에 소관되어 있고, 학생은 교육과학기술부, 청소년과 성인의 생활체육 인프라는 문화체육관광부에 속해 있어 아동을 거쳐 학령기와 청소년기로 접어들면서 신체활동(체육) 관련 영역이 분절되

어 있으며, 연계가 거의 없이 이루어지고 있다. 여기서 신체활동의 증진을 위한 프로그램 제공과 생활습관 형성에서 사각지대가 발생하고 있으며, 서비스의 연속성을 확보하지 못하고 건강관리와 연결되지 못하는 문제를 안고 있다.

나. 아동 청소년 신체활동 관련 주요 정책과 제도 현황

1) 학교체육활성화 대책(2008~2012)

교육과학기술부가 「학교체육활성화 대책」(2008~2012)을 마련하였으며, 문화체육관광부는 부처 간 양해각서(MOU)를 체결하여 다음 10가지 ‘SPORT 전략’으로 추진하여 왔다.

- 학생 건강체력평가제도(PAPS) 도입
- 학교 스포츠산업 육성
- 신체활동 7560+ 운동 전개
- 학교스포츠 클럽 육성
- 학교체육진흥 관련 법 제도 개선
- 학교체육진흥위원회 확대 구성 운영
- 학교운동부 교육적 운영 관리
- 학교 체육교구, 시설 확충 및 선진화
- 체육교육과정 운영 질제고
- 초등학교 스포츠 강사 지원

2) ‘학교스포츠클럽’ 활동의 교육과정 반영

중학교에 학교폭력근절 종합대책의 일환으로 2012년 3월부터 스포츠강사 확대 배치 등 지원

3) 스포츠 강사 배치, 학교스포츠클럽 전담교사 지정, 학교스포츠클럽 대회 운영

- 학교체육활성화 대책을 확산하여 초등학교에 스포츠 강사를 확대 배치하고, 중학교에도 스포츠 강사를 지원하여 학교스포츠클럽 활동 지도와 방과후학교에서

체육프로그램, 토요 스포츠클럽 강습을 지도하도록 강사로 및 전담교사 활동비를 지원하는 시책을 추진하고 있다.

- 또한 초등학교 4학교에서 고등학교 3학교까지로 하는 학교스포츠클럽 대상 아동을 초등학교 2학년까지 확대하여 체육활동을 확산시키고, 전국학교스포츠클럽 대회와 리그 운영 등을 통하여 학생들의 신체활동과 증가시키고 인성교육을 병행하는 프로그램을 운영하고 있다.

4) 아동 체육활동 지원

초등학교 아동들의 방과후 체육활동 및 토요 스포츠활동을 지원하여 건강증진 및 운동습관 형성을 도모하여 지속적인 신체활동을 증진시키기 위해 2012년도 시군구별 1개소씩 230개소 방과후 활동, 토요 스포츠 활동 지원하는 프로그램이 운영되고 있다. 연차적으로 확대하여 2015년도 500개소까지 확대를 계획하고 있다.

5) 학생건강체력평가제(PAPS) 내실 운영

학생신체능력검사를 개선하여 학생건강검사로 개정하면서 학생건강체력평가제(Physical Activity Promotion System, PAPS)가 도입되었다. PAPS는 학생건강체력을 평가하고 신체활동 처방을 통해 체육활동을 하도록 하는 시스템으로 관리하는 프로그램이다. 2009년에는 초5~6(초4, 선택)으로 운영되었으나 2010년 중학생으로 확대되고 2011년에는 고등학생까지 적용하고 있다.

6) 학생 신체활동 가이드라인 제시(2007~) : 신체활동 7560⁺ 운동 전개

성장기 청소년의 건강체력 증진, 질병예방, 비만감소를 위해서는 하루 60분 정도 지속적인 운동이 필요하다.

- 미국(CDC), 캐나다 : 청소년은 하루 최소 1시간 신체활동 권장
- (1970년대) 3일/주 ⇒ (1990년대 이후) 5일, 거의 날마다/주 변화 추세

학생 신체활동 가이드라인 "일주일(7)에 5일 이상, 하루에 60분 이상 누적(+)해서 운동을 한다."를 실천하도록 캠페인하고 학생건강체력평가를 초(2009), 중(2010), 고(2011) 연차적 확대 실시에 따라 초·중·고 학생 신체활동 7560+ 실천율을 매년 조사하고 있다.

학생 신체활동 7560+ 실천율 조사(2012년)에서 2011년도 학생 신체활동 7560+ 실천율은 15.3%(초 25.0%, 중 12.4%, 고 11.7%)로 나타났다.

<표 6-14> 신체활동 7560+ 실천율

(단위: %)

구 분	초5	초6	소계 (A)	중1	중2	중3	소계 (B)	고1	고2	고3	소계 (C)	전체 (A+B+C)
2009	15.3	11.2	13.3	-	-	-	-	-	-	-	-	13.3
2010	20.8	17.7	19.2	8.9	8.3	10.6	9.3	-	-	-	-	14.2
2011	25.7	24.2	25.0	15.9	11.8	12.9	12.4	9.7	8.5	14.9	11.7	15.3
증감 (2011-2010)	4.9	6.5	5.8	7.0	3.5	2.3	3.1	-	-	-	-	1.1

자료: 교육과학기술부 (2010).

7) 스포츠 바우처 사업

저소득층 아동과 청소년(만7~19세)에게 스포츠강좌 및 용품을 지원하는 스포츠 바우처 사업은 문화체육관광부 산하 국민체육진흥공단이 지방자치단체와 분담(문화부 국민체육진흥기금 70%, 지자체 30%)하여 저소득층에게 스포츠 활용 참여를 제 공하는 사업이다. 2011년 28,960명을 지원하였으며, 2015년까지 54,300명까지 확대할 계획에 있다.

- 2009년 9,402명(예산 3,920백만원) → 2010년 14,085명(6,000백만원) → 2011년 29,050명(12,308백만원)을 지원하였으며,
- 2011년 28,960 → 2012년 36,000 → 2013년 72,000 → 2014년 108,000 → 2015년 144,000명으로 확대 계획

8) 학교체육진흥법 제정

2012년 1월 제정된 학교체육진흥법은 학생의 체육활동 강화, 학교체육 활성화를 통해 학생들이 건강하고, 균형 잡힌 신체와 정신을 기르도록 하는데 목적을 두고 있다. 이 법은 주요 내용에는 체육교육과정 운영 충실 및 체육수업의 질제고, 학생건강체력평가, 학교 체육시설 설치, 건강체력교실 및 학교스포츠클럽 운영, 유아 및 장애학생 체육활동, 학교체육진흥위원회 설치, 지원지역사회와 협력 등으로 구성되어 있다. 2013년 1월부터 시행되게 되면 학생들의 체육활동 활성화를 통한 신체활동이 증진과 환경 여건의 지원 등이 따를 수 있는 제도적 근거가 마련되었다고 볼 수 있다.

2. 향후 정책과제

가. 범 정부(복지부, 교과부, 문화부 등) 차원의 연계 강화

교육과 보건 및 복지 주체가 협력적인 네트워크를 공식화하고 아동과 청소년을 중심으로 하여 신체활동이 증진을 위한 각종 사업과 서비스 및 인프라가 생애주기에 따라 연결되어야 한다. 학교의 체육활성화 대책이 학교 현장 뿐 아니라 지역사회 프로그램 속에서 실행될 수 있도록 연결되어야 한다.

이를 위해서 아동청소년 신체활동 증진 위원회를 구성하고, 관련 부처 공동 정책 과제 개발로 공동 사업을 추진하며, 이를 위한 협약(MOU) 체결을 통한 협력사업 전개가 필요하다.

특히 협력이 필요한 분야는 아동의 비만예방관리 사업, 아동과 학생의 건강 증진을 위한 건강증진학교 프로그램 등을 들 수 있다.

나. 건강증진모델학교(Health Promoting School) 프로그램의 운영 확대

세계보건기구의 건강증진학교(Health Promoting Schools, HPS) 프로그램이 우리나라 일선 학교에서의 일부 시범사업으로 시도되고 있으나 확산되지는 못하고 있

다. 건강증진학교의 5가지 기본 영역, 즉 학교보건정책, 학교의 물리적 환경, 학교의 사회적 환경, 지역사회 연계, 건강생활을 위한 개인 건강 기술에 관한 접근 등의 요소로 학생 건강을 위한 포괄적인 건강증진사업이 도입되어 아동 청소년기의 기본적인 건강관리체계가 확립되어야 할 것이다.

교육과학기술부에서는 학교에서 학생 및 교직원의 건강증진을 위한 포괄적인 접근 전략으로서 ‘건강증진학교’의 개념을 도입하여 2012년에는 100개교를 시범학교로 지원하고 있다. ‘건강증진학교’ 모델을 적용하여 체육교육과 신체활동 증진, 학생 검사와 PAP 연계, 급식과 영양교육, 비만예방교육, 부모교육과 지역사회 연계를 통해 아동의 신체활동을 건강과 연계하여 통합적으로 추진할 수 있다.

교육과학기술부의 ‘건강증진모델학교’ 사업은 2012년 100개교에서 2013년 200개교, 2014년에는 300개교로 건강증진학교 운영을 확대계획에 있어 지역에 따라 학교내에 건강증진센터를 설치하여 신체활동과 함께 비만, 음주, 흡연 예방, 정신건강서비스 지원 등 포괄적인 학생건강증진 프로그램을 운영하여 지역사회의 보건의료 전문 인력이 참여하여 보건소 등 지역 건강관리 시스템과 연계되어야 할 것이다.

다. 신체활동의 중요성에 대한 교육 강화

아동청소년들이 신체활동의 중요성에 대해 인식할 수 있도록 신체활동이 인성 함양(리더십, 자신감 등), 두뇌발달, 학업성적 향상에 긍정적 효과를 알리는 것이 필요하다. 체육교과 수업을 개선하기 위해서 어린이집과 유·초·중·고 학교급별 체육 교과서, 지도서, 수업보완지도자료 등을 개발 보급하며, 체육교과연구회 활동 지원이 필요하다. 학령기 이전 아동이 이용하는 어린이집, 지역아동센터 등의 방과후돌봄시설에서의 신체활동에 대한 인식 교육이 이루어질 수 있도록 프로그램개발이 요구된다.

라. 법·제도 개선

「학교체육 진흥법」, 「국민체육 진흥법」 등 체육관련 법령 검토 및 개선 방안이 마련되어야 할 것이며, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 등 교육관련 법령

검토 및 개선 방안 마련이 요구된다. 시·도 조례, 교육규칙 등 검토도 요구된다.

마. PAPS 의 확산

초등학교 1~3학년, 유치원, 장애학생 외에 대학생, 일반인 대상 평가기준, 건강체력 증진 시스템 구축이 필요하다. 또한 PAPS 결과를 사회적 합의를 도출하여 고입·대입에 점진적으로 반영하며, 건강 체력 우수학생 및 실천 우수교 포상을 효과적인 확산을 통해 신체활동이 증진되도록 한다.

바. 학령기 이전 아동을 위한 신체활동 가이드라인과 프로그램 개발

아동의 발전수준에 맞추어 어린이집과 유치원에 보급할 수 있는 신체활동 증진 프로그램을 개발하며 실천적인 가이드라인을 보급한다.

사. 아동 신체활동 가이드라인 개발과 사업과의 연결

호주에서는 정부 차원에서 ‘신체활동 참가 권고문’을 통해 아동·청소년(5~18세)은 매일 60분 이상 신체활동에 참가해야 하며 컴퓨터 게임, TV 시청 등 하루 전자매체 사용은 2시간 이하로 제한하고 있는 바와 같이 선진 각국에서는 국가 차원에서 아동·청소년의 신체활동 강화 정책을 추진하고 명확한 가이드라인을 제시하고 있다. 우리나라에서도 아동의 신체활동 가이드라인 개발을 통해 일관성 있는 메시지를 전달하고 다양한 프로그램 운영의 근거가 되어야 할 것이다.

아. 어린이집, 유치원, 방과 후 돌봄 서비스, 보건소의 연계된 아동 건강관리 프로그램과 신체활동 증진 내용 포함

어린이집, 유치원, 방과 후 돌봄 서비스, 보건소 기반의 아동건강관리, 비만예방, 식습관 프로그램에서 신체활동 기회 증진을 위한 내용을 포함한다. 또한 공공체육시

설, 민간 자원을 활용한 ‘Active Kids System’ 을 개발하여 어린이집, 유치원, 방과 후 돌봄 서비스에서의 신체활동 수업을 증가시켜야 할 것이다.

3. 추천지표

교과부에서는 학생 신체활동 증대 관련 지표(통계)를 관리하고 있으며, 일부는 시·도교육청 평가를 통해 실행력을 강화하고 있다.

<표 6-15> 현행 학생 신체활동 증진 관련 지표

내용	자료 수집 방법	비고
① 학교스포츠클럽 학생등록률 - 학생등록률(70%) - 전년 대비 증감율(30%)	- 교육정보시스템(NEIS) 체육시스템을 통해 취합·통계 생성	시·도교육청 평가 지표('12)
② 학생건강체력평가 등급 비율 - 체력평가 등급 비율(70%) - 향상도(30%)	- 교육정보시스템(NEIS) 체육시스템을 통해 취합·통계 생성	시·도교육청 평가 지표('12)
③ 체육·예술(음/미) 교과 수업시수 확대 현황	- 교과부(교육청) 자체 조사	시·도교육청 평가 지표('12)
④ 학생 비만율(BMI) 등 건강조사	- 교과부(교육청) 자체 조사	
⑤ 학생 신체활동 7560+ 실천율	- 교과부(교육청) 자체 조사	
⑥ 기타	- 체육시설 현황, 스포츠강사 등 인력지원 현황 등	

앞으로 아동·청소년의 신체활동 활성화를 위한 지표(목표)로는 <표 6-15>에서 제시된 ①~⑥까지의 현행 지표 외에 <표 6-16>과 같은 것들이 검토될 수 있을 것으로 본다.

<표 6-16> 추후 학생 신체활동 증진 관련 지표(안)

내용	자료 수집 방법
① 토요 스포츠데이 참여 현황 - 토요일 스포츠활동 학생 참여 현황	- 교과부(교육청) 자체 조사
② 아동·청소년(또는 학생) 신체활동 백서 발간(매년)	- 체육과학연구원, 학교체육진흥원 (추후 설립 예정) 등을 통해 발간
③ OECD 국가 아동·청소년(또는 학생) 신체활동 현황 비교	
④ 아동·청소년(또는 학생)과 가족, 이웃(지역주민)과 함께하는 신체활동 현황 등	

제6절 장애아동·청소년 지원방안⁵⁹⁾

1. 현황

가. 장애아동·청소년의 인구사회학적 현황

장애아동·청소년은 전체 장애인 인구 2,611,126명 중 90,264명으로 약 0.92%의 출현율을 보여준다(표 1 참조). 장애종류별로는 지적장애 41,325명(45.8%), 자폐성장애 11,621명(12.9%), 뇌병변장애 11,542명(12.8%) 순으로 나타났으며, 그 외 시각장애, 언어장애, 청각장애도 출현율이 높은 것으로 나타났다.

<표 6-17> 장애종류별 재가장애인출현율

(단위: 명, %)

구분	0~17세			전체		
	추정수	구성비	출현율	추정수	구성비	출현율
지체장애	9,611	10.6	0.10	1,325,878	50.8	2.78
뇌병변장애	11,542	12.8	0.12	316,309	12.1	0.66
시각장애	5,763	6.4	0.06	256,840	9.8	0.54
청각장애	3,258	3.6	0.03	278,337	10.7	0.58

59) 본 절은 본 연구를 위해 자문원으로 작성된 김미옥(2012)의 ‘장애아동·청소년 지원방안’에서 발췌하였음

구분	0~17세			전체		
	추정수	구성비	출현율	추정수	구성비	출현율
언어장애	3,866	4.3	0.04	21,049	0.8	0.04
지적장애	41,325	45.8	0.42	153,333	5.9	0.32
자폐성장애	11,621	12.9	0.12	16,238	0.6	0.03
정신장애	252	0.3	0.00	103,893	4.0	0.22
신장장애	216	0.2	0.00	58,500	2.2	0.12
심장장애	2,467	2.7	0.03	18,508	0.7	0.04
호흡기장애	206	0.2	0.00	19,248	0.7	0.04
간장애	66	0.1	0.00	9,288	0.4	0.02
안면장애	71	0.1	0.00	2,425	0.1	0.01
장루·요루장애	-	-	-	16,704	0.6	0.04
간질장애	-	-	-	14,573	0.6	0.03
계	90,264	100.0	0.92	2,611,126	100.0	5.47

자료: 김성희 외(2011), 2011년 장애인실태조사, 보건복지부-한국보건사회연구원

전체 장애인을 기준으로 했을 때, 지체장애 출현율은 2.78%로 가장 높은 반면, 장애아동·청소년의 지체장애 출현율은 0.10%이고, 지적장애 0.42% 자폐성 장애 0.12%로 발달장애의 출현율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 지체장애의 경우, 선천적 장애보다는 성인기 이후의 사고, 재해 등으로 인한 후천적 장애 발생이 큼을 시사한다.

연령별 출현율을 살펴보면(표 2), 0~4세는 0.24%, 5~9세는 0.92%, 10~14세는 1.37%, 15~19세는 1.12%로 아동기보다는 청소년기의 장애출현율이 높음을 알 수 있다. 성별 분포로는 여자에 비해 남자가 장애 출현율이 높았으며, 특히, 10~19세 청소년기의 출현율은 여자에 비해 남자가 훨씬 높은 것으로 나타났다.

<표 6-18> 성별연령별 재가장애인출현율

(단위: 명, %)

구분	남자			여자			전체		
	추정수	구성비	출현율	추정수	구성비	출현율	추정수	구성비	출현율
0~4	2,980	0.2	0.26	2,421	0.2	0.22	5,401	0.2	0.24
5~9	14,878	1.0	1.20	7,092	0.6	0.62	21,970	0.8	0.92
10~14	28,574	1.9	1.73	14,896	1.4	0.98	43,470	1.7	1.37
15~19	22,596	1.5	1.28	15,110	1.4	0.94	37,706	1.4	1.12
소계	69,028	4.6	-	39,519	3.6	-	108,547	4.1	-
전체	1,514,245	100.0	6.43	1,096,881	100.0	4.54	2,611,126	100.0	5.47

자료: 김성희 외(2011), 2011년 장애인실태조사, 보건복지부-한국보건사회연구원

연령별 시설장애인 분포를 살펴본 결과(표 3), 전체 시설장애인 72,351명 중에서 0~19세 시설장애인은 6,533명으로 전체의 9.0%로 나타났다. 0~9세에 비교하여 10~19세 청소년기의 시설장애인 비율이 훨씬 높았으며, 성별분포로는 여자(6.7%)에 비해 남자(11.6%)가 시설에 더 많이 거주하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 성별 구분없이 연령이 증가할수록 시설 거주 장애인 구성비가 증가하는 것으로 나타났다.

<표 6-19> 성별연령별 시설장애인 구성비

(단위: 명, %)

구분	남자		여자		전체	
	추정수	구성비	추정수	구성비	추정수	구성비
0~4세	158	0.5	80	0.2	238	0.3
5~9세	542	1.6	373	1.0	915	1.3
10~14세	1,356	3.9	881	2.3	2,237	3.1
15~19세	1,938	5.6	1,205	3.2	3,143	4.3
소계	3,994	11.6	2,539	6.7	6,533	9.0
전체	34,854	100.0	37,497	100.0	72,351	100.0

자료: 김성희 외(2011), 2011년 장애인실태조사, 보건복지부·보건사회연구원

장애아동·청소년의 특수교육 현황을 살펴보면(표 4), 특수교육 대상학생 85,012명 중에서 장애영역별로는 정신지체가 46,265명으로 가장 많았으며, 다음으로는 지체장애가 11,279명인 것으로 나타났다. 학교과정별로는 초등학교가 34,458명으로 가장 많았고, 고등학교가 21,649명, 중등학교가 21,535명으로 유사한 분포를 보여주고 있다. 통합교육과 관련해서는 특수학교에 24,720명, 일반학교 특수학급 44,433, 일반학교 일반학급(전일제 통합학급)에 15,647명인 것으로 조사되었다.

<표 6-20> 특수교육 현황(2012)

(단위: 명)

배치별			특수학교	일반학급		특수교육 지원센터	계
				특수학급	일반학급 (전일제 통합학급)		
특수교육 대상학생			24,720	44,433	15,647	212	85,012
학생수	장애영역별	시각장애	1,479	350	472	2	2,303
		청각장애	1,060	939	1,732	13	3,744
		정신지체	15,513	26,677	4,054	21	46,265
		지체장애	3,548	4,299	3,357	75	11,279
		정서행동장애	340	1,670	702	1	2,713
		자폐성장애	2,459	4,790	672	1	7,922
		의사소통장애	79	873	865	2	1,819
		학습장애	12	3,418	1,294	-	4,724
		건강장애	19	408	1,767	1	2,195
		발달지체	211	1,009	732	96	2,048
	계	24,720	44,433	15,647	212	85,012	
	학교과정별	장애영아	191	-	-	212	403
		유치원	832	1,138	1,705	-	3,675
		초등학교	6,863	21,695	5,900	-	34,458
		중학교	6,067	11,659	3,809	-	21,535
		고등학교	7,505	9,911	4,233	-	21,649
		전공과	3,262	30	-	-	3,292
		계	24,720	44,433	15,647	212	85,012
학교및센터수			156	6,598	6,707	199	10,310
			9,955				
학급수			4,086	8,927	(14,562)	48	13,061
특수학교(급)교원수			7,227	9,212	-	288	16,727
특수교육보조인력배치수			2,820	6,439	634	-	9,893

자료: 교육과학기술부(2012), 특수교육통계, 교육과학기술부

장애인의 사회적 차별 정도에 대해서는(표 6-21) 입학 전학시에 차별받았다고 응답한 사람 중 초등학교 34.2%, 유치원 30.5%로 ‘유아기 및 아동기’의 차별정도가 중학교 29.8%, 고등학교 29.3%의 청소년기보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 근소하여, 장애아동·청소년은 교육과정에서 입학·전학시 차별을 경험하는 학생이 상당수임을 알 수 있었다. 한편, 학교생활에서의 차별은 또래학생 49.2%, 교사 21.4%, 학부모가 15.1%의 수치로 나타나서 올바른 장애인식교육의

필요성을 제기한다.

<표 6-21> 장애인의 사회적 차별 정도

(단위: %)

구분	입학-전학시					학교생활		
	유치원	초등학교	중학교	고등학교	대학교	교사	또래학생	학부모
받았다	30.5	34.2	29.8	29.3	16.3	21.4	49.2	15.1
안받았다	69.5	65.8	70.2	70.7	83.7	78.6	50.8	84.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김성희 외(2011), 2011년 장애인실태조사, 보건복지부·보건사회연구원

<표 6-22> 장애인의 사회적 차별 정도

(단위: 건, %)

구분	남자		여자		전체	
	추정수	구성비	추정수	구성비	추정수	구성비
0~4세	158	0.5	80	0.2	238	0.3
5~9세	542	1.6	373	1.0	915	1.3
10~14세	1,356	3.9	881	2.3	2,237	3.1
15~19세	1,938	5.6	1,205	3.2	3,143	4.3
소계	3,994	11.6	2,539	6.7	6,533	9.0
전체	34,854	100.0	37,497	100.0	72,351	100.0

자료: 김성희 외(2011), 2011년 장애인실태조사, 보건복지부·보건사회연구원

장애인 성폭력과 관련해서는(표 6 참조) 2011년 기준으로 전체 성폭력 피해자 33,749명 중에서 2,431명이 장애인으로 나타났다. 이 중 7세미만은 0.3%, 7~13세 미만 234명, 13~19세 미만은 983명으로 전체 성폭력 피해 장애인 2,431명 중 1224명이 장애아동·청소년임을 알 수 있었다. 이는 전체 성폭력 피해 장애인 중 50.3%에 해당하는 것으로 상당수 장애아동·청소년이 성폭력 피해에 노출되어 있음을 알 수 있다.

<표 6-23> 성폭력 피해자 연령별 현황 (2011년)

(단위: 명, %)

계(명)		피 해 자 연 령					
		7세미만	7-13세미만	13-19세미만	19-60세미만	60세이상	미상
전체	33,749	786	3,813	9,914	15,927	401	2,908
	100.0	2.3	11.3	29.4	47.2	1.2	8.6
장애인	2,431	7	234	983	1,137	25	45
	100.0	0.3	9.6	40.4	46.8	1.0	1.9

자료: 장애인성폭력상담소(2011), 최근 성폭력 상담소 운영실적 및 피해자관련 현황, 민간행자료.

E. 장애, 기초 보건 및 복지 (협약 6, 18(3), 23, 24, 26 및 27(1-3)조)

장애아동

51. 위원회는 장애아동복지지원법, 장애아동재활치료사업, 장애아가족 양육지원사업을 환영한다. 그러나 위원회는 장애아동에 대한 정부지원이 저소득층 가정에만 제공되고, 물리치료 및 직업훈련 관련 비용은 포함되지 않는다는 사실에 우려를 표한다. 위원회는 또한 장애아동, 특히 여성장애아동이 교육을 받는 데 있어 겪는 어려움, 특수교육 교사와 감독관의 부족, 그리고 장애아동의 대부분이 장애가 없는 아동들과 분리되어 특수학교나 학급에서 교육받는다라는 사실을 우려한다.

52. 위원회는 대한민국이 2006년 채택된 장애아동의 권리에 관한 위원회의 일반논평 9호 (CRC/C/GC/9)를 고려하고 다음의 사항을 시행할 것을 촉구한다.

- a) 모든 장애아동에 적절한 지원을 제공하라.
- b) 장애아동의 교육요구를 충분히 충족시킬 수 있도록, 장애아동이 교육을 용이하게 받을 수 있도록 하고 특수교사의 수를 늘리는 방안을 마련하며 교사와 감독관에 적절한 교육연수를 제공하는 조치를 더욱 강화하라.
- c) 장애인등에관한특수교육법을 좀더 효과적으로 이행하며, 이를 위해 무엇보다도 충분한 예산 및 인력을 지원하라.
- d) 가능한 경우 장애아동이 통합교육을 받을 수 있도록 하라.

나. 장애아동·청소년에 대한 서비스 현황

1) 장애아동복지지원법

장애아동복지지원법은 2011년 8월 4일 제정(법률 제11009호)되고 2012년 8월 5일부터 시행되었다. 이 법은 18세미만 장애아동 및 그 가족을 대상으로 하고 있으며, 장애영유아를 위한 어린이집의 보육교사 및 특수교사 배치, 중앙과 지방의 장애아동지원센터 설치, 매 3년마다 장애아동 및 그 가족의 실태조사 등을 주요내용으로 한다. 2011년 제정되었으나, 2012년 8월 5일자로 시행령이 발표되어, 아직 구체적인 지침 등의 후속조치가 필요한 상황이다.

2) 발달재활서비스(장애아동재활치료)⁶⁰⁾

장애아동 발달재활서비스는 성장기에 있는 장애아동의 정신적·감각적 기능을 향상시키고 행동발달을 돕기 위해 적절한 재활치료 서비스와 필요한 정보를 제공하는 것이다. 또한 높은 재활치료 비용을 지원함으로써 장애아동을 양육하는 가정의 경제적인 부담을 경감시키는데 목적을 두고 있다. 이 사업은 조기재활치료가 필요함에도 고비용으로 인하여 적절하게 재활치료를 받지 못하고 있는 장애아동의 문제를 해결하고, 조기재활치료를 활성화하며, 장애아동 부모들의 경제적 부담을 경감하기 위한 목적으로 실시되었다. 이 사업은 보건복지부 지역사회서비스 혁신사업 중 자체개발형 사업을 확대하여 2009년도부터 전자바우처의 형태로 진행되고 있으며, 지원 대상을 점차적으로 확대하는 추세이다.

3) 장애아가족 양육지원사업

이 사업의 목적은 상시적인 돌봄이 요구되는 장애아 가정의 돌봄 부담 경감 및 이를 통한 가정안정성을 강화하고, 지역사회 내 자원봉사자 등을 돌보미로 활용함으로써 이웃과 함께 하는 가족돌봄 문화 정착 및 장애아동에 대한 사회적 인식 전환

60) 장애아동복지지원법 관련하여 2012년 8월 5일부터 장애아동 재활치료사업은 발달재활서비스로 명칭이 변경되었다(보건복지부, 2012)

을 도모하고자 한다(보건복지부, 2012). 이 사업은 돌봄 서비스와 휴식지원서비스로 구분되며, 돌봄서비스는 만 18세 미만의 자폐성·지적·뇌병변 장애아 등 중증 장애아와 생계·주거를 같이 하는 전국가구 평균소득 100% 이하 가정을 대상으로 한다. 휴식지원프로그램은 소득기준 상관없이 만 18세 미만의 모든 장애아 가족으로 돌봄서비스를 받지 않은 가정도 참여 가능하나, 가급적 돌봄 서비스를 받는 대상자를 50% 이상으로 하고자 한다.

2. 향후 정책과제

가. 정책차원에서의 과제

1) 장애아동·청소년의 명확한 법적·정책적 지위 확보

장애아동·청소년은 장애인이기 이전에 아동·청소년이다. 그러나 대부분의 정책이나 서비스에서 장애아동·청소년은 아동·청소년으로 고려되기보다는 우선적으로 장애인으로 인식되는 경향이 있다(김미옥, 2011). 그 결과 장애아동·청소년은 아동복지, 청소년복지, 장애인복지에서 정책의 주체로서가 아니라 주변인으로 기능하고 있다. 따라서 장애아동·청소년은 아동으로서의 보편적 지위를 가지고 있으나 장애라는 특수욕구를 가진 주체로서 법적·정책적 지위가 확보되어야 한다. 이를 통해 아동복지법, 청소년복지법과 장애인복지법에서 공통적으로 적용되어야 한다.

2) 장애아동가족지원법과 관련된 구체적인 사업지침 마련

2011년 제정된 장애아동가족지원법은 2012년 8월 5일 시행령을 공포하였다. 이 법이 장애아동과 그 가족이 갖는 고유한 어려움에 초점을 두고 제정된 점은 매우 고무적이다. 다만, 현재 시행령이 공포된 지 20여일이 경과한 상태여서 구체적인 사업지침과 방향성이 충분히 논의되지 못하고 있는 실정이다. 또한 관련법과의 연계성, 서비스 실천현장과의 적용성 등이 미비하므로, 향후 이에 대한 구체적인 사업지침이 마련되어 장애아동과 그 가족의 복지를 지원할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 장애아동·청소년 관련부처간의 협력강화

장애아동·청소년은 매우 복합적인 욕구를 지닌 대상이다. 아동청소년으로서의 건강한 발달권 및 교육권, 장애인으로서의 복지권 및 사회권 등 다양한 권리 및 욕구를 가지고 있다. 이에 따라 관련 정책부처 역시 복지부, 교육부, 노동부 등이 관련되어 있다. 따라서 이러한 관련부처 간의 협력 강화를 통해 일관되고 통합적인 장애아동·청소년 지원대책이 마련되어야 할 것이다.

4) 장애아동·청소년에 관한 정확한 욕구 및 현황 파악

그동안 국내에서 장애아동·청소년 및 그 가족을 대상으로 전국 단위의 실태 및 욕구 조사가 이루어진 적이 없어서, 구체적으로 이들의 욕구와 당면한 어려움이 무엇인지가 명확하지 않은 실정이다. 매 5년마다 장애인실태조사에서 일부 연령에 따른 욕구를 파악하고 있으나, 이는 인구현황 자료에 그치고 있어, 구체적인 이들의 특수상황 및 욕구는 나타나지 않고 있다. 따라서 전국단위의 대규모 실태조사를 통해 이들의 욕구, 당면한 어려움 및 관련 실태를 복지적 관점에서 파악해야 할 것이다.

나. 서비스 차원에서의 과제

1) 서비스 수행기관 및 서비스 제공자의 질적 향상 제고

장애아동·청소년에 대한 서비스는 현재 발달재활서비스(구 재활치료사업)와 장애아 양육지원사업이 대표적이다. 일부 장애인복지관 및 민간재활관련기관에서 서비스가 이루어지고 있으나, 이들 서비스 수행기관 및 서비스제공자들의 질적 수준의 편차가 매우 심한 것으로 제시되고 있다(강민희 외, 2011). 따라서 서비스 수행기관 및 서비스 제공자의 질적 향상을 위해 자격기준을 엄격히 함과 동시에 보수교육 기회의 확대 및 체계적인 수퍼비전 제도의 마련이 필요하다.

2) 장애아동·청소년에 대한 사회적인식 개선을 위한 서비스 확대

장애인들은 아동청소년기의 성장과정에서 동료, 교사 및 학부모로부터 사회적 차

별을 받았음을 보고하고 있다(표 5). 이러한 사회적 차별은 단순히 장애인에 대한 차별 뿐 아니라 학교폭력, 왕따, 성폭력(표 6) 등의 문제까지 이어지기도 한다. 따라서 근본적으로 이러한 차별문제를 해결하기 위해서는 우리 사회에 장애를 차별의 대상이 아닌 다름으로 볼 수 있는 인식개선 및 인권교육이 어린 시절부터 이루어져야 한다. 예컨대, 유치원, 초등학교 등의 공교육과정에서의 인권교육 뿐 아니라 일반 성인의 인식개선을 위한 제도적 장치 및 인권 교육 등이 이루어져야 한다.

3) 교육권 및 발달권의 보장

아동청소년기는 우리 사회의 건강한 성인으로 성장하기 위한 매우 중요한 시기이다. 다양한 인권의 영역들이 보장되어야 하나, 그 중에서도 교육권 및 발달권과 관련된 지원체계의 구축이 매우 필요하다. 교육권과 관련해서는 장애아동·청소년이 적절한 교육을 받을 수 있도록 하는 권리 뿐 아니라 가능한 통합교육을 받을 수 있도록 지원하는 환경 조성이 시급하다. 따라서 성장기부터 자연스럽게 통합환경에 노출되고, 이것이 성인기의 사회통합과 연계될 수 있도록 해야 할 것이다. 또 다른 하나는 건강한 발달을 지원하는 권리와 관련된 다양한 지원체계의 마련이다. 이러한 발달권은 편안한 주거, 양육, 영양, 문화적 경험 기회에의 노출 등 매우 다양할 수 있다. 따라서 아동청소년기에 장애가 이러한 건강한 발달권의 확보를 제한하지 않도록 하는 서비스 및 지원체계 마련이 요청된다.

4) 성인기로의 건전한 이전을 위한 준비프로그램의 마련

아동청소년기는 성인기로의 건전한 이전을 준비하는 과도기적 시기이다. 특히, 장애청소년들은 성인기 취업과 연계되는 교육 및 준비프로그램이 필요하다. 외국은 이를 다양한 형태로 마련하여 성인기로의 원만한 이전을 준비시키고 있다. 그러나 우리나라의 경우, 장애청소년은 그 어떤 생애주기의 장애인보다 더욱 서비스의 사각지대에 있는 경향이 있다(김미옥 박현정, 2012). 따라서 장애청소년들을 위한 다양한 지원프로그램을 마련함과 동시에 성인기를 준비하는 프로그램, 취업지원 프로그램 등이 동시에 지원될 수 있는 체계 마련이 필요하다.

다. 인프라차원에서의 과제

1) 장애아동지원센터의 역할 정립

장애아동가족지원법에는 중앙장애아동지원센터와 지방의 장애아동지원센터의 설립을 명시하고 있다. 그동안 장애인복지관 등을 중심으로 장애아동·청소년과 그 가족을 위한 서비스가 단편적으로 제공되었던 현실을 고려할 때, 이는 매우 고무적이다. 그러나, 아직 구체적인 역할 정립과 관련된 부분이 명확하지 않아, 기존의 관련기관과의 역할 혼돈이 우려된다. 예컨대, 장애가족지원센터, 장애인복지관 등이 그것이다. 따라서 이를 관련 기관들과의 역할과 중복되지 않으면서도 장애아동·청소년과 그 가족을 지원할 수 있는 역할과 기능 정립 방안 마련이 요청된다.

2) 아동청소년복지인프라에서의 장애아동·청소년 프로그램 제공

장애아동·청소년은 장애인이기 이전에 한명의 아동청소년이다. 그럼에도 불구하고, 다수의 서비스기관들과 복지 인프라는 우선적으로 장애관련기관만을 고려하는 경향이 있다. 그러나 이들이 ‘같은’ 아동청소년기라는 발달주기를 거치고 있는 아동청소년이라는 입장에서 본다면, 기존의 장애관련기관 뿐 아니라 아동청소년관련 기관 역시 이들에게 이용대상 기관이 될 수 있다. 예컨대, 지역아동센터 등이 그것이다. 만약 아동청소년기관들로부터 장애아동·청소년을 위한 서비스가 제공될 수 있다면, 기존의 인프라를 활용한 접근성 등의 효과 이외에도 비장애아동·청소년과의 사회통합을 통한 사회적 인식 개선 등을 통하여 함께 하는 사회로 한발 더 나갈 수 있을 뿐 아니라 별도의 기관 설립에 따른 추가비용을 지불하지 않는 이중효과를 가질 수 있을 것으로 본다.

3. 추천 지표(목표)

장애아동·청소년이 당면한 문제점을 감소시키고, 긍정적인 부분은 증진시킬 수 있는 목표나 추천 지표로는 다음과 같은 것들이 고려 가능하다.

- 장애아동·청소년에 대한 사회적 인식 변화
- 장애청소년 취업지원
- 특수교육 대상자 중 통합교육 인원
- 특수교사대비 학생 비율
- 서비스제공인력 대비 사례관리(혹은 이용자) 비율
- 장애아동·청소년의 복지지원프로그램의 양과 질
- 아동청소년복지와 장애인복지 분야의 연계 체계 구축

제7절 아동 안전사고 대책

1. 아동 안전사고 현황⁶¹⁾

가. 사망사고

전체 사망사고 현황으로 아동 안전사고로 인한 사망은 전체적으로 감소하고 있는 추세로 2009년 901명에서 2010년 747명으로 감소하였다. 총 사망자에서 안전사고 사망자 비율도 2009년 23.4%에서 2010년 20.6%으로 감소하였다.

<표 6-24> 아동 안전사고 사망자(비율)

(단위 : 명, %)

자타살 제외		계	0세	1 - 4세	5 - 9세	10 - 14세	15 - 19세
2008	총사망자	3,856	1,580	455	386	431	1,004
	안전사고 사망자(비율)	901 (23.4)	72 (4.6)	149 (32.7)	162 (42.0)	125 (29.0)	393 (39.1)
2009	총사망자	3,718	1,415	405	384	441	1,073
	안전사고 사망자(비율)	781 (21.0)	55 (3.9)	115 (28.4)	143 (37.2)	127 (28.8)	341 (31.8)

61) 본 내용은 본 연구를 위한 자문원으로 작성된 윤선화(2012)의 ‘아동안전사고대책’을 요약하였음.

자타살 제외		계	0세	1 - 4세	5 - 9세	10 - 14세	15 - 19세
2010	총사망자	3,620	1,506	386	277	417	1,034
	안전사고 사망자(비율)	747 (20.6)	55 (3.7)	112 (29.0)	102 (36.8)	117 (28.1)	361 (34.9)

자료 : 통계청(2009-2011). 사망통계연보.

한편 OECD 국가와의 비교를 위해 아동 연령 0세부터 14세로 제한하여 볼 때에도 인구10만명 당 아동안전사고률은 2003년 10.6명에서 2006년 7.2명, 2010년 4.8명으로 큰 폭으로 감소 중에 있으며 OECD 2005년 평균 5.6명보다 조금 낮은 수준이다. 주요 국가와 비교했을 때 2005년의 경우 스웨덴 2.7명, 영국 3.3명, 일본 4.6명이었다.

사고유형별 현황으로 사고유형별 현황을 살펴보면 운수사고가 가장 많고 그 다음으로 익사, 추락, 화상, 중독 순으로 발생되고 있다. 최근 3년간 전체 사망사고 비율을 살펴보면 익사, 화상사고는 감소하는 반면 운수사고, 추락사고, 중독사고는 증가하고 있다.

나. 교통사고

도로교통법에서 어린이는 13세 미만의 사람으로 규정하고 있어 어린이 교통사고는 만 12세 이하 어린이 사상자가 발생한 교통사고를 근거로 하였다. 전체 어린이 교통사고 추이를 살펴볼 때, 교통사고 발생건수는 감소 추세로 2009년 14,980건에서 2011년 13,323건으로 감소함으로서 전체사고 대비 사망자 점유율은 2009년 2.3%에서 2011년 1.5%감소하였다. 어린이 교통사고 사망자수는 2009년 154명에서 2011년 80명으로 감소하였다. 이는 어린이 인구 10명당 어린이 사망자수가 2009년 2.0명에서 12년 1.2명으로 감소한 것이다.

사고 유형을 볼 때 어린이 교통사고는 보행중 사망자가 1순위를 차지하였다.

<표 6-25> 어린이 교통사고 유형

(단위: 명)

구분	계	자동차 승차중	이륜차 승차중	자전거 승차중	보행중	기타
2009년	154	38	4	14	96	2
2010년	126	36	0	11	79	0
2011년	80	27	0	4	49	0

자료 : 경찰청(2010-2012). 교통사고 통계.

한편 스쿨존 내 어린이 교통사고는 2009년 535건에서 12년 751건으로 증가 추세이다. 이를 감소시키기 위해 실시한 어린이보호구역 지정을 살펴보면 2009년 9,584개소에서 2011년 14,921개소로 증가하고 있으나 스쿨존 내 어린이 사망사고도 2009년 7명에서 2011년 10명으로 증가추세를 나타내고 있다.

<표 6-26> 어린이보호구역 내 교통사고 추이

(단위: 건, 개소, 명)

구분	어린이보호구역 내 12세 이하 어린이 교통사고		어린이보호구역 지정현황		
	발생건수	사망자수	보호구역 지정개소	100개소당 발생건수	100개소당 사망자수
2009년	535	7	9,584	5.6	0.07
2010년	733	9	13,207	5.6	0.07
2011년	751	10	14,921	5.0	0.07

자료 : 경찰청(2010-2012). 교통사고 통계

다. 손상사고

연령별 현황으로 한국 소비자원의 조사에 따르면 만 1세 어린이 안전사고가 20.7%로 가장 많고 만 6세 이하가 77.6%로 특히 영유아의 안전사고가 빈번한 것으로 나타났다. 위해장소별 현황을 살펴보면 가정이 61.7%로 가장 높고, 그 다음으로 교육시설, 여가 및 문화시설, 상업시설, 교통시설, 스포츠/레저시설 등의 순으로 나타나 가정에서의 안전교육이 중요함을 시사한다.

<표 6-27> 장소별 어린이 안전사고 발생 현황

위해장소	건	%
가정	29,104	61.7
교육시설	3,574	7.6
여가 및 문화 놀이시설	3,402	7.2
상업시설	2,108	4.5
교통시설(도로 등)	1,030	2.2
스포츠/ 레저시설	971	2.1
의료서비스시설	443	0.9
교통시설(주차장 등)	289	0.6
기타	6,245	13.2

자료 : 한국소비자원(2012). 어린이 안전사고 피해정보 분석.

라. 학교사고

학교안전사고의 연도별 추이를 보면 2009년 69,487건에서 2011년 86,468건으로 지속적인 증가추세이다.

<표 6-28> 학교안전사고 발생 현황

구분	발생건수
2009년	69,487건
2010년	77,496건
2011년	86,468건

자료 : 학교안전공제회(2010-2011). 학교 안전사고 발생 및 보상통계

이를 사고시간별 현황을 살펴보면 휴식시간에서 발생하는 사고가 가장 많고 그 다음으로 체육시간, 수업시간, 일과시간 순서로 발생되고 있다. 최근 3년간 휴식시간, 수업시간에 발생하는 사고가 급격하게 증가하고 있다.

<표 6-29> 사고시간별 안전사고 현황

(단위 : 건)

구분	수업 시간	체육 시간	실험실습 시간	일과 시간	휴식 시간	등하교시 간	방과후 시간	기타	합계
2009년	4,496	25,651	756	7,533	25,052	3,490	1,881	628	69,487
2010년	8,860	24,461	547	6,361	29,013	5,086	2,063	1,105	77,496
2011년	10,130	26,729	667	7,243	31,934	5,696	2,801	1,368	86,468

2. 정책 현황 및 문제점

아동안전종합대책은 참여정부시 추진되었는데 이는 앞서 현황에서 살펴보았듯 아동사망자수가 OECD 국가 중 매우 높은 것에 주목하여 2003년을 어린이 안전원년으로 선포하고 국무총리실에 안전관리개선기획단, 대통령비서실에 어린이안전점검자문단을 설치하여 향후 5년간 아동안전사고 사망자수를 매년 10%씩 낮추는 것을 목표로 안전에 관한 종합대책을 마련하였다(김승권 외, 2008). 그러나 이후 2차 아동안전종합대책은 차기 현 정부에서는 이루어지지 않음으로써 근간의 아동안전에 대한 정책현황을 파악하기가 용이하지 않다.⁶²⁾ 이에 따라 아동안전에 관한 정책현황은 2008년 보건복지부와 한국보건사회연구원이 주관하여 1차 아동안전종합대책을 평가하고 차기의 계획을 제안한 “제 2차 아동안전종합대책 5개년 계획 수립 연구”를 중심으로 살펴보았다. 주요 내용으로 아동안전사고 사망유형 중 가장 큰 비중을 차지하고 있던 교통사고에 관한 안전대책, 안전사고 예방을 위해 선행되어야 하는 안전의식 교육, 그리고 안전 관련업무를 조정, 총괄하기 위한 추진체계에 대한 평가를 논의하면 다음과 같다⁶³⁾.

62) 현재는 국조실은 아동안전정책 조정에 대한 기능이 전혀 없으며, 국정홍보처가 없기 때문에 이에 대한 종합적 정책이 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다. 아울러 대부분의 부처가 아동안전업무를 축소 폐지함으로써 현재 부처별 사업내용을 분석하기가 용이하지 않다(윤선화, 2012).

63) 이하의 내용은 김승권 외(2008), “제2차 아동안전종합대책 5개년 계획 수립 연구”, 보건복지가족부·한국보건사회연구원에서 발췌, 요약하였음.

가. 교통안전대책

교통안전대책은 어린이보호구역 개선 및 시설 정비보강, 어린이보호구역 지정대상 확대 및 보호·단속 활동 강화, 교통사고 예방을 위한 각종 용품 개발 및 환경 정비, 어린이통학차량 운전자의 교육 및 안전기준 강화 등으로 구성되었다. 이러한 교통안전대책에 대해 다음의 세 가지 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 아직도 많은 곳의 어린이 관련 교육시설이 교통사고 예방을 위해 어린이 보호구역으로 지정되지 못했다. 어린이보호구역 지정 현황을 살펴보면 1996년 1,248개소 지정 이후 매년 평균 689개교를 신규로 지정하여 2006년 현재 총 8,141개소가 지정되었다. 하지만 2006년 기준 전국의 어린이보호구역 설치 대상지점 수는 16,202개소(초등학교, 유치원, 특수학교, 100인 이상 보육시설 포함)로 어린이보호구역 지정률은 약 50.2%를 보이고 있어, 어린이보호구역의 지정 및 설치가 지속적으로 필요함을 확인할 수 있다.

<표 6-30> 어린이보호구역 지정률 (2006년)

(단위: 개소, %)

구분	지정대상	지정현황	지정률
초등학교	5,7331)	5,302	92.5
유치원	8,2902)	2,274	27.4
특수학교	143	49	34.3
보육시설	2,036	516	25.3
총계	16,202	8,141	50.2

주: 1) 한국교육개발원(2006), 교육통계연보.

2) 여성부, 2006년 보육통계.

위의 표에서 제시된 바와 같이 대부분의 어린이보호구역은 초등학교를 대상으로 지정되었다. 유치원의 경우 어린이보호구역 법령이 시행된 1996년에 초등학교와 함께 어린이보호구역 지정 대상에 포함되었으나 유치원생의 등·하교가 도보가 아닌 통학버스로 이루어지기 때문에 상대적으로 신청률이 낮았던 것으로 보이며 특수학교 및 보육시설의 경우 개정된 규칙이 2006년도부터 시행되었기 때문에 지정률이 상대적으로 낮다.

둘째, 어린이보호구역의 지정과 운영은 양적으로 확대되었으나 실제로는 지정만 되고 어린이보호구역내 교통안전시설물의 설치가 미비한 경우가 많다. “어린이보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙”에 의하면 보호구역 내에는 도로표지, 도로반사경, 과속방지시설, 미끄럼방지시설, 방호울타리 등의 안전시설물을 설치 할 수 있도록 규정하고 있으나, 대부분은 칼라포장만을 설치할 뿐 필요 시설물을 설치하지 않은 경우가 많다.

셋째, 어린이보호구역을 지정하여 설치만 했을 뿐 안전성을 확보하기 위한 운영 및 관리를 소홀히 함에 따라 어린이보호구역 내에서 교통사고가 여전히 많이 발생하고 있다. 2005년 수행된 어린이보호구역 실태조사에 의하면 어린이보호구역으로 지정된 대부분의 지역에서 규정 속도인 30km 이상으로 주행하는 차량들이 관측되었고, 일부 어린이보호구역에서는 전체 차량의 약 47.6%가 60km 이상으로 주행하는 것으로 관측되기도 하였다(한국생활안전연합, 2005).

이런 현상이 발생하는 이유는 어린이보호구역을 통과하는 운전자가 어린이보호구역임을 인지하지 못하는 경우가 많기 때문이며, 아울러 보호구역 내에서 과속 단속이 거의 이루어지지 않기 때문이다. 게다가 보호구역에서 보·차도가 물리적으로 분리되어 있지 않아 어린이들의 보행안전이 확보되어 있지 못한 실정이며, 통학로를 따라 불법 주·정차가 여전히 성행하고 있어 어린이보호구역으로서의 제 기능을 다하지 못하고 있다.

이러한 한계점을 개선하고 안전한 교통환경의 조성을 위해 2012년 현재 다양한 노력들이 전개되고 있다. 어린이 교통안전 지킴이 워킹 스쿨버스(Walking School Bus)가 확산되어 등하교시 안전을 도모하고 있으며, 어린이 보호구역내 ‘보도와 차도 분리시설’ 및 ‘도로부속물’ 설치를 지속적으로 추진하여 보행자 교통사고의 위험성을 감소시키고 있다. 또한 어린이 보호장구 개발을 지원 및 표준화하고 저소득층에 무상대여하는 등 어린이 보호장구착용률을 제고하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 마지막으로 아동 및 청소년에 대한 교통안전교육기준과 교통안전교육 교수자료를 연령대별로 개발하여 보급하고 있다(보건복지부, 2012)

나. 안전교육

안전교육 대책은 부모 및 어린이 대상 안전교육 강화, 교육 및 이동시설 종사자에 대한 안전교육 강화, 안전교육프로그램 개발 보급으로 이루어졌다. 우선 아동 안전교육 내용을 교과과정에 반영하였는데 그 예로 2007년 교련교과를 ‘안전과 건강’으로 변경함으로써 생활 속의 각종 안전사고를 예방하고자 하였다. 또한 2003년 유아를 위한 안전교육자료 및 부모교육 자료를 개발 보급하여 유아 및 부모 대상 교육을 실시하였으며 2005년부터 2007년에 걸쳐 초등학생, 유아, 청소년용 안전교과서를 개발하여 배포하였다. 뿐만 아니라 1차 아동안전종합대책 이후 학교 교육과정 개선을 통해 학교에서의 안전교육을 보완하고자 하는 시도로서 2011년부터 “안전과 건강”이 고등학교 선택과목으로 채택되었다.

다음으로 교육 및 이동시설 종사자 교육에서 안전교육시간을 의무적으로 배정하였다. 즉 2003년부터 2006년에 걸쳐 유치원 학급보조자 연수 시 안전교육시간 2~3시간을 의무적으로 배정하여 교육을 실시하였다. 또한 보육시설에 대한 안전교육시간을 배정하였는데, 2004년부터 2006년 보육사업 안내지침에 분야별 안전교육 시간 배정을 구체화하고 교육실시 결과를 시군구청장에 보고하도록 의무화함으로써 안전의식을 제고하였다.

이와 더불어 안전교육 프로그램을 다양하게 개발 보급하였다. 어린이 안전캠프 및 어린이 안전관련 인터넷 사이트 운영이 활성화되었으며 인터넷을 통한 신속한 안전정보 게시로 안전사고 예방 및 안전교육을 도모하였다.

2012년 현재 가정 내 생활안전 교육프로그램 또한 개발되어 실시되고 있다. 아동 안전사고 발생률이 높은 연령대(만 5세 이하)와 사고유형에 맞추어 가정내 안전사고 예방 및 응급처치에 대한 부모교육이 실시되며, 전기안전커버, 모서리안전커버 등 안전용품과 부모들이 가정안전을 실천할 수 있는 안전수첩으로 구성된 가정안전꾸러미가 배포되었다(보건복지부, 2012).

다. 안전대책 추진체계

안전대책을 위한 세부추진과제로서 아동 안전 분과위원회를 구성하여 운영하고, 어린이 안전사고 관련 통계기준 개발, 어린이 안전정보 공유시스템 구축, 규제개혁 추진의 합리화, 어린이 안전대책 추진상황 점검 평가가 추진되었다. 그런데 안전대책을 추진하기 위한 추진본부가 구체적으로 마련되지 않고, 다만 이동안전분과위원회를 구성·운영하는 수준에 머무르고 있어 세부내용의 적절성이 낮다. 또한 어린이 안전정보 공유시스템 구축은 개별적으로 있는 어린이 안전정보를 서로 공유할 수 있는 시스템을 마련하는 것인데 단순히 ‘어린이 안전넷’을 운영하여 정보를 제공하는 수준에서 머물러 있어 본래의 취지에 맞게 진행되었다고 보기 어렵다. 향후에는 안전대책 추진체계에 있어 추진본부의 명확화, 평가를 통한 피드백, 종합계획 수립, 전달체계 확립 등이 세부추진내용에 포함되어져야 할 것이다.

3. 향후 정책과제

가. 인프라 구축: 2차 이동안전종합대책 수립 및 부처별 업무 조정 기능 강화, 아동 안전지원센터 설립

먼저 2003년 이동안전종합대책이 수립되어 5년동안 실시된 이후 중단되고 있는 2차 이동안전종합대책이 수립되어 부처별 안전관리 대책 및 평가가 이루어질 필요가 있으며, 10여개 부처에서 분산되어 추진되고 있는 이동안전정책의 방향 설정 및 아동업무의 효율성을 증진시킬 필요가 있다.

또한 이동안전사업을 활성화하고 지원하는 가칭 ‘아동안전지원센터’를 마련하여 정책개발, 연구조사, 교육, 평가 등의 주요기능을 부여할 수 있다. 특히 이동안전 모니터링 및 평가시스템의 구축이 절실하다. 각 지자체 및 부처의 이동안전추진사업의 성과 평가를 위해서는 각 분야별 안전지표가 개발되어 정기적으로 안전모니터링이 실시되고 이동안전정보를 공유하는 시스템의 구축이 필요하다(김승권 외, 2008).

나. 5세 이하 아동의 안전사고 감소를 위한 가정내 안전 대책

아동 안전사고 발생률을 연령별로 살펴보면 5세 이하의 아동이 50% 이상을 차지하고 있음을 서두의 통계는 밝히고 있다. 따라서 영유아 및 부모를 대상으로 가정 내 안전사고 예방을 위한 안전용품 보급 및 부모교육 사업 확대가 요구된다. 2012년 현재 보건복지부 주도로 영유아 부모를 대상으로 3만 3천명에게 아동안전용품 보급과 안전교육 사업을 실시하고 있다. 그러나 이는 영유아부모의 1%에도 해당되지 않음으로 점차적으로 부모대상 안전교육 및 아동용품 보급 사업의 확대가 필요하다고 하겠다.

다. 어린이집, 유치원, 학교의 안전교육 강화 및 안전관리 강화

보육시설과 교육기관에서의 안전사고 발생률이 증가함에 따라 교육과정 속에 안전교육 강화 및 안전교육 시간 이수를 철저히 관리할 필요가 있다. 교사 및 시설장 혹은 원장, 교장들에게 안전교육 이수 및 보수교육 강화를 통해 학교시설의 안전관리가 올바르게 이루어지도록 해야 할 것이다.

라. 어린이보호구역 사업의 평가 및 효율화

아동안전종합대책 이후 아동안전사고 사망자의 38.7%를 차지한 교통사고 사망자 수는 2002년 468명에서 2005년에는 284명으로 39.3% 감소한 데 이어 2009년 154명, 2012년 80명으로 지속적으로 크게 감소하였다.

현재 어린이 보호구역내 분리시설 설치로 보도와 차도를 분리하는 등 어린이보호구역 개선사업의 확대에 매년 6천억 원 이상의 예산이 투입되고 있다. 그럼에도 불구하고 어린이보호구역에서의 교통사고가 증가하고 있다는 점을 감안할 때 효과성에 대한 평가와 진단이 필요하다. 또한 어린이보호구역 주변 ‘도로안전진단제도’ 도입을 통해 어린이보호구역의 안전성을 확보할 필요가 있다.

제8절 실종아동 대책

1. 실종아동 실태

가. 실종아동의 개념

보호자의 보호로부터 이탈되어 잃어버린 아동을 ‘미야’라고 불렀으나 아동이 실종되는 상황은 길을 잃는 경우 이외 유기, 사고, 가출등 다양한 원인이 있을 수 있다. 2005년 12월 「실종아동의 발견 및 유전자검사 등에 관한 규칙」이 개정 되면서 여러 가지 실종된 상황을 모두 포함하여 미아라는 용어 대신 실종아동이란 용어를 사용하였다(정익중, 2006).

<표 6-31> 실종아동의 관련용어의 의미

“아동등”	ㄱ. 실종신고 당시 14세 미만 아동 ㄴ. 「장애인복지법」 제2조의 장애인 중 정신지체인·발달장애인·정신장애인
“실종아동등”	약취·유인·사고 또는 가출하거나 길을 잃은 등의 사유로 인하여 보호자로부터 이탈된 아동등을 말한다.
“단순실종아동등”	법 제2조 제2호의 규정에 의한 실종아동 등중 가출하거나 단순히 길을 잃는 등의 사유로 인하여 보호자로부터 이탈된 자를 말한다.
“범죄실종아동등”	법 제2조 제2호의 규정에 의한 실종아동 등 중 약취·유인·유기·사고 등의 범죄가 의심되는 사유로 인하여 보호자로부터 이탈된 자를 말한다.

자료: *법제처(2011.04.27), 「실종아동의 발견 및 유전자검사 등에 관한 규칙」

나. 실종아동 실태

<표 6-32> 14세 미만 실종아동 발생 및 복귀현황

(단위: 건)

연도	발생건수	발견현황	
		보호자인계	미발견
2006년	7,064	7,058	6
2007년	8,602	8,600	2
2008년	9,470	9,469	1

연도	발생건수	발견현황	
		보호자인계	미발견
2009년	9,240	9,238	2
2010년	10,829	10,822	7
2011년	11,349	11,314	35
합계	56,554	56,501	53

자료: 실종아동전문기관, 2011사업보고서

최근 경찰청의 ‘2006년 이후 실종아동 발생 및 발견 현황’을 기초로 실종아동전문기관에서(2011)정리한 자료에 따르면 2006년부터 2011년 3월까지 만14세 미만 아동 실종자는 총 4만7,180명으로 하루 평균 23.6명이 실종되고 있다. 연도별로는 2006년 7,064명에서 2007년 8,602명, 매년 증가추세인 것으로 나타났다. 이 가운데 2011년까지 발견하지 못한 아동은 총 53명이다.

2. 서비스 현황

2005년 12월 1일부터 『실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률』(실종아동법)이 시행됨으로써 한국어린이재단이 보건복지부 위탁 실종아동전문기관으로 선정되어 크게 가족지원사업, 실종예방사업, 홍보사업, 연구조사사업, DB구축 운영, 협력체계구축으로 나누어 실종아동사건의 예방과 지원 홍보등을 하였다. 실종아동찾기 사업과 관련하여 경찰에서는 1984년 ‘182’센터를 개설하여 미아가출안·변사자등 사람 찾기 서비스를 시작한 이래, 2006년 ‘실종아동찾기센터’를 통해 현재 전화 182로 전국에서 발생하는 모든 실종아동을 찾는 신고와 보호신고를 접수 및 처리하고 있다(최원태, 2007). 한편 2011년 8월 실종아동법 개정법률이 국회를 통과하여 2012년 2월부터 보다 실효성있는 실종아동 보호 및 지원을 꾀하고 있다. 개정법에서는 보호 및 지원대상이 되는 아동 등의 범위를 실종 신고 당시 14세 규정에서 실종 당시 14세로 확대하였다. 가출로 처리해 관리했던 장기실종아동을 조기에 찾을 수 있도록 했고 실종신고 당시 나이를 기준으로 할 경우에는 여러 사정에 따라 실종신고를 지체해 기준 나이가 초과함으로써 실질적으로 관련법의 보호 및 지원을 받지 못하는 문제점을 개선하였다. 아래에서는 2012년 개정된 실종아동 법률을 중심으로 실종아동

에 대한 사업으로서 신고사업, 찾기사업, 예방사업, 가족지원사업을 살펴보고자 한다.

가. 신고사업

실종아동 신고체계가 보다 체계적이고 신속하게 바뀌었다. 경찰청, 지방자치단체 등으로 이원화돼 있던 실종신고체계가 경찰청으로 단일화되고 보호시설의 장 등은 실종아동 등의 신상카드를 작성해 지방자치단체의 장과 실종아동전문기관 장에게 직접 제출하도록 해 신상정보 제공체계도 일원화되었다. 신상카드 작성에 있어 지방자치단체의 장은 출생 후 6개월이 경과된 아동의 출생신고를 접수하였을 때 신상카드를 작성하여 사본을 경찰청장에게 보내야 하며 경찰청장은 실종아동인지의 여부를 확인하여 그 결과를 지방자치단체의 자에게 보내야 한다. 지방자치단체의 장은 경찰청장이 해당 아동을 실종아동등으로 확인한 경우 전문기관의 장에게 해당 실종아동 등의 신상카드의 사본을 내도록 하고 있다. 또한 사전신고증 발급 조항이 신설되었다. 경찰청장은 아동 등의 보호자가 신청하는 경우 아동 등의 지문 및 얼굴 등에 관한 정보를 등록하고 보호자에게 사전신고증을 발급할 수 있다.

나. 찾기사업

실종아동을 찾기 위해 현재 실종아동프로파일링, 앰버경고 시스템, 유전자 검사를 실행하고 있으며 개정법률에서 지문정보 등록 및 보관, 정보연계시스템 구축 운영, 유전정보기간의 연장에 관한 내용을 신설하였다.

1) 실종아동 프로파일링

실종아동 프로파일링이라 함은 실종자 관련 자료를 발생시간, 장소 및 신체 영구 특징, 병력 등을 정밀 분석, 추적해서 실종아동을 발견하는 수사기법이다(김성천, 2008). 즉, 경찰에 신고, 접수되는 자료 및 신체 특징 등을 분석하여 이를 추적해서 실종자를 찾아가는 과정이다.

실종사건이 발생할 경우 적극적이고 효율적으로 대처하기 위해서는 실종자들에

대한 정보를 발생시간, 장소, 신체 특징 등과 같이 변인(variable)을 설정하고 데이터화 하는 것이 필요하다. 이에 따라 경찰청에서는 2008년 3월부터 실종자에 대한 신고, 접수 전산망을 개선하여 「실종아동 프로파일링 시스템」을 구축 활용하고 있다(김학산·김영식, 2011).

2) 앰버경보 시스템

앰버경보(Amber Alert) 시스템이란 아동실종 및 유괴사건등 발생시 신속한 상황 전파를 통한 조기발견으로 아동 구조 및 범인의 신속한 검거등 아동범죄의 예방체제를 구축하고 전국민적 관심의 확산 및 조기신고를 유도하는 시스템이다(김성천, 2008). 경찰이 경보를 발령하면 TV, 라디오 등 모든 전파매체는 정규방송을 중단하고 납치사실을 즉각적으로 실시간 보도하며, 또 고속도로 등 주요 도로에 설치되어 있는 전광판을 통해 납치된 어린이의 인상착의, 수배 차량과 차종 차량번호색깔 등을 계속 내보낸다.

우리나라는 2007년 실종아동 사건을 계기로 미국의 앰버경보 시스템을 우리의 실정에 맞게 도입하였는데, 이 앰버경보시스템 구축을 위해 2007년 4월 9일 경찰청 주관 하에 건설교통부(현재 국토해양부), 서울시와 협약을 체결하여 유괴실종 아동 발생시 전국의 고속도로, 국도 및 서울시 고속화도로, 지하철의 전광판 등 총 4천 2백 개소의 전광판과 교통방송 라디오를 통해 아동의 유괴 및 실종 관련 정보를 신속하고 광범위하게 전파하는 앰버경고시스템을 아시아 최초로 시행하였다. 현재 경찰청에서는 실종유괴아동 앰버경보시스템의 참여기관을 확대하여 그 효용성을 제고하는 동시에 사회적 문제로 대두되고 있는 장기실종아동 문제 해결을 위해 앰버경보 시스템의 발령 대상을 확대하고 있다. 또한 경찰청 과학수사센터의 최신 컴퓨터 모니터링 기법을 이용하여 연령 변화 얼굴을 활용하는 실종유괴아동의 앰버경보시스템을 확대, 운영하고 있다(김학산·김영식, 2011).

3) 유전자 검사 실시 및 데이터베이스 구축

유전자 검사일부터 10년이 경과되어도 가족을 찾지 못한 실종아동등의 유전정보

는 검사대상자 등이 요청하면 폐기하지 않고 보존기간을 연장하도록 하는 단서조항이 신설되었다.

한편 2011년 전문기관의 유전정보 데이터베이스 현황을 보면 검체접수된 아동 5,670명 중 아동 86명이 부모와 상봉하였고 장애인 중 14세 미만인 아동 9명도 상봉하였다.

<표 6-33>유전정보 데이터베이스 구축현황

구분		검체접수					상봉 건수			
		계	아동	장애인	기타	보호자	계	아동	장애인	
									14세 미만	14세 이상
누 계	건수	24,809	6,181	16,471	621	1,536	186	86	9	91
	명수	22,510	5,670	14,909	600	1,331	186	86	9	91

자료: 실종아동전문기관, 2011사업보고서

4) 정보제공 요청

2012년 개정실종아동법에서 실종아동 등의 지문 등의 정보를 등록 관리 조항이 신설되었다. 경찰청장은 보호시설의 입소자 중 보호자가 확인되지 않은 아동이나 법정대리인으로부터 서면동의를 받아 아동의 지문 등의 정보를 등록 관리할 수 있게 되었다. 또한 국가경찰관서의 장은 실종아동등의 조속한 발견을 위하여 필요한 때에는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제 5조에 따른 위치정보사업자에게 실종아동등의 개인위치정보의 제공을 요청할 수 있도록 했으며, 경찰청장은 무연고 아동등의 지문을 채취하거나 얼굴사진을 촬영할 수 있도록 하고 이를 데이터베이스로 구축·운영할 수 있도록 했다. 이에 따라 얼굴변환프로그램 운영 및 사진대조작업등을 통해 효율적인 실종아동 찾기가 가능하도록 했다.

5) 정보연계시스템 구축·운영

개정 실종아동법(2012)에서 보건복지부장관은 실종아동전문기관, 경찰청, 지방자치단체, 보호시설 등과의 협력체계로서 정보연계시스템을 구축, 운영하고, 전문기관과 경찰청 간에 정보연계시스템을 이용하여 필요한 자료를 상호 제공하도록 하는 내

용이 신설되었다. 이에 따라 정보연계시스템을 「사회복지사업법」 제6조의2 제2항에 따라 사회복지업무 관련 정보시스템 연계하여 해당 정보시스템이 보유한 실종아동등의 신상정보의 내용을 활용할 수 있게 되었다.

다. 예방사업

전문기관에서는 예방교육을 2003년 이후부터 실시하여 왔으며 2011년의 경우 탈인형극, 손인형극 및 막대인형극, 유괴예방교육체험존을 통해 2,077기관에 127,127명의 아동이 관련 예방교육을 받았다. 교사교육의 경우 1,578기관에 교사 2,193명이 교육을 받았다(실종아동전문기관, 2011). 또한 실종유괴예방 캠페인을 통하여 일반 국민들에게 아동 실종에 대한 경각심을 일깨워줌과 동시에 실종아동에 대한 사회적 관심을 촉구하고 있으며 온라인을 통해서도 시즌별 캠페인을 실시하고 있다.

라. 가족지원사업

전문기관에서는 상황적합 맞춤형 가족사례관리 서비스를 실시하고 있다. 다양한 유형의 실종사례에 대한 분석 및 개입방법에 따른 상황적합맞춤형 가족사례관리 모형 개발을 적용하여 사례관리 업무의 전문화 도모 및 사례관리 모형 개발에 의해 체계적으로 서비스 제공한다. 2011년 한 해 동안 서비스 지원 대상은 487건이었다. 뿐만아니라 전문기관을 통해 가족지원비가 지원되고 있다. 실종발생 후 실종가족이 겪게 될 정신적, 신체적, 경제적 문제에 대하여 상담, 의료, 부모활동, 수색수사, 진단지를 지원하여 실종가족들의 정신적 고통 및 스트레스를 경감하고 경제적 안정을 도모하고 있다. 2011년 실종가족 247세대에 지원되었다(실종아동전문기관, 2011).

3. 정책추진사업 제언

가. 실종에 대한 인식제고를 위한 교육 및 홍보 활동 강화

국민들의 아동 실종문제에 대한 관심과 신고에 대한 적극적 협조가 이루어지기 위해 실종예방교육과 홍보가 강화되어야 한다. 현재 실종유괴예방교육은 보육, 유치원, 초·중·고등학교 학생을 대상으로 연간 10시간 이상 이수하는 것을 의무화하고 있다. 이들을 지도하는 교사나 부모에 대한 예방교육이 강화되고 예방교육을 위한 자료가 지속적으로 개발·배포되어야 할 것이다. 한편 전문기관에서 전국을 대상으로 교육이나 홍보를 하는데는 한계를 보이므로 세계적으로 매년 ‘실종아동의 날’을 정하여 국민의식을 고취하는 것도 고려할 필요가 있다.

나. 앰버경고 시스템의 활성화 및 효율화

앰버 경고시스템의 운영결과 2007년 4월부터 2010년 12월까지 303건의 경보를 발령하여 총 178명을 발견하였다(경찰청, 2011). 앞으로도 경보 효과 극대화를 위해 공공전파성이 큰 매체와 추가 협약을 추진해야 할 것이다. 또한 앰버경보시스템을 통한 발령 매뉴얼을 자세하게 제작하여 유괴 경보시는 즉각 방송매체를 활용토록 하는 등 앰버경보의 효율성을 제고할 필요가 있다.

다. 실종사건에 대한 전문적 대응 및 예산·인력 확보

경찰의 초동수사 및 수사과정에서 아동 유괴 범죄 전문 수사기법의 필요성이 대두됨에 따라 2008년 이후 실종사건 수사전담반 설치·추진되어 수사의 전문성을 확보하고자 노력하고 있다. 그러나 현실에 있어서는 실종 수사에 있어 실종아동전담반의 인원은 1~2명에 지나지 않고 그나마 겸직인 경우가 대부분으로 전담수사 기구를 설치할 법적 근거는 있으나 예산이나 인력 지원이 뒤따라야 할 것이다.

라. 찾기 시스템 구축 및 관련기관의 협력 강화

실종아동 프로파일링 시스템을 구축의 문제점이었던 경찰 내부 전산자료간 연계 및 보호시설 등 무연고자 자료의 연계활용의 곤란은 2011년 개정 실종아동법에서 보호시설등 무연고자의 신고의무를 강화하는 조항들을 통해 해결의 실마리를 찾게 되었다. 또한 정보연계시스템 구축을 위해 「위치정보의 보호 및 이용등에 관한 법률」이 신설되는 등 실종아동 찾기를 위해 관련기관의 협조가 가능하도록 법적 근거들이 마련되었다. 향후 법적 실효성이 발휘되기 위해 관련기관 사이에 실질적인 정보 교류가 이루어지고 원활한 공조가 필수적이다.

마. 아동관련 주변의 CCTV 설치 확대 및 관리

실종아동이 발생할 경우 초기에 범인의 이동경로를 신속하게 확보하기 위해 학교 근처 아동보호구역에 CCTV를 설치함으로써 학교 근처 아동보호구역에서 발생하는 아동유괴나 실종사건에 대해 범인의 이동경로나 동영상 등의 정보를 확보하고 이를 경찰 등 유관기관들과 공유하고 있다. 학교근처 아동보호구역에 CCTV 설치를 확대하고 CCTV의 실질적 가동여부를 점검하는 관리가 뒤따라야 할 것이다.

제9절 범죄로부터의 안전 대책⁶⁴⁾

1. 성폭력 및 유해환경 현황

가. 성폭력의 발생실태

2006년에서 2008년까지 13세미만 아동을 대상으로 한 범죄는 총 14,061건으로

64) 본 절은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 김지선(2012b)의 ‘아동안전사회 구축방안’과 김영한(2012)의 ‘청소년 유해환경 문제 및 해결방’을 연구진이 수정·보완함.

1년에 평균 4,687건의 범죄가 발생하는 것으로 나타났으며, 범죄유형별로 살펴보면, 공갈협박이 34.0%로 가장 높았고, 그 다음이 폭력상해 33.3%, 성폭력 23.8%로 13세미만 아동대상 범죄의 약 90%정도가 폭력성범죄인 것으로 나타났다.

<표 6-34> 범죄종류별 13세미만 아동 대상 범죄 발생 현황(2006~2008년)

(단위 : 건%)

범죄종류	건수	비율
공갈협박	4,787	34.0
폭력상해	4,688	33.3
성폭력	3,344	23.8
미아실종	723	5.2
유괴	223	1.6
강도	210	1.5
살인	86	0.6
계	14,061	100.0

자료: 경찰청 내부자료, 이경훈(2010)에서 재인용.

아동청소년대상(19세미만) 성폭력범죄 발생건수를 살펴보면, 2007년 857건에서 2011년 2,054건으로 약 2.4배 증가하였으며, 아동청소년 100,000명당 발생건수는 2007년 2.34건에서 2011년 5.23건으로 약 2.2배 증가하였다. 이러한 증가추세가 전체 성폭력범죄에서 차지하는 구성비에도 반영되어 2007년 전체 성폭력범죄에서 아동청소년대상 성폭력범죄가 차지하는 비율이 6.4%였으나 2011년에는 10.5%로 증가하였다.

<표 6-35> 아동청소년대상 성폭력범죄 발생건수 및 발생비

연도	발생건수			발생비	
	성인대상	아동청소년대상	전체	성인대상	아동청소년대상
2007년	12,539(93.6)	857(6.4)	13,396	104.87	2.34
2008년	13,814(92.0)	1,203(8.0)	15,017	116.91	3.24
2009년	14,334(91.3)	1,359(8.7)	15,693	130.36	3.56
2010년	16,334(89.5)	1,922(10.5)	18,256	151.76	4.97

연도	발생건수			발생비	
	성인대상	아동청소년대상	전체	성인대상	아동청소년대상
2011년	17,444(89.5)	2,054(10.5)	19,498	165.81	5.23

자료 : 경찰청 범죄통계 원자료(2007~2011년)

나. 유해환경의 발생실태

청소년과 유해환경의 관련성에서 대표적인 유해환경으로 논의되는 것 중 하나는 유해업소가 주는 유해적 요소로 인해 청소년들의 문제행동에 영향을 준다는 견해가 지배적이었으며(도종수 외, 1990; 이현희, 1994; 김준호 외, 1996; 김문조 외, 2000), 이에 따라 주로 유해시설을 규제하거나 유해시설에 청소년의 출입을 금지시키는 차원의 대책이 수립되어 왔다.

그러나 이러한 각종 규제나 대책에도 불구하고 오늘날 청소년에게 부정적 영향을 주는 유해환경은 2005년 현재 746,217개소로서 청소년인구 1,000명당 약65개소에 이르고 있다(김영한, 2005. 이춘화, 2006).

청소년 유해업소의 유해요인은 두가지 측면에서 분석되었다.

첫째는 1차적 유해요인으로 위의 청소년유해업소는 술, 담배 등 유해물질을 제공하거나 성 접촉 또는 유사 성행위 제공, 그리고 성인매체물 접촉 및 감상 등 유해매체 서비스를 제공하는 것으로 나타났다.

둘째는 2차적 유해요인으로 이것은 1차적 유해요인을 직접적으로 제공하는 물리적 공간과 1차적 유해요인을 매개하거나 강화시키는 역할을 수행하는 것으로 나타난 유해요인으로 밀실(칸막이) 등 개인 및 소집단 단위 영업, 심야 또는 24시간 영업, 각종 서비스 제공을 위한 이성에 의한接客서비스 등이 청소년에게 유해한 요인으로 나타났다.

특히 오늘날 청소년 유해환경의 변화는 과거의 변화양태와는 다르게 진화하고 있다. 과거 청소년 유해환경이 단순한 기능이나 목적을 수행하기 위한 공간적 구성을 추구하였다면, 현대는 포괄적인 기능수행과 다양한 목적에 부합되는 공간을 구성하고 소프트웨어의 변화를 추구하고 있다.

그 이유는 과거의 변화가 공간중심의 고비용에 의해 느리게 이루어졌다면, 현재는

소프트웨어 중심의 저비용에 의한 빠른 변화가 이루어지고 있다. 반면에 법이나 정책은 현실을 빠르게 반영하고 대응하는데 많은 어려움이 있다.

2. 서비스 현황

가. 성폭력 개선 서비스 현황

2008년을 전후로 아동과 여성에 대한 성폭력 등의 범죄가 급증함에 따라 사회적 불안감이 고조되고 있지만, 범정부 차원의 종합적인 예방대책은 미흡하다는 반성 하에 정부는 아동과 여성대상 범죄에 대한 전방위적인 안전시스템을 구축하기 위해서 2008년 4월 30일 9개 관련부처⁶⁵⁾로 구성된 범정부 회의체인 「아동여성보호대책 추진점검단」을 구구성하여, 다음과 같은 7대 정책과제를 제시하였다.

① 아동범죄 예방 및 단속강화, ② 신속한 범인검거 및 피해자 구조, ③ 성폭력 범죄자 처벌강화 및 재범방지, ④ 피해자 및 가족에 대한 보호·지원, ⑤ 안전한 교육환경 만들기, ⑥ 어린이 유해 성장 환경 개선, ⑦ 방과 후 돌봄 시스템 구축

1) 아동안전사회구축을 위한 추진체계 : 아동여성 보호대책 추진점검단

아동여성 보호대책 추진점검단은 아동안전이라는 동일한 정책목표를 추구하기 위해 관련부처들이 함께 모여 업무의 연계성을 강화함으로써 시너지효과를 높이고, 사업의 중복성을 해소함으로써 비효율성을 제고할 수 있는 방식으로 운영되어야 한다. 그러나 추진점검단이 만들어질 당시 연이은 아동성폭력 관련 강력사건 발생 이후에 고조된 사회적 불안감을 해소하기 위해서 짧은 기한 내에 만들어졌기 때문에 참여한 부처들의 의견수렴 절차가 제대로 이루어지지 못하였기 때문에 정책목표에 대한 합의형성이 부족한 상황이며(이미정외, 2010), 이후 회의도 부처별 보고 안건 및 과제 이행실적 위주로 이루어지고 있어 부처별 업무연계 및 유사 및 중복사업에 대한 검토 및 조정도 제대로 이루어지지 못하고 있다.

65) 총리실 사회통합정책실장(단장)으로 하여, 여성가족부(간사), 기획재정부, 교육과학기술부, 법무부, 행정안전부, 보건복지부, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 경찰청 담당국장급 공무원으로 구성되어 있다.

특히, 부처별 유사 및 중복사업 수행의 문제는 반드시 해결될 필요가 있다. “민관 합동의 입체적 아동안전시스템 구축” 과제 내 여성가족부에서 수행하는 ‘아동여성보호 지역연대구축’ 사업과 교과부와 보건복지부에서 수행하는 ‘지역공동안전네트워크 구축’ 사업은 지역 내 여러 기관 및 주민참여를 통해 촘촘한 지역안전망을 강화한다는 목적을 갖고 수행하는 사업으로 사업대상과 내용이 매우 유사하다. ‘어린이 놀이터, 공원, 학교 내 CCTV 설치 및 순찰 강화’ 사업은 현재 행정안전부와 교육과학기술부, 보건복지부가 사실상 동일 사업을 지자체와 함께 수행하고 있다(이미정의, 2010). 특히 행정안전부의 어린이보호구역과 보건복지부의 이동보호구역은 법적 근거 및 구역의 범위가 달라 CCTV의 체계적인 설치와 운영에 한계가 있다.

2) 아동보호를 위한 지역사회 네트워크 구축 : 아동여성보호 지역연대를 중심으로

아동여성보호 지역연대’는 여성폭력 관련 시설, 아동보호 관련 기관, 청소년 상담 지원시설, 가족 지원 시설, 의료기관, 교육기관, 경찰·사법기관들로 구성된 민관협력체가 주체가 되어 상호 정보공유와 네트워크를 구성해서 지역 아동과 여성 보호를 위한 예방 교육 및 캠페인 실시, 사건 발생 시 위기 아동 및 여성의 긴급구조와 공동대응, 아동·여성의 안전확보 등을 활동내용으로 하고 있다. 2010년 4월 현재 전국 시도 및 시군구에 총 246개가 설치되었으며, 운영조례는 총 76개소에서 제정되었다.

최근 아동·여성보호지역연대 운영실태에 대한 점검결과에 따르면(신경아, 2011b), 기초자치단체와 광역자치단체를 모두 포함한 행정구역별 평가점수는 평균 38.4점으로 낮게 나타났고, 최소점수는 0.71점, 최고 점수는 93.44점으로 지역연대 간 편차도 매우 크게 나타났다⁶⁶⁾.

또한, 평가영역별로 보면, 기초 지역연대의 ‘협력을 위한 하부구조’ 영역은 50점 만점에 평균 23.15점으로 46.3%의 달성도를 보여 다른 평가영역에 비해 실행정도

66) 평가를 위한 점검지표는 기초자치단체의 경우 ‘협력을 위한 하부구조’, ‘위기관리’, ‘예방지원’ 영역으로 되어 있고, 광역자치단체의 경우 이 세 가지에 ‘기초지역연대 운영지원’ 영역이 추가된다. 협력을 위한 하부구조는 조례 및 규칙제정, 참여기관의 구성, 운영위원회 구성, 운영위원회 개최실적, 소위원회 구성 및 운영, 회계의 투명성, 기초 지역연대 운영계획, 예방지원 사업계획, 정보교류 및 협력체계 구축이며, 위기관리는 성폭력, 가정폭력 피해 여성 아동 사례 개입실적, 예방지원은 교육 및 홍보, 지역주민, 아동대상 교육, 안전관련 중사자 교육, 예방 교육 및 홍보자료 개발, 안전개선 사업(취약 여성, 취약아동 안전지원 사업, 여성·아동 안전사업, CCTV 설치 및 관리)으로 구성되어 있다.

가 높게 나타났다. 그러나 지역연대의 실질적 활동과 관련된 운영위원회 및 소위원회의 구성과 활동이 활성화되지 못한 것으로 나타났다. 한편, ‘위기관리’영역은 10점 만점에 평균 1.97점으로 19.7%의 달성도에 머물러 전체 평가영역 중 실적이 가장 저조한 것으로 나타났다. 그리고 ‘예방지원’영역은 40점 만점에 평균 11.58점, 달성도 29.0%로 나타났으나, 교육 및 홍보활동이 의례적인 성폭력 예방교육과 일회적인 거리 홍보에 치중되었고, 안전지원 개선사업이 CCTV 설치와 관리에 편중되어 있으며, 나홀로 아동 등과 같은 취약아동에 대한 특화된 프로그램이 없다는 점도 문제점으로 지적되었다.

3) community policing : 각종 지킴이 제도

아동을 안전하게 보호하기 위한 인적 감시체계 구축의 한 방안으로 아동안전지킴이집(경찰청), 아동안전지킴이(보건복지부, 경찰청), 배움터지킴이(교육과학부) 등 각종 지킴이제도가 실시되고 있다. 그 내용과 현황을 구체적으로 살펴보면, 아동안전지킴이집은 전국의 초등학교 및 유치원 주변의 통학로, 놀이터, 공원 주변 상가인 문방구, 편의점, 약국 등을 아동안전 지킴이집으로 지정하여 위기에 처한 아동이 도움을 요청할 경우 업주가 아동을 임시보호하고 경찰에 즉시 연락, 연계할 수 있도록 사회 안전망 구축의 일환으로 마련된 협력 치안시스템이다. 2011년 현재 전국적으로 24,094개소가 선정되어 현재 운영 중에 있는데, 유치원 및 초등학교 주변에 집중적으로 지킴이집이 선정되기 때문에 학교 수가 많은 대도시 일수록 지킴이집 선정 개수가 많다. 전국에 5,854개의 초등학교가 있다는 점을 감안해보면, 한 학교당 평균 4개소가 지정되어 있는 것으로 추정할 수 있으며, 특히 학교 주변뿐만 아니라 공원이나 놀이터 등에도 지킴이집이 지정되어 있는 점을 감안한다면 학교 주변 통학로 부근에 지킴이집 선정 실적이 턱없이 부족하다고 판단된다(임광빈, 2012:30).

‘아동안전지킴이’는 노인 및 퇴직 경찰 인력을 활용하여, 등하교길이나 놀이터, 공원 등 지역 순찰활동 강화를 통해 소지역 단위 아동 안전망을 구축하고자 하는 사업으로 2010년 전국 174개서 1,740명이 지킴이로 활동하고 있으며 경찰서 별로 10명(경우회 노인회 2인1조)이 배정되어있다.

배움터지킴이는 주변 환경이 열악하고 유해환경에 노출된 학교 내에 배움터지킴이를 배치하여 학교폭력을 사전 차단하기 위하여 시작되었다. 교원, 경찰, 군인등 퇴직공무원 가운데 선발된 배움터지킴이의 역할은 ‘학생 등·하교 지도 및 취약 시간대에 학교내외 순시 순찰’과 ‘학교폭력 가·피해자에 대한 선도 및 보호활동 추진’이다. 2012년 현재 1만1천여 개의 초중고 중 7,058개교에 8,172명이 배치되어 활동하고 있다(연합뉴스, 2012. 7. 31일자).

각종 지킴이들은 처음 도입된 시기는 약간의 차이를 보이지만 2008년 여성아동 보호대책의 일환으로 보건복지부, 행정안전부, 교육과학부 등 각 부처에서 이들 제도를 급속히 확대되는 추세를 보이고 있으나 활동과 영역이 중복되는 문제점을 드러내고 있다. 또한 최근 들어 각종 지킴이들이 수적으로 확대되었으나 이들 아동안전지킴이집의 가장 큰 문제점 중의 하나는 홍보부족으로 인해 이 제도의 실질적인 수요자인 아동 및 청소년들이 이 제도에 대해 잘 알고 있지 않다는 점이다. 조사결과에 따르면, 아동지킴이집과 아동지킴이, 학교안전지킴이 등 서로 다른 지킴이들을 혼동하는 경우가 많았고(이미정 외, 2010). 아동안전지킴이집의 위치에 대해서도 정확히 알고 있지 않았다(신경아, 2010).

아동안전지킴이의 경우에는 노인회와 경우회 출신 등으로 구성되어 있고, 배움터지킴이는 퇴직 공무원으로 구성되어 있어 이들 지킴이들의 평균연령이 상당히 높아⁶⁷⁾ 지역주민들이 선호하는 연령대인 40대에 비교하여 고연령층이며, 폭력발생 등 급박한 상황에서 지구대 출동이 곧바로 이루어지지 않았을 경우 초기대응을 제대로 하기 어렵다는 문제점들을 갖고 있다. 아동안전지킴이나 배움터지킴이와는 달리 완전히 무보수로 활동하는 아동안전지킴이집의 경우에는 자발적 봉사활동의 성격이 강하기 때문에 평소 아동보호나 지역 치안 유지에 관심이 있고 애향심이 강한 사람들을 선발하여야 하나 시행준비 기간 부족으로 인해 업주 선정과정에서 이에 대한 판단이 신중하게 이루어지지 못했으며, 선정된 아동안전 지킴이집 업주들에게 제도의 실질적인 역할이나 취지에 대해 홍보가 제대로 이루어지지 않아 업주들이 자신의 역할에 대해 제대로 인식하지 못하거나 책임감이 결여된 상태에서 형식적인 지킴이집

67) 군포여성민우회의 조사결과에 따르면, 군포에서 활동하는 아동안전지킴의 평균연령이 69.4세인 것으로 나타났다.

운영이 이루어지고 있는 것이 현실이다(김상운, 2012). 이와 더불어 배움터지킴이가 자신이 활동하던 여중생을 상습성추행한 사건(2010. 3. 21)과 창원의 초등학교에서 초등학생들을 상습 성추행한 사건(2012. 7)이 발생한 것에서 보이는 것처럼 각종 지킴이들에 대한 범죄경력조회와 필요성 또한 제기되고 있다. 그리고 아동안전 지킴이집 제도의 관리는 매월 1회 이상 관내 지구대 및 파출소 지킴이집 담당 경찰관이 지킴이집을 방문하여 업주에게 교양 및 점검을 하도록 되어 있으나, 사실상 112 신고 대응 등 턱없이 부족한 경찰 인력 환경 속에서 지킴이집을 방문하여 점검하는 것이 쉽지 않으며, 특히 위 점검 및 관리는 의무사항이 아니므로, 형식적으로 운영되어지고 있다.

4) 물리적 감시체계 확대 : CCTV 설치

최근 아동안전 시스템 구축을 위한 주요 사업으로 CCTV 설치가 확대되고 있다. 현재 CCTV 설치 사업은 CCTV 설치 구역 혹은 장소에 따라 각기 다른 부처에서 담당하고 있다. CCTV 설치사업은 행정안전부가 어린이보호구역 기능강화 및 범죄 예방을 위해 보육시설, 유치원, 초·중·특수학교, 도시공원의 주변에 CCTV 설치를 지원하고, CCTV 통합관제센터를 구축하는 사업, 교육과학기술부가 학교 내 CCTV를 확대 설치하는 사업, 보건복지부가 약취·유인 등 아동범죄 예방을 위해 아동보호구역 내 CCTV 설치를 확대하고, 순찰을 강화하는 사업으로 구분된다. 사실상 유사한 사업을 여러 부처가 동시에 추진하고 있으며, ‘아동보호구역’(보건복지부 소관)과 ‘어린이보호구역’(행정안전부)이 일정부분 겹치는 문제가 있다(이미정 외, 2010)⁶⁸⁾. 각 부처별로 사업이 실시되고 대상 장소도 일정부분 겹치고 있어 CCTV 설치 대상 학교, 지역, 장소 선정이 우선순위와 효율성의 기준을 근거로 이루어지지 못할 우려가 있다. 또한, 365일 안전한 학교만들기 사업의 일환으로 추진 중인 학교 내 CCTV 설치 사업은 상당부분 진전이 되었으나, CCTV 화면을 지켜보는 전담요

68) ‘어린이보호구역’은 초등학교 주변의 차량속도, 신호등, 신호주기 등 교통시설과 체계를 어린이 중심으로 하는 초등학교 주변 300m 이내 어린이 보호구역이다. ‘아동보호구역’은 범죄 예방 목적으로 놀이터·공원·어린이집·유치원·초등학교 주변 500m 이내 구역을 시장·군수·구청장 등이 아동보호구역으로 지정하고 CCTV를 설치할 수 있다.

원을 지정하거나 고용한 초등학교는 전국에 단 한 곳도 없는 것으로 나타나(조선일보, 2010.10.5.) 관리상의 허점을 드러내고 있다.

5) 아동안전 예방교육

궁극적으로 아동의 안전은 안전한 생활환경을 조성하고 개개인이 범죄와 폭력으로부터 자신을 보호할 수 있는 지식과 기술과 능력을 가질 때 실현될 수 있다. 이에 따라 교육과학기술부는 인성 및 인권교육에 바탕을 둔 성교육을 학교, 급별(유치원, 초등학교)로 정규수업 및 재량활동시간을 활용하여 연간 2시간 이상 의무적으로 실시하도록 하고 있다. 또한 미취학 아동을 대상으로 하는 실종예방 막대인형극교육을 전국 10개 지역을 순회하여 실시하고 있으며, 온라인 아동성폭력 예방 콘텐츠를 개발하고 찾아가는 아동성폭력 예방 순회인형극을 실시하고 있다. 또한, 2008년 5월 아동복지법 개정에 따라 아동시설, 보육시설, 유치원, 초·중·고등학교에서 교육안전, 약물오남용 예방, 재난대비 안전 및 성폭력 예방교육을 의무화함에 따라 이들 시설에서 일정한 교육계획수립 하에 아동 실종 및 유괴, 유인 예방교육을 의무적으로 실시하고 있다.

6) 방과후 돌봄체계

방과 후에 어른의 보호 없이 방임 및 유해환경에 노출되고 있는 아동의 안전한 보호와 전인적 성장을 도모하기 위한 예방적 프로그램(한국여성개발원, 1994)으로 방과 후 학교, 지역아동센터, 방과후 보육, 청소년방과후 아카데미 등 주로 4가지 형태의 방과후 서비스가 제공되고 있다. 그러나 이와 같은 방과후 돌봄서비스에 대한 법적인 근거는 마련되어 있지 않으며, 서비스의 난립과 중복, 그로 인한 아동유치경쟁 등의 문제점이 나타나고 있어(한국개발연구원, 2009), 방과후 돌봄서비스 기관간 역할분담체계의 조정 등의 개선방안이 제시되고 있다(장을진, 강창현, 2010).

현재 주로 저소득층 한부모·조손가정 등 취약집단의 아동보호를 중심으로 지역아동센터와 돌봄교실에서 방과후 서비스가 이루어지고 있다. 그 결과 사회적 돌봄이 필요한 아동 중 돌봄을 받지 못하는 아동은 전체 필요 아동의 80% 수준에 이르는

것으로 보고되고 있다(보건복지부, 서울대학교 산학협력단, 2009). 이와 같이 현재 방과후 돌봄서비스가 저소득층 아동을 우선적 서비스 대상으로 삼기 때문에 나홀로 아동의 상당한 비율을 차지하고 있는 중산층 맞벌이 부부자녀가 보호대상에서 제외되고 있다. 그러나 중하층(가구소득 중위수준이하 가구에서 차상위계층 이하를 뺀 계층) 맞벌이 가족의 경우 부부가 모두 취업을 함으로써 소득수준은 다소 높아질 수 있지만, 자녀의 방과후 돌봄비용을 개별가정이 전담하기는 어려운 상황에 처해있다. 한부모가족의 아동도 아버지의 수입이 복지수급자 대상을 넘어설 경우 사회적 돌봄의 대상에서 제외돼 방치상태에 있을 수 있다. 따라서 중하층 가정자녀들은 방과후 돌봄의 사각지대에 놓여있다고 할 수 있다(신경아, 2011a).

또한, 현재 제공되는 방과후 서비스가 나홀로 아동의 생활실태와 욕구에 부합되지 않는 문제점 또한 지적되고 있다. 나홀로 아동 중 하루 5시간 이상 혼자 있는 아동은 23.5%이어서 오후 6시 이후의 저녁시간과 9시 이후의 심야시간대에도 아이들 끼리만 있어야 하는 아동이 적지 않음에도 불구하고 야간에 돌봄 서비스를 제공하는 시설은 많지 않다. 그리고 주말까지 혼자 또는 아이들끼리만 있는 아동은 전체 나홀로 아동의 28.6%이며, 특히 일주일 내내 나홀로 있는 아동은 22.7%로 나타났다. 현재 지역아동센터의 대다수는 주중에만 운영하고 있으며, 학교의 경우 토요일 돌봄교실과 프로그램을 운영하는 곳도 있으나 아직 소수에 불과해 주말과 공휴일에 나홀로 아동이 돌봄을 받을 수 있는 곳이 필요하다(신경아, 2011).

나. 유해환경 개선 서비스의 현황

청소년 유해업소 집중화 방안으로서 새로 개발되는 신도시 주거지역 및 학교위생정화구역 내에는 주거환경과 학습 분위기를 해치는 청소년 유해업소를 원천적으로 들어올 수 없게 하기 위한 방안을 들 수 있다. 국가청소년위원회 당시 대한주택공사, 한국토지공사는 신도시 청소년유해업소 격리 구획화 등 청소년보호업무협약(MOU)을 체결하고 새로 개발하는 신도시의 경우 청소년 유해업소를 격리 구획화 할 것을 합의하였다. 이를 계기로 그동안 청소년보호관련 고질적인 민원을 사전에 예방하는 등 청소년보호정책을 효율적으로 추진하는 계기가 마련되었다. 2002년에 제정된 국

토의계획및이용에관한법률 37조에 특정용도제한지구를 지정할 수 있도록 되어 있고 동 시행령 21조에 「위락지구」지구를 지정할 수 있도록 규정 이번 협약을 통해 향후 세 기관은 신도시 개발에 앞서 청소년 유해업소를 주거지 및 학교위생정화구역으로부터 격리 구획화 할 것을 합의 서명하고 또한 청소년유해환경 개선을 위한 공동연구를 하기로 협약하였다. 한편 협약에 앞서 국가청소년위원회는 행정중심복합도시건설청과 세종도시(행정중심복합도시) 22개 지구 중 3개 지구에 한하여 위락지구를 지정하기로 제한하여 다른 19개 지구에서는 청소년유해업소가 들어설 수 없도록 하였다.

신도시를 새로 건설할 때 유흥주점 등 청소년 유해업소를 상업지구 등 특정지역에 집중화 하는 방안을 적극 추진기로 하였다. ‘19세 미만 청소년의 고용과 출입을 금하는 위락지구를 지정할 수 있다’는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 임의규정이라 제대로 지켜지지 않고 있다는 판단 때문이다.

3. 향후 정책과제

가. 성폭력서비스 개선 과제제언

1) 거버넌스 구축을 위한 부처 간 협력 강화

아동 안전의 문제는 다양한 생활영역에 걸쳐 있기 때문에 범정부적 차원에서 종합대책을 마련하기 위해서 설치된 아동여성보호대책 추진점검단 회의의 방향성은 적절하다. 그러나 추진점검단 회의가 단순히 부처별 활동상황을 점검하는 수준에서 벗어나 아동안전을 위한 파트너십을 구축하기 위해서는 무엇보다도 먼저 아동 안전 정책목표에 관한 부처별 의견을 수렴하고 조절하여 정책의 비전과 목표에 대한 합의와 공감대를 제고할 필요가 있다(이미정외, 2010). 유사사업은 하나로 통합하여 공동으로 추진하고, 통합된 사업 내에서 각 부처간 역할을 명확히 하는 것이 필요하다.

2) 각종 지킴이 사업의 체계화

감시인의 존재는 범죄발생을 억제하는 주요 요인 중의 하나이므로 지역사회안전망을 구축하기 위해서는 지역사회 내에 촘촘한 감시체계를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 의미에서 물적인 감시체계로서의 CC TV를 보완하는 방법으로 현재 실시되고 있는 아동안전지킴이, 배움터지킴이, 아동안전지킴이집 등의 각종 지킴이 사업은 더욱 활성화될 필요가 있다.

3) 체계적이고 효과적인 아동안전 교육 강화

아동안전교육의 필요성에 대한 공감대가 형성되면서 학교에서 아동안전교육에 의무적으로 시간을 할당하여 예방교육을 실시하고 있으나 형식적인 수준에서 벗어나 아동안전교육을 내실화하기 위해서는 아동안전교육을 담당할 강사를 중점적으로 양성할 필요가 있다. 아울러 지역에 기반한 아동들의 자발적 참여조직을 활성화함으로써 아동들이 자신들의 안전한 삶을 위한 결정에 적극적으로 참여함으로써 문제를 해결하는 과정 또한 중요한 교육방법의 하나가 될 것이다.

나. 유해환경서비스의 개선 과제제언

1) 유해업소 분류기준 및 심의기준의 제도화

유해업소의 유해등급화를 통하여 청소년의 출입/고용 여부를 판단하는 것이 바람직할 것이다. 또한 정확한 유해업소의 등급화와 이에 대한 판단기준을 유용화하기 위해서는 청소년문제 유발성 즉, 유해요인항목과 청소년문제유발 판단기준에 관한 객관적인 평가기준에 대한 추가연구 수행이 시급히 요구되며, 주관부서인 여성가족부에서는 위의 분류유형과 판단기준 그리고 추가 연구수행과제인 청소년 문제유발성에 대한 객관적인 기준을 통하여 청소년생활환경 주변의 유해업소에 대해 심의 평가하여 고시할 수 있어야 한다.

유해업소에 대한 심의기준 등 제도적 체계 구축 방안으로 이것은 민간전문가와 기관전문가들이 함께 모여 청소년유해환경에 대해 심의 결정함과 동시에 유해업소에

대해 구체적인 권한을 행사한다.

2) 지역단위 유해업소에 대한 허가정책을 제도화

청소년 생활구역(학교정화구역, 주거지역)내 청소년 유해업소 허가·등록 금지 및 취소 방안을 마련하는 것으로 청소년유해업소를 등급화 함으로써 청소년 생활구역 내에 청소년유해업소의 출입을 차단할 수 있는 근거를 마련하고, 이에 따라 유해업소의 유해수준과 유해등급에 따라 도시계획 구역별 청소년 유해업소의 허가·등록 구역을 구분토록 해야 한다.

3) 지방자치단체의 유해환경 관련 제도화

지방자치단체의 유해환경 관련 제도화는 단순히 유해환경에 대한 조례제정 측면이 아니다. 이것은 지역의 총체적인 개발계획과 관련되어 있으며, 아동청소년관련 문제는 도시의 안전과 발달에 밀접한 관계가 있다.

따라서 개별 유해업소의 허가와 관련된 조례제정을 통해 지역의 유해성을 감소시킬 수 있다.

제10절 빈곤아동 보호⁶⁹⁾

빈곤아동의 보호는 아동의 생존권 보장과 직접적으로 관련되며, 발달권 및 보호권 보장과도 관련된 아동권리보장의 기초적인 영역이라 할 수 있다. 1990년대 후반 외환위기 이후, 우리나라는 아동빈곤의 문제가 큰 사회 이슈가 되었으며, 빈곤아동 발달을 넘어 빈곤 대물림이 우려된다는 문제의식이 크게 증가하였다. 이에 따라 빈곤 아동 보호를 위한 제도가 다양한 주체에 의해 시행되고 있으나 아동복지 예산의 비중이나 절대액이 적고, 아동중심의 통합적 보호가 여전히 미흡하여 전체적인 빈곤아

69) 이 부분은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 정소희(2012)의 ‘빈곤아동실태와 개선방안’에서 발췌하였으며, 연구진이 일부 내용을 수정·보완함.

동 보호 실태를 점검하고, 다양한 차원의 대안을 제시하고자 한다.

1. 현황과 문제점

가. 거시적 차원의 문제점

1) 높은 아동 빈곤율

최저생계비도 벌지 못하는 가정에서 자라는 18살 이하 빈곤 아동이 전체 아동의 14%이며, 전국적으로 백만 명에 이르는 것으로 조사되었다. 이는 지난 2007년 13.8%였던 빈곤아동 비율이 2년 만에 더 높아져 2009년에 14.5%로 늘어난 것으로 출산율 저하로 아동인구가 줄어들어도 빈곤 아동은 더 늘어났음을 보여주는 결과이다. 빈곤아동 비율이 이처럼 높아진 데에는 경기 침체와 함께 겹친 부모의 가출이나 이혼의 증가 등 가족의 해체가 주된 요인으로 분석된다.

이에 정부는 빈곤아동 지원법을 마련해 급식과 방과 후 학교 등의 재원을 마련하기로 했지만 빈곤 자체를 해결하지 못한다는 점에서 한계는 여전하다(KBS 9시뉴스 2012.7.10). 이 보도에 따르면 우리나라 아동 7명 중 1명은 빈곤상태에 있다는 것으로 빈곤아동의 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 빈곤은 단지 물질적 결핍만이 아니라 가족해체, 정서적 빈곤, 문화적 기회 및 교육기회의 불평등 등 여러 가지 측면에서 발달적 결함을 초래할 수 있으므로 아동의 빈곤은 다른 세대의 빈곤에 비해 특히 사회적 비용이 크다고 할 수 있다. 또한 아동인구 비율이 지속적으로 감소하는 한국사회의 현실에서 모든 아동이 가진 재능과 능력을 최대화하는 것이 미래의 한국 사회발전에 관건이 될 정도로 중요한 사안이라고 할 수 있다. 이런 상황에서 정부는 문화 바우처, 급식지원, 지역아동센터 지원, 방과 후 학교 등 여러 차원에서 대책을 마련하고 있지만 근본적인 빈곤의 해결책으로는 매우 미흡하다.

2) 국가차원의 아동복지 미흡

한국보건사회연구원이 최근 펴낸 ‘보건·복지 이슈 앤 포커스’의 ‘OECD 국가 아

동복지수준 비교' 보고서를 보면, 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 아동가족복지 지출 비중(2007년 기준)은 0.458%로 회원국 가운데 최저수준인 것으로 조사되었는데(표2 참조) 스웨덴(3.354%)이나 덴마크(3.288%) 등 주요 복지국가는 물론 그리스·포르투갈·이탈리아 등 남부유럽 국가들의 평균치인 1.217%보다도 훨씬 낮았다. 국가 간 비교뿐만 아니라 2011년 기준 한국내의 인구집단별 복지지출수준을 살펴보면 우리나라의 아동 1인당 복지비는 2만원 가량으로 노인(약 85만원), 영·유아(약 83만원)는 물론 장애인(약 27만원)과도 큰 격차를 보임을 알 수 있다(한겨레뉴스 2011.10.02). 이와 같은 수치를 볼 때 우리나라의 아동복지지출의 절대적 수준이 얼마나 낮은지, 다른 인구집단에 비해 얼마나 정책우선순위에서 제외되고 있는지, 미래사회의 인적 자원인 아동세대에 대한 투자가 얼마나 미흡한지를 잘 알 수 있다.

[그림 6-3] OECD 회원국의 GDP대비 아동가족복지지출비율

(단위: %)



자료: 1) 경제협력개발기구(OECD)

2) 한겨레뉴스, 2011. 10. 20.

<표 6-36> 2011년 우리나라 복지사업 대상별 1인당 복지예산 비교

구분	장애인	노인	영유아	아동
복지예산(원)	6,475억 3900	3조 145억 1,000	2조 4683억 8000	1691억 5400
인구 수(명)	242만 7천	436만 5,218	290만 9461	844만 9567
1인당 복지비	26만 6,806원	85만 0933원	82만 6275원	2만 19원

자료: 1) 국회 보건복지위원회 '예산안 및 기금운용계획안 검토보고'

2) 한겨레뉴스, 2011. 10. 20.

3) 빈곤아동을 위한 프로그램의 차별화 부족 및 공급자 중심의 투입 계획

현재 제공되고 있는 정책 및 프로그램은 대상자와 제공 사업 내용이 거의 유사하게 제공되고 있어 차별성이 없는 실정이다. 이로 인해 서비스의 중복제공이 대상자 중복 논쟁으로 이어지고 있는 실정이라 할 수 있다. 또한 지금까지의 빈곤아동청소년을 위한 정책이나 계획은 대부분 Input에 대한 계획이 대부분이고, 그 성과나 결과에 대한 언급이나 평가에 대한 부분이 부실하다고 할 수 있다. 또한 유사한 목표를 가진 사업을 다양한 담당 부서가 시행함으로 인해 목표 설정이 현실적으로 어렵거나 책임성이 모호해 지는 실정(2011년 7월에 제정된 <아동의빈곤예방및지원등에 관한법률>에서도 빈곤아동의 복지, 교육, 문화, 지원정책의 기본방향 등의 기본적인 욕구 등에 대한 실태조사와 기본계획을 5년마다 수립하고, 중앙 및 지방자치단체가 연도별 시행계획을 수립 및 시행하도록 하고 있다. 그러나 지금까지 지켜본 사회복지계획에 비추어볼 때, 계획을 위한 계획이 될 가능성이 있다.

4) 부서 및 정책별 연계조정 능력의 부재 및 중앙과 지방의 역할 분담 미흡

빈곤한 아동청소년을 위한 정책들이 다양한 부서 및 법체계에서 상호 연계나 교류 없이 진행된 결과, 파편적 또는 중복적인 사업 시행이 되고 있음에도 불구하고, 이를 조정하거나 상호 연계하는 기능이 부재한 실정이다. 아동정책조정위원회나 지역의 관계 위원회가 있으나 유명무실한 실정이다. 또한 사회복지예산이 상당부분 지방으로 이양되었으나 여전히 지방은 지역특성에 맞는 사업개발이나 조정기능을 하지 못하고 있으며, 중앙정부에서 개발된 정책에 의존하고 있는 실정이다. 지역 간에도 재정 격차가 존재함에도 불구하고, 동일한 기준과 재정 지원이 이루어지고 있어 빈곤아동청소년 간에도 지역간 격차가 발생하고 있는 실정이다. 또한 지역에 따라 아동청소년 관련 정책이 오히려 빈곤아동청소년을 위한 정책은 우선순위에서 밀려나는 경향을 보이고 있다.

나. 미시적 차원의 문제

1) 통합서비스가 아닌, 분절적인 서비스

빈곤아동을 위한 정책은 대부분 아동의 다양한 발달 영역을 포괄하는 통합서비스 제공을 목표로 하고 있으나 특정 분야에 치중된 사업 실행이 되고 있다고 할 수 있다. 특히 빈곤한 아동을 대상으로 한 대부분의 정책 또는 사업이 인지발달이나 학업성취도 일변도로 실행되고 있는 실정이다. 인지발달이나 학업성취도 향상은 여러 발달 영역 중 하나임에도 불구하고, 지나치게 매몰되어 있는 실정이다. 이러한 비통합적인 목표나 사업 실행은 목표한 성과를 얻어내기도 쉽지 않을 가능성이 크다. 반면, 아동의 중요한 발달 영역 중 하나라 할 수 있는 보건 및 건강서비스에 대한 사업 비중이 매우 적은 실정이다. 이에 대한 연구도 부재하여 어떠한 접근모형이 이루어져야 하는가에 대한 모형설정이 부재한 실정이다.

2) 단일 모형에 기초한 서비스 제공

지금 실행되고 있는 빈곤아동을 위한 정책은 대부분 빈곤아동은 모두 동일한 특성을 가질 것이라는 전제에 기초하고 있으며, 전체적으로 발달단계를 고려하지 않은 무차별적인 정책이 이루어지고 있는 경향을 보이고 있다. 빈곤한 아동은 여러 유형으로 나누어지는 경향을 보이며, 발달 시기나 빈곤을 경험한 기간 또는 시점에 따라 다른 특성 또는 결과를 보이고 있다.

3) 지지서비스, 보충서비스의 균형 없음

아동 서비스는 지지, 보충, 대리적 서비스로 나누어지는데(대리적 서비스는 다른 성격을 가지므로 논의에서 제외), 대부분의 정책 및 사업이 가정의 역할을 보충해주는 성격이 주류를 이루고 있다. 반면, 가정의 기능을 향상시키는 사업은 매우 부실한 실정으로, 보충적 서비스만으로는 빈곤아동청소년의 발달을 충분히 담보하기 어렵다.

4) 낙인감 조성 및 다양한 빈곤층의 특성 고려 못함

빈곤아동청소년을 위한 대부분의 사업이 잔여적 또는 선별적으로 이루어지고 있어 참여 아동의 낙인감이 적지 않은 실정이다. 실행 기관(학교 및 시설) 기피 현상이 나타나기도 한다. 반면, 일부 사업에서는 빈곤아동청소년이 사업의 참여 및 혜택을 당연시하는 현상이 나타나기도 한다. 또한 다문화 가정이나 장애가정의 상당수가 빈곤한 가정으로 보고되고 있으며, 실제로 빈곤한 다문화 가정 또는 장애가정의 아동청소년이 적지 않음에도 불구하고, 기존의 빈곤정책은 이러한 특성을 가진 아동청소년을 고려한 정책 및 프로그램을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

5) 욕구조사 및 성과평가의 미흡

대부분의 빈곤아동청소년을 위한 프로그램은 실행 단계로 내려갈수록 욕구조사에 기초한 사업 개발 및 설계가 아닌, 유사 사업을 모방하는 경향 또는 기존의 관행을 변형하여 적용하는 경향을 보인다. 빈곤아동청소년에게 필요하거나 적합한 사업이 제공되고 있는지 점검이 필요할 것이다. 또한 사업의 평가가 미흡하거나 서류 평가 또는 과정 평가(process or output) 중심으로 이루어지고 있어 사업의 적실성 또는 발전성이 떨어질 가능성이 적지 않다.

6) 지역 특성을 고려하지 못한 단일 모형 및 규정

빈곤문제가 대도시에서 주로 나타나는 경향으로 인해 대부분의 사업 모형이 대도시형으로 개발된 경향이 강하다. 따라서 중소도시, 특히 농산어촌의 경우, 그러한 모형이 부적합하거나 어색한 경우가 발생하고 있다. 아동청소년 관련 인프라가 부족하거나 부재한 농산어촌에서는 사업 모형을 온전히 실행하기가 불가능한 경우도 있다.

7) 농어촌아동의 취약성

서울대 이봉주 교수(사회복지학)팀이 전국 1150명의 9~11세 아동을 대상으로 실시한 '한국 아동·청소년 종합실태조사(2009)' 결과, '저녁을 거의 먹지 않는다'는 질문에 '그렇다'고 답한 아동은 대도시의 경우 0.2%, 중소도시는 1% 수준이었다. 농

어촌 아동은 이보다 2.9~14.5배 많은 2.9%가 '그렇다'고 답했다. '점심을 거의 먹지 않는다는 응답도 농어촌 아동은 1.5%에 달해 대도시(0.7%)와 중소도시(0.3%)보다 훨씬 높았다. '아침을 거의 먹지 않는다는 응답 역시 중소도시(12.3%)와 대도시(9.1%)에 비해 농어촌 아동(13.6%)이 더 많았다.

농어촌지역 아동의 문제는 비단 결식의 문제에만 그치지 않는데 전반적인 돌봄 자체가 문제가 되는 경우도 많이 있다. 그 이유는 농사일의 특성상 부모들이 대부분 새벽부터 밤까지 일하다 보니, 학교에 있는 시간을 제외하면 홀로 방치되는 아동들이 많으며, 부모들이 일자리가 부족한 농촌을 떠나 도시로 나가거나 이혼을 하면 조부모 아래에서 자라기도 하고 혼자 생활하기도 하기 때문이다. 이와 같이 방치된 아동들은 도시에 비해 땅은 넓지만 인구밀도가 낮고, CCTV 등 방범 시설이 적은 농어촌의 특성으로 인해 성폭력의 표적이 되기 쉽다. 2010년 부산 '김길태 사건'과 서울 영등포 '김수철 사건' 등 최근 수년간 발생한 아동·학생 성폭행 사건의 피해자는 대부분 도시외곽이나 농촌에서 제대로 보살핌을 받지 못하고 자란 아이들이었다. 농어촌에는 교육 및 문화기관도 도시에 비해 많이 부족하면 농어촌아동들은 문화적 소외를 경험하기 쉽고, 교육기회에서도 결핍을 경험하기 쉽다(조선일보, 2012.7.26).

또한 다문화가정의 40% 이상이 경제적 어려움이 많은 농어촌에 밀집돼 있어 농어촌에는 특별한 보호와 돌봄이 필요한 다문화가정 아동들의 비율도 높다(이투데이, 2012. 8. 22). 이와 같은 현실을 고려해 볼 때 농어촌아동에 대한 급식지원, 방과 후 돌봄과 보호, 교육 및 문화기회 제공 등을 통합적으로 지원할 수 있는 아동보호 및 복지체계가 시급히 마련되어야 할 것이다. 현재 정부에서도 양육수당지급, 지역 아동센터, 급식배달, 문화체험 등 다양한 프로그램을 시행중에 있지만 여전히 사회 복지서비스의 영역 밖에 있는 아동들도 많이 있다. 그러므로 정부는 농어촌의 경우 특히 지역아동센터와 같은 통합적 아동복지전달체계를 더 많이 확충하고 효과적으로 가동하여 농어촌아동의 복지증진에 힘을 써야 할 것이다.

8) 다문화가정 아동의 빈곤화

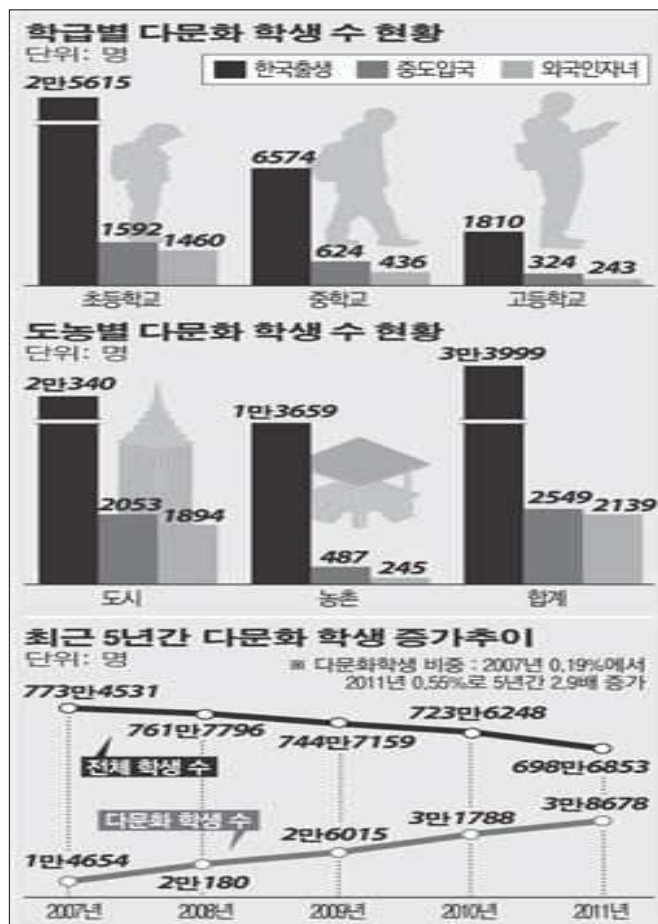
김춘진(민주) 국회의원이 2011년 국정감사에서 공개한 자료에 의하면, 2011년 다문화가정 학생은 총 3만8890명으로 2008년 2만0174명에서 3년 만에 92.8%나 급증하였으며(시사포커스 2012년 01월 08일), 6년 후인 2018년에는 다문화가정의 자녀가 전체 취학아동의 3%를 차지할 전망이다(연합뉴스, 2012-02-20). 즉 6년 후면 100명당 3명이 다문화가정의 아동들이어서 이들이 한국사회의 다음세대를 이어갈 중요한 인적 자원임에도 불구하고 다문화가정이 처한 열악한 사회경제적 상황으로 인해 현재 한국사회에서 가장 위험도가 높은 아동집단으로 분류될 수 있다.

서울시가 2010년 다문화가족 실태를 조사한 결과를 보면 결혼이민자의 85%가 언어, 경제문제 등 일상생활로 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났으며 경제적 어려움(29.8%)이 가장 많았다(이데일리 2012.08.23). 다문화가정의 상당수가 경제적 곤란으로 어려움을 겪고 있음을 알 수 있으며 이는 언어문제 다문화가정에서 발생한 아동폭력은 일반 가정보다 3배 이상 높은 것으로 나타났고, 국제결혼가정 자녀의 10명 중 2명 정도가 ‘엄마가 외국인이기 때문에’(34.1%), ‘특별한 이유 없이’(15.9%) 등 국제가정의 자녀라는 이유로 집단 따돌림을 경험하고 있다(시사포커스 2012년 01월 08일). 또한 언어장벽 등의 이유로 인해 학교 중도 탈락률이 매우 높은데 학령기 아동의 83%만이 정규 학교를 다니고 있으며 고등학교 취학률은 70%에 불과하여 일반 가정(초등학교 98%, 고교 93%)에 비해 크게 낮은 상황이다(중앙일보, 2010.10.07). 특히 한국에서 태어나지 않고 부모를 따라 입국한 중도입국청소년의 경우 그 정도가 더욱 심한데 2011년 서울시 여성가족재단이 발표한 ‘서울시 중도입국 청소년 현황과 지원방안’ 연구보고서에 따르면 7~18세 중도입국 청소년 875명의 초·중·고등학교 재학율은 평균 21.7%에 불과했다(시사포커스 2012년 1월 8일).

이와 같은 현황으로 볼 때 다문화가정의 아동들은 빈곤, 가족불화, 아동학대, 학교에서의 소외 등 여러 발달영역에서 복합적인 위험에 처해 있는 집단이라고 볼 수 있다. 이에 따라 중앙정부 및 지방정부도 한글교육, 학습지원, 대안학교 설립 등 여러 차원에서 문제를 해결하려고 노력하고 있으나 문제의 심각성에 비해 역부족인 상황이다. 빈곤, 아동학대, 학교중도탈락 등으로 어려움을 겪고 있는 다문화아동들은

UN에서 보장하고 있는 아동의 보호권과 발달권, 참여권 등을 심각하게 제한할 뿐만 아니라 다문화가정 아동들의 미래에 부정적 영향을 줄 수 있으므로 보다 근본적인 대책이 강구되어야 할 것이다.

[그림 6-4] 다문화 학생 수 및 증가 추이



자료: 이투데이 2012. 08. 22

2. 향후 정책과제

가. 아동수당 등 아동가족복지 지출수준 향상

류연규, 백승호(2010)가 OECD 23개 국가의 아동가족복지지출과 아동 빈곤율(중위소득 50%기준)과의 관계를 연구한 결과에 따르면 아동빈곤율과 아동가족복지지출과는 -.674정도의 부적 상관관계를 나타내어 국가차원의 아동복지지출수준이 아동의 빈곤 감소에 큰 영향을 미침을 알 수 있다. 이 연구에서 또한 흥미로운 사실은 아동수당, 보조금, 세제, 공공부조와 과 같은 현금급여와 아동 빈곤율은 유의미한 상관관계가 나타나지 않았으나 휴가·휴직급여 및 보육서비스를 포함한 서비스급여와 아동 빈곤율은 유의미한 상관관계를 나타내었는데 특히 서비스급여와 아동빈곤율의 상관관계가 -.711로 가장 크게 나타났다. 이를 통해서 볼 때 아동 빈곤율을 낮추기 위해서는 아동이 있는 가정에 아동수당과 같은 직접적인 현금지원을 확대할 뿐만 아니라 휴가·휴직급여를 확대하여야 하고 더 나아가 영유아보육 및 방과 후 보육 등과 같은 서비스급여도 크게 확대하는 등 아동가족복지지출수준을 획기적으로 늘이는 것이 필요할 것이다.

한국사회에서도 최근 들어 무상보육 및 보편적 복지의 문제와 결부되어 아동수당에 대한 논의가 제기되고 있다. 아동수당을 도입하게 되면 어린이집 등 보육시설을 중심으로 정부의 보육료 지원이 집중되는 것이 아니라 보육 대상 아동 수에 따라 지원되는 보육료를 현금의 형태로 직접 부모들에게 지원하게 됨으로써 출산을 제고, 아동권리 향상, 소득 재분배, 사회통합 등의 순효과를 거두게 될 것으로 기대하고 있다. 또한 아동수당이 도입될 경우 소외 계층에 대한 추가적인 지원과 함께 그동안 양육수당 지원에서 제외됐지만 자녀 양육비 부담이 큰 계층까지 복지 혜택이 돌아갈 수 있으며 아동양육방법에 대한 부모의 선택 및 권리를 강화할 수 있다는 장점이 있다(이코노미리뷰, 2012. 8.27).

아동수당 제도는 일본과 스웨덴, 핀란드, 프랑스, 이스라엘, 캐나다 등 약 88개 나라에서 시행되고 있으며 OECD 회원국 가운데 아동수당을 도입하지 않은 나라는 한국, 미국, 터키, 멕시코 4개국 정도에 불과할 정도로 전 세계적으로 보편적으로

시행되는 제도이며(이코노미리뷰, 2012. 8.27) 한국사회의 재정규모 및 사회적 필요성에 비추어 볼 때 도입이 매우 필요한 상황이므로 정부는 아동수당 도입에 대해 적극적 의지를 가지고 정책적 결단을 내려야 할 것이다.

나. 한부모가족에 대한 지원 확대

OECD 23개국의 가구형태별 빈곤율을 비교해 볼 때(류연규, 백승호, 2010) 양부모가족의 평균 빈곤율이 8.0%에 비해 한부모가족 빈곤율은 약 4배 높은 30.4%에 달하여 한부모가정 아동들이 양부모가정에 비해 취약한 사회경제적 상황에 놓여있음을 잘 보여주고 있다. 한국의 경우에는 이 격차가 더 심화되어 나타나고 있는데 양부모가정 빈곤율이 6.3% 수준인 반면 한부모가정의 빈곤율은 39%에 달하여 한부모가정 아동들이 높은 빈곤상황에 놓여 있음을 잘 알 수 있다.

한부모가정의 아동빈곤율은 OECD 국가 내에서도 편차가 아주 큰데 복지지출수준이 높은 덴마크(6.8%), 핀란드(7.9%), 스웨덴(13.3%) 등이 아동 빈곤율이 가장 낮으며 그리스(58.7%), 미국(47.5%), 포르투갈(47.0%)이 가장 높은 수준이다. 이처럼 아동 빈곤율이 차이가 큰 이유는 국가에 의한 소득재분배가 가장 큰 원인으로 작용하므로 한부모가정 아동에 대한 아동수당 도입, 한부모에 대한 고용 확대 및 서비스지원 등 적극적인 정책이 마련되어야 할 것이다.

다. 저소득 취약계층 아동에 대한 서비스 강화

장애아동, 조손가정 아동, 다문화가정 아동, 농산어촌 아동 등은 일반가정 아동에 비해 발달과 성장에 더 많은 지원이 필요한 아동들이다. 서구에서는 이런 아동들에 대한 사회적 낙인감을 없애기 위해 특별한 지원이 필요한 아동(children with special need)라고 표현하고 있다. 최근 들어 우리사회에도 다문화가정아동들이 급속도로 증가하고 있는데 특히 농어촌지역의 경우 다문화가정 아동의 증가가 농어촌 출산율을 높이는 원인이 되고 있다. 최근 우리나라의 낮은 출산율을 고려해 볼 때 늘어나는 다문화아동들을 제대로 키우는 것은 개별 가정의 문제만이 아니라 우리가

회 전체의 과제라고 볼 수 있다.

정부의 각 부처에서도 저소득층 아동청소년 대상으로 하는 방과후학교 무료수강 기회 확대, 장애 청소년대상 유치원부터 고등학교까지 의무교육 실시, 빈곤 아동 자립 지원을 위한 아동발달지원계좌(CDA) 운영, 외국인·다문화 가정 문화체험 기회확대, 위기청소년들에게 상담·자활·학업지원 등 통합 서비스를 제공하는 안전망 구축사업 등의 다각적인 정책을 마련하고 실시하고 있으나 정책의 직접적 대상자들인 청소년들은 정부의 사회안정망 정책 추진에 대해 “정부와 사회의 노력이 전반적으로 소홀하다”고 인식하고 있으며 특히, 외국인 가정 및 새터민 청소년 지원(49.5%)과 가출 등 위기(가능) 청소년 보호 및 지원(46.9%)에 가장 소극적 정책을 펼치는 것으로 평가하고 있다(메디컬투데이, 2006. 10. 25).

현재 정부 정책의 문제점을 살펴보면 취약아동에 대해 종합적이고 장기적인 계획을 가지고 일관되게 정책을 추진하기보다는 여러 정부부처에서 그 때 그 때 이슈가 되는 문제를 중심으로 단기적인 대응을 하고 있으며, 부처 간 협의도 잘 되지 않아 서비스의 중복 및 남용 등을 초래하는 사례도 빈번히 발생하여 예산의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 취약계층 아동을 효과적으로 지원한다는 본래의 정책목표도 잘 달성하지 못하는 것으로 보인다.

따라서 정부는 우리사회에서 가장 취약한 위치에 놓여있는 새터민가정 아동, 장애 아동, 농어촌지역아동들이 빈곤, 가족의 결핍, 문화적 소외, 교육기회의 제한 등 많은 발달적 위협을 극복하고 우리나라의 다음 세대를 이끌고 나갈 사회의 주요한 구성원으로 성장할 수 있도록 물질적, 경제적 지원을 강화할 뿐만 아니라 심리상담, 부모교육, 문화 및 교육기회의 확대 등의 사회복지서비스를 더욱 강화하여야 할 것이다. 이런 사회복지지원의 확대와 더불어 중요한 것은 이러한 물질적, 비물질적 서비스의 제공이 단기적이고 무계획적으로 진행되어서는 안 되며 아동의 발달단계적 욕구를 고려하여 장기적인 목표를 가지고 지속적으로 추진되어야 한다는 것이다.

라. 빈곤아동청소년 정책조정위원회 상설화 및 기능강화

빈곤 아동 관련 정책이나 프로그램을 총괄적으로 모니터할 수 있는 조정위원회가

필요하며, 이 위원회를 통해 사업의 계획 및 실행, 평가 등 전 과정이 점검되어야 한다(법적 구속력 명문화). 예를 들어, 정책의 목표 및 성과 중심의 계획 및 평가체계 확립을 유인할 필요가 있다. 중앙뿐만 아니라, 지방에도 관련 위원회를 상설화하여 다양한 부서 및 법에서 파편적으로 실행되고 있는 정책과 프로그램을 연계 및 조정의 역할 수행할 수 있는 지위 부여해야 한다. <아동의빈곤예방및지원등에관한법률>의 시행령이나 시행규칙 등에 이러한 내용이 반영되도록 노력해야 한다. 또한 정책 결정 단위에서 뿐만 아니라, 실행 단위에서도 다양한 부처에서 실행되고 있는 빈곤한 아동청소년을 위한 사업이 연계 및 통합, 그리고 역할분담이 이루어질 수 있도록 지역별 통합 센터가 필요하다.

마. 지역 격차 축소 및 지역 특성을 고려한 모형

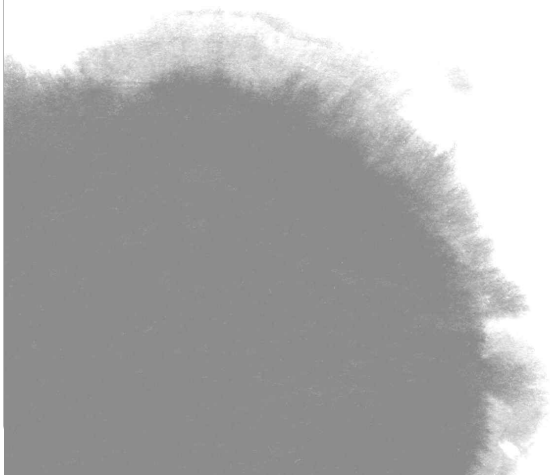
지역 간의 격차가 빈곤 아동청소년 간의 격차로 이어지지 않도록 차등적 지원이 필요하며, 지역 간 격차가 사업 및 그 실행의 격차로 이어지지 않도록 고려한 정책이 요구된다. 지역의 특성을 고려한 모형의 개발 및 예산의 차등적인 지원이 필요한 재정자립도가 떨어지는 지역, 아동청소년 관련 인프라가 부족한 지역, 지역적 특성이 강한 지역의 경우, 지역의 특성에 적합한 사업 모형을 개발해야 한다. 또한 부족한 예산을 충분히 보충해 줄 수 있는 법률적인 근거가 마련되어야 함. 중앙은 지방에 이양하고, 지방은 중앙 핑계(?)를 대는 관행 아닌 관행은 사라져야 한다.

바. 빈곤아동에게 적합한 프로그램 개발 및 통합 프로그램 제시

빈곤아동을 위한 프로그램을 다양화할 필요가 있다. 통합서비스를 추구하더라도 발달 영역에 따라, 또는 발달 시기에 따라, 또는 지역에 따라 부서 및 법의 특성을 반영한, 특성화된 사업이 다양하게 개발될 필요가 있다. 중앙정부 차원에서 사업별로 구체적인 기초 매뉴얼을 제작하여 제시할 필요가 있다. 또한 빈곤아동은 모두 단일한 모습을 보이는 것이 아니라, 다양한 유형으로 나뉘어질 수 있다. 구체적으로 치료형, 자존감 회복형, 인지적 자극형, 학습지원형 등으로 나뉘어질 수 있다. 따라

서 이러한 학생의 특성을 고려한 단계적 지원시스템, 즉 단계적 통합서비스 모형을 개발하여 제공할 필요가 있다. 그리고 부모양육훈련, 가족관계 개선 프로그램, 부모의 사업 참여 등 가족의 기능을 강화시켜줄 수 있는 지지적 서비스가 보충적인 서비스와 함께 조화를 이루어야 한다. 빈곤한 아동청소년의 부모가 이러한 프로그램에 참여하려는 의지가 강하지 않으므로 빈곤한 아동청소년의 부모를 대상으로 한 전문 교육 프로그램 개발 또는 매뉴얼을 제작하여 제공할 필요가 있다.

여가 및 문화활동 영역



제7장 여가 및 문화활동 영역

제1 절 방과후 보호 및 학습권 보장

방과후 보호정책은 아동의 학습권을 보장함과 동시에, 아동의 생존권 및 발달권 보장을 위해 다양한 주체에 의해 실행되고 있다. 또한 방과후 보호정책은 교육격차의 해소 및 사교육 부담 해소와 방과후 아동 방임 방지를 위한 목적으로 다양한 주체에 의해 실행되고 있다. 그러나 방과후 보호 정책은 담당 부처가 다르거나 제공주체가 다양함에도 불구하고, 내용의 차별성이 크지 않은 반면, 조정 기능은 부재하여 아동 중심의 서비스 제공에 한계를 드러내고 있는 실정이다. 따라서 방과후 보호 정책의 문제 현황을 살펴보고, 이러한 문제를 해소할 수 있는 정책적 방향을 다양한 차원에서 제시하고자 한다.

1. 현황 및 문제점

가. 방과후 보호 사업 및 주체의 다양성

우리나라의 대표적인 아동의 방과후 보호는 보건복지부(지역아동센터), 교육인적자원부(방과후 학교), 여성가족부(청소년 방과후 아카데미) 등으로 다양한 부처에서 다양한 형태로 사업이 진행되고 있다. 즉 사업의 목적 및 내용에 따라, 대상에 따라, 연령에 따라 여러 부처에서 방과후 보호 사업이 이루어지고 있는 실정이다. 이러한 다양성이 문제가 될 수는 없으나 이 기관들이 대부분 본래 목적과 달리, 저소득층

아동을 주요한 대상으로 하고 있으며, 사업의 내용 역시, 학습지도를 중심으로 이루어지고, 유사 연령층을 대상으로 하고 있어 여러 문제들을 야기하고 있다. 구체적으로 사업의 중복성 및 차별성 부재, 역할 분담 및 조정기구의 부재 문제가 대두되고 있으며, 사업별 또는 방과후 보호의 수요 및 욕구 파악이 명확히 이루어지고 있지 못하고 있는 실정이다.

<표 7-1> 방과후 서비스 유형별 현황

	지역아동센터	청소년 방과후아카데미	방과후학교
주무부처	보건복지부	여성가족부	교육인적자원부
근거법	아동복지법	청소년기본법 청소년활동진흥법	초중등교육법
대상	18세 미만	초4~중2	초중고등학생
서비스 내용	보호 및 학습지도, 급식, 상담, 지역사회 연계 등 통합서비스	특기적성 교육, 보충학습, 급식 등 종합서비스	초등보육, 특기적성 및 교과 등
운영시간	1일 8시간	1일 5시간	자율운영
개소	3,985개소 (2011. 12)	190개소	11,076개교 전체학교의 99.9%

나. 사업의 중복성 또는 차별성의 부재

다양한 부처에서 실행되고 있는 방과후 보호 사업에서 최근 가장 이슈가 되고 있는 부분은 사업 대상의 중복성이라 할 수 있다. 방과후 학습지도 및 보육을 주요한 내용으로 한 사업들이 차별성 없이 다양한 부처에서 이루어지고, 아동이 2개 사업 이상에 참여하는 사례(초등학생의 19.8%)가 발생하면서 사업의 중복성 논란이 일고 있는 것이다(양계민, 김지경, 2011). 즉 대부분의 프로그램 내용이 차별성이 크지 않고, 유사하게 학습 및 보육 기능을 수행하다보니 수혜자가 어느 기관을 이용할 것인지에 대한 혼란이 야기될 수 있고, 정부 입장에서는 서비스 중복으로 인한 자원의 낭비를 우려할 수밖에 없는 실정이라 할 수 있다.

그러나 방과후 보호 사업에 이중적인 참여를 하고 있는 사례가 일부 발생하고 있

음에도 불구하고, 보호의 사각지대에 놓여 있는 초등학교 아동이 여전히 존재한다는 것이다. 방과후 보호서비스를 이용하고 있는 아동 중에서 이용 시간 이외에 성인의 보호를 받지 못하는, 일시적으로 방임된 아동이 22.3%(776,103명)에 이르고, 방과후 보호서비스를 전혀 이용하지 않고 있는 아동도 2.0%(69,882명)에 이르고 있는 실정이다(양계민, 김지경, 2011). 또 한국아동청소년 종합실태조사 자료를 활용하여 추산한 또 다른 연구에서는 하루에 4시간 이상 방과 후에 성인의 보호를 받지 못하는 아동이 110,116명이라고 보고된 바도 있다(지역아동센터 중앙지원단, 미발간). 즉 아직까지 방과 후에 일시적으로라도 성인의 보호를 받지 못하는 사각지대의 아동이 여전히 1/5을 넘는 실정이라는 것이다. 이러한 수치는 방과후 보호의 중복성 논의 이전에 사각지대에 놓인 아동을 보호하기 위한 논의가 선행될 필요가 있음을 보여주는 대목이라 할 수 있다.

또한 방과후 보호 사업에 의해 보호를 받고 있는 대부분의 저소득 취약계층 아동의 경우, 복합적인 욕구를 가지고 있는 경우가 대부분이다. 예를 들어, 발달 영역에 있어서도 학습 욕구뿐만 아니라, 심리정서적인 영역의 문제를 겪고 있는 아동, 문화 체험이나 인지적 자극이 절대적으로 부족한 아동, 그리고 신체적 건강에 문제를 가진 아동 역시 존재하며, 이 세 가지의 욕구를 모두 가지고 있는 아동도 존재한다. 또한 아동의 욕구는 발달 단계에 따라 달라진다는 것이며, 시간대에 따라 단 시간 보호의 욕구를 갖거나 특별한 개입 없이 단순 보호 및 결식 문제만을 겪고 있는 아동도 존재한다. 이러한 아동 욕구의 다양성, 복합성을 고려한다면, 방과후 보호사업을 수행하고 있는 각 부처 및 기관에서 각 부처의 특성을 살려 아동 중심의 차별성 있는 서비스를 제공하거나 역할 분담이 이루어진다면 사업의 중복성의 문제는 자연스럽게 해소될 수도 있다(김미숙, 2006). 즉 방과후 보호 사업의 중복성 논란은 어쩌면, 사업의 차별성 부족이나 역할 분담 및 조정의 부재로 인해 야기된 바가 크다고 할 수 있다는 것이다.

다. 역할 분담 및 조정기구의 부재

현재 방과후 보호 사업은 아동의 다양한 욕구를 고려하여 차별화되지 못한 반면,

전달체계는 분화되어 있는 실정이다. 그러나 각 부처나 지방자치단체, 그리고 서비스 제공기관 간의 연계나 협력체계 혹은 각 기관을 아우르는 기관이나 센터가 부재한 실정이다. 이로 인해 방과후 보호 서비스의 중복, 프로그램의 차별성, 기관설치 적절 장소 등에 대한 협의가 없이 산발적으로 서비스가 제공되고 있는 실정이라 할 수 있다. 이러한 역할 분담 및 조정 기구의 부재는 결과적으로 자원의 낭비와 수혜자의 선택권 부재 및 복합적 욕구 해소의 한계 등 결과적으로 비효율적인 서비스 전달이 초래되고 있는 실정이다. 이에 더하여 민간 공부방이나 학원, 보육시설 등도 존재하고 있어 사업의 혼선이 가중되고 있는 실정이다.

2. 향후 정책과제

가. 사각지대 해소 및 나홀로 아동에 대한 방과후 보호체계 보충

방과후 보호 서비스를 이용하지 못하고 있거나 이용하고 있더라도 보호받지 못하는 시간 동안 일시적으로 방임되는 아동을 위한 보호 기관이 확충되거나 조정될 필요가 있다(양계민, 김지경, 2011). 특히 농어촌 지역에 서비스가 부재할 경우, 또는 기관의 부재나 부족으로 인해 특정 시간에 보호가 어려운 아동의 경우, 기관의 확충 또는 중앙 정부 및 지역의 조정기구나 위원회의 조정에 의해 탄력적인 운영이 이루어지도록 지원될 필요가 있다.

나. 중앙 부처 간 역할 분담 및 연계체계 구축

우리나라의 방과후 보호사업은 다양한 부처에서 이를 관장하고 있으나 역할 분담이나 조정이 이루어지지 못해 서비스 내용의 중복, 이용 대상의 중복, 이용 시간의 중복의 문제가 야기되고 있는 실정이다. 따라서 이용 아동의 복합적인 욕구를 고려한 적합한 또는 다양한 서비스가 제공되지 못하고 있음과 동시에 아직도 보호의 사각지대에 놓여 있는 아동 역시, 적지 않은 실정이다. 더불어 자원의 비효율적 사용 또는 낭비가 적지 않은 실정이다. 또한 이러한 전달체계 간의 연계는 범정부 차원에

서 조직화하여 부처 간 역할을 차별화하고, 연계체계를 구축하여 방과후 보호 서비스가 보다 유기적으로 제공될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 각 부처 간 중복 업무를 조정하고, 수혜자에게 적합한 서비스를 제공하는 역할을 담당하는 총괄 기구 또는 위원회를 중앙과 지방에 별도로 설치할 것을 검토해야 한다(김미숙, 2006).

구체적인 역할 분담의 기준 또는 방안은 다음과 같다. 첫째, 이용 아동의 발달 단계별 구분이 이루어질 필요가 있다. 둘째, 발달 영역 간 역할 분담 역시, 고려되어야 한다. 셋째, 아동의 보호 시간 역시, 역할 분담을 할 필요도 있다. 이러한 기준들을 적용했을 때, 예를 들어, 지역아동센터는 초등학생까지, 청소년 방과후 아카데미는 중학생 이상을 보호하되, 학습지도 이외의 분야를 주로 담당한다. 그리고 방과후 학교의 경우, 초등학교와 중학교, 고등학교 학생 모두를 대상으로 하되, 학습 영역에 중점을 둔 사업을 실행하는 것이다. 다만 보호 시간을 방과 후 2-3시간 (또는 저녁 식사 전)까지로 제한하여 이후의 시간은 지역아동센터와 방과후 아카데미에서 보호하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 석식은 모든 지역아동센터에서만 제공한다. 다만, 지역에 해당 기관이 부재할 경우, 해당 지역의 조정기구 또는 위원회에서 별도의 기준을 마련하는 예외 조항을 두어 지역의 실정에 맞는 역할 분담을 유인하는 것도 필요할 것이다.

다. 수요자 요구 및 기대수준에 적합한 서비스의 질적 수준 개선

공적 영역에서 이루어지고 있는 방과후 보호의 경우, 전체적으로 서비스의 질이 낮다는 인식이 있으며, 또한 실제로 어떠한 기관에서 어떠한 서비스를 제공하고 있는가에 대한 정보가 부족한 경우가 많다. 따라서 주관부처의 예산 확충과 지속적인 평가 및 컨설팅을 통해 적절한 질적 수준을 유지하기 위한 노력이 경주되어야 한다. 또한 방과후 보호서비스의 특성과 역할에 대한 체계적인 홍보 방안 역시, 모색될 필요가 있다(양계민, 김지경, 2011).

라. 법적 근거 마련

우리나라의 방과후 보육제도는 별도의 법적 근거가 없이 기존의 법에 일부 삽입되어 있는 정도이다. 이로 인해서인지 방과후 보호 사업에 대한 관심이나 책임성이 미약하고 서비스가 산발적이며, 비체계적으로 진행되고 있다. 따라서 이 사업의 시급성과 중요성을 인식하여 법의 구속력이 있도록 단독법이 제정되어야 할 것이다. 이를 통해 보다 구체적인 서비스의 제공방안에 대해서 제시함으로써 양질의 서비스가 제공될 수 있게 될 것이다(김미숙, 2006).

마. 정부와 민간 간의 협력체계 구축

우리나라에서는 정부 부처 간 연계체계가 미흡할 뿐 아니라 정부와 민간 간의 연계체계도 미약한 실정이다. 우리나라에서 민간기관은 정부에서 담당하고 있지 못하는 사회복지를 보완하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 그럼에도 불구하고 민간기구들은 설비의 미흡이나 종사자 기준의 미달 등으로 정부의 지원을 제대로 받지 못한 채 미신고시설 또는 미지원의 형태로 시설을 운영되고 있는 곳도 있다. 우리나라 사회복지 전달체계의 일선에서 미신고 또는 미지원시설들도 분명히 핵심적이고 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 정부에서는 이러한 미신고 방과후 아동 보육시설에 대한 양성화 정책을 실시하고, 이 기관들과 유기적인 연계체계를 구축하여 부족한 서비스를 충당하도록 해야 할 것이다. 이때 지역복지협의체를 활용하여 공공과 민간의 연계를 원활히 할 수 있도록 해야 할 것이다(김미숙, 2006).

제2절 여가 및 문화 활동 보장⁷⁰⁾

우리나라의 아동은 학습 중심의 교육과 이에 따른 사교육 부담으로 인해 여가 및

70) 이 부분은 본 연구의 자문원고로 작성된 김기현(2012b)의 ‘아동을 위한 문화여가시설 확충방안’에서 발췌하였으며, 일부 내용을 연구진이 추가하였음.

문화 활동의 시간이 매우 부족한 실정이라 할 수 있다. 우리나라 아동의 학습시간은 OECD 가입국들 중 최고 수준을 보여주는 반면, 아동의 놀이 및 문화 공간과 시간은 매우 부족한 실정이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 실행되고 있는 최근의 제도를 살펴보고, 아이들이 뛰어놀고 문화생활과 여가를 영위할 수 있는 시설과 공간확보를 위해 필요한 노력, 더 나아가 아동 친화적 도시를 만들 수 있는 방안 등에 대해 기술하고자 한다.

1. 문제의 현황

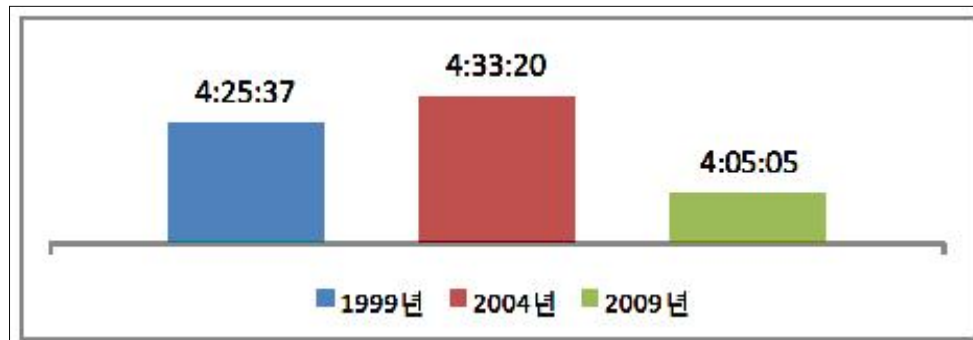
아동들의 생활시간의 변화를 살펴보면, 가장 뚜렷한 부분은 지나친 학습시간과 결핍된 여가시간이다⁷¹⁾. 우리나라 아동들의 학습시간은 OECD 가입국들 중 최고 수준을 보여준다. 김기현 외(2009)의 분석에 따르면, 우리나라의 15-24세의 학습시간은 4시간 55분으로 미국보다 2시간 5분, 영국보다는 4시간 5분이나 긴 시간이다. 우리나라 아동들은 학습시간이 늘어난 만큼 문화나 운동, 혹은 여가시간은 매우 짧다. 여가시간 중 운동시간은 15-24세의 하루 평일 24시간 중 13분으로 37분인 미국이나 26분인 스웨덴, 24분인 독일보다 짧았다. 우리나라 고등학생들의 수면시간은 40대 성인의 수면시간보다 짧았는데, 이런 국가는 OECD 가입국 중에서는 우리나라뿐이었다.

2012년부터 주5일 수업제가 전면 도입되면 주5일 수업제 도입이 청소년들의 여가시간을 증가시키는 결과로 이어질 것인가에 대해서 궁금해지지 않을 수 없다. 이와 관련 청소년정책분석평가센터(2011)는 주5일제 부분도입 시점 전후를 비교하여 여가시간의 변화를 분석한 바 있다.

71) 아동 여가 및 문화 활동 실태 및 정책과제는 김기현 외의 「제5차 청소년정책기본계획 수립을 위한 연구」(2011, 여성가족부)의 일부를 수정·보완한 것임

[그림 7-1] 아동(만 10-18세) 하루 평균 여가시간 추이

(단위 : 시간:분:초)



자료 : 통계청(1999, 2004, 2009), 『생활시간조사』

자료 : 청소년정책분석평가센터(2011)

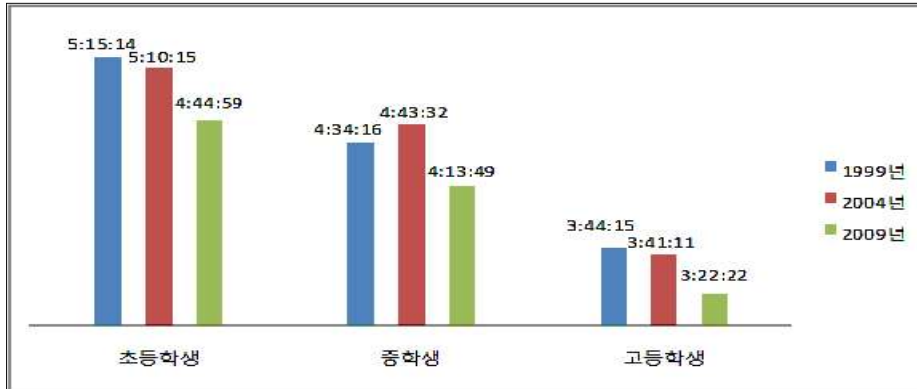
통계청의 생활시간조사 자료를 이용해 아동(만 10-18세)의 여가시간을 살펴본 결과 ‘주5일 수업제’ 부분도입(’05) 이후 오히려 여가 시간이 감소한 것으로 나타나고 있다. 곧 아동의 하루 평균 여가시간은 20004년 4시간 33분에서 2009년 4시간 5분으로 28분 감소하였다.

요일별로 살펴보면(’04년 대비 ’09년), 토요일에 여가시간은 5분 증가한 반면, 평일 및 일요일은 40분 내외 감소한 것으로 나타나고 있다. 교급별로 살펴보면(’04년 대비 ’09년), 중학생이 가장 큰 폭(30분)으로 감소했고, 초등학생은 26분, 고등학생은 19분 감소한 것으로 나타났다.

여가활동 유형별로 살펴보면(’04년 대비 ’09년), 교제활동과 취미 및 기타활동 시간은 감소했고, 미디어 관련 활동 및 운동 시간은 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 관련 대부분의 아동들은 주5일 수업제 실시 이전 조사(’02)에서 ‘주5일제 실시 후 여가시간이 늘어날 것이다’라는 질문에 청소년의 86.4%가 ‘그렇다(대체로+매우)’라고 응답해 ‘주5일 수업제’ 실시 후 여가시간이 증가할 것으로 예상했으나 조사결과 상으로 실제 여가시간은 줄어든 것(28분)으로 나타나고 있다.

[그림 7-2] 교급별 아동(만 10-18세) 하루 평균 여가시간 추이

(단위 : 시간분초)

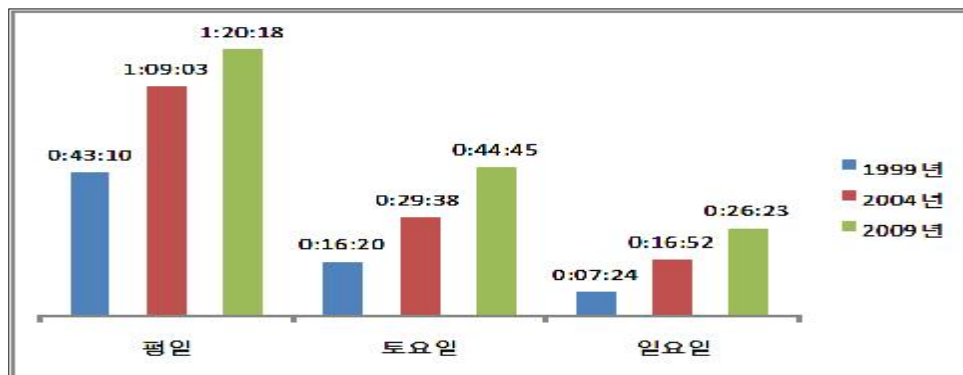


자료 : 통계청(1999, 2004, 2009), 『생활시간조사』

자료 : 청소년정책분석평가센터(2011)

[그림 7-3] 요일별 청소년 사교육 시간 변화 추이

(단위 : 시간분초)



자료 : 통계청(1999, 2004, 2009), 『생활시간조사』

자료 : 청소년정책분석평가센터(2011)

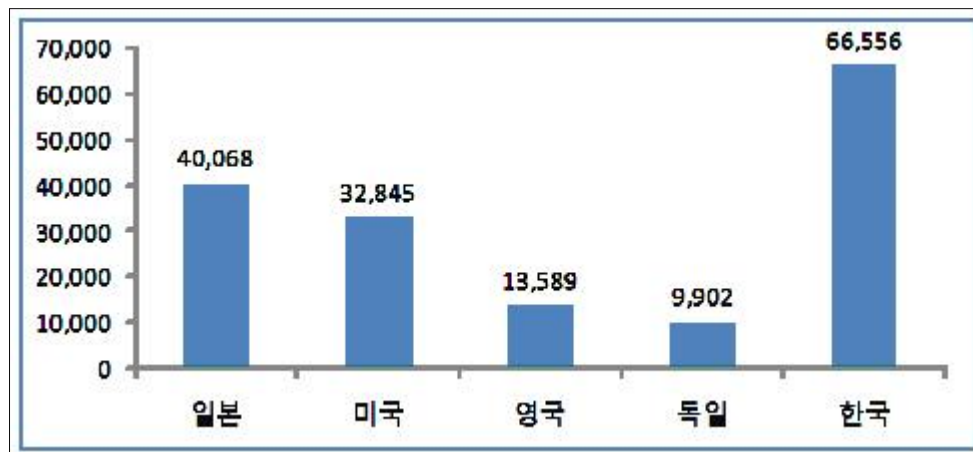
그렇다면 늘어난 토요일 시간은 여가 대신 무엇이 대체한 것일까. 이 해답은 청소년의 사교육 시간을 통해 확인할 수 있다. 청소년의 하루 평균 사교육시간(정규수업 외 수강)은 주5일제 수업 부분 도입 전인 2004년 51분에서 2009년 1시간 2분으로 11분 증가한 것으로 나타나고 있다. 요일별로 살펴보면(‘04년 대비 ’09년), 토요일

에 사교육 시간 증가폭(15분)이 가장 크고, 평일 11분, 일요일 10분 증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 주5일 수업제 전면 도입이후 그 결과가 반드시 여가의 확대와 건전한 아동들의 활동 증가로 이어질 개연성이 높지 않다는 점을 말해준다.

치열한 입시경쟁이 아동들의 건전한 여가 및 문화 활동으로 이어지지 못하는 중요한 원인으로 지목될 수 있고 이와 더불어 부족한 문화 및 여가시설 역시 문제점으로 대두되고 있다.

먼저 아동들이 가장 많이 이용하는 도서관의 경우 2010년 현재 공공도서관 수는 759개소로 1관당 인구수는 66,556명으로 나타나고 있다. 이는 국제적으로 볼 때 여전히 부족한 수준이다. 2010년 기준으로 선진국의 공공도서관 1관당 인구 수는 미국이 3만2천명, 일본이 4만명, 영국이 1만3천명, 독일이 1만명 수준으로 우리나라와 비교해 볼 때 큰 차이를 보여준다(도서관정보정책위원회, 2012).

[그림 7-4] 주요국가별 공동도서관 1관당 인구수(2010)



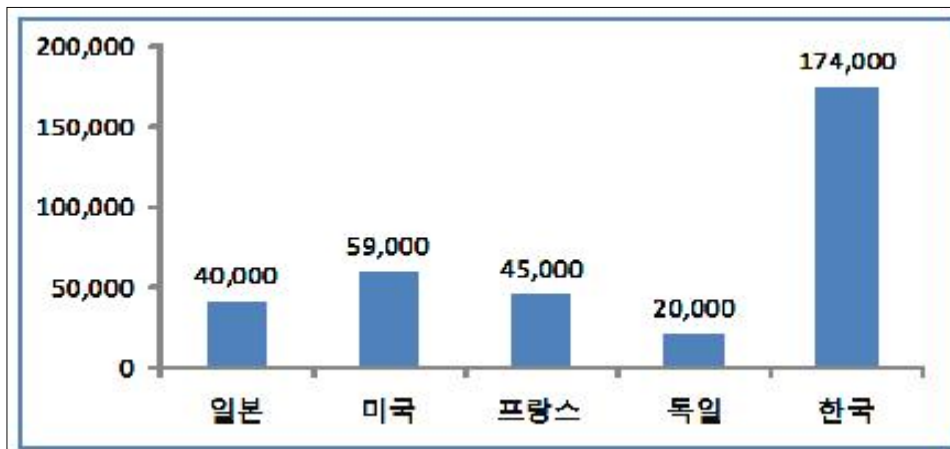
자료 : 도서관정보정책위원회(2012)

2011년 국민독서실태조사(문화체육관광부, 2011)에 따르면, 우리나라 성인 독서율은 1994년 86.8%에서 2004년 76.3%에 이어 2011년 66.8%로 계속 낮아지는 추세를 보여주고 있으며 초·중·고 학생의 독서율은 같은 기간 97.6%에서 89.0%

에 이어 83.8%로 낮아지는 추세를 보여주고 있다.

이어서 박물관 현황을 살펴보면 2010년 현재 655개소로 2000년 235개소, 2005년 399개소에 이어 꾸준히 증가하는 추세를 보여주고 있으며 특히 2006년 이후 500개소 이상으로 확대되었다. 이러한 증세에도 불구하고 국제적으로 볼 때 우리나라의 박물관은 여전히 부족한 수준이다. 2003년 기준으로 한국은 276관으로 1인당 인구수가 17만4천명이나 미국은 4,609관으로 5만9천명, 프랑스는 1,300관으로 4만5천명, 일본은 3,492관으로 4만명, 독일은 4,034관으로 2만명으로 우리나라보다 많은 박물관을 보유하고 있다.

[그림 7-5] 주요국가별 박물관 1관당 인구수(2003)



자료 : 한국박물관협회(2003)

다음으로 아동 및 청소년을 위한 수련시설 역시 매우 부족한 실정이다. 청소년 수련시설은 수련활동에 필요한 여러 시설, 설비, 프로그램 등을 갖추고 청소년지도자의 지도하에 체계적이고 조직적인 수련활동을 실시하는 시설을 말한다. 청소년 수련시설은 기능이나 수련거리 및 입지적 여건 등에 따라 다양한 유형으로 구분된다. 이전에는 생활권 수련시설(청소년수련관, 청소년문화의집), 자연권 수련시설(청소년수련원, 청소년야영장), 그리고 유스호스텔로 구분되어 왔으나, 2005년부터 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의집, 청소년특화시설, 청소년야영장, 유스호스텔로

구분된다.

2009년 현재 청소년 수련시설은 총 707개로 나타나고 있으며 청소년수련관은 160개, 청소년문화의 집은 205개, 청소년수련원 179개, 야영장은 42개, 유스호스텔은 115, 특화시설은 6개에 이르고 있다(여성가족부, 2010).

<표 7-2> 청소년시설 법정목표치 및 목표달성율

구 분	2009년 현재(A)	법정목표치(B)	목표 달성율(C)
청소년수련관	160개	234개(시군구)	68.4%
문화의 집	205개	3,477개(읍면동)	5.9%

자료 : 보건복지가족부(2009)에서 수치를 2006년 기준에서 2009년으로 변경함

주: 1) 청소년수련관과 문화의집의 법정목표치는 청소년활동진흥법 제11조에 의거함.

2) 목표달성율(C) = (A / B) x 100

이처럼 청소년 수련시설은 크게 증가하였지만 국제적으로 볼 때 우리나라의 수련 시설 수가 많다고 보기 어렵다. 청소년 활동 및 수련시설 1개당 청소년 수가 13,159명으로 영국, 일본의 4배, 독일의 6배로 시설 인프라가 미약한 수준임을 알 수 있다. 법정목표치 달성율도 청소년수련관은 '09년 현재 160개로 법정목표치(234개)의 68.4% 수준으로 근접해 있으나 문화의 집은 205개로 법정목표치(3,477개)의 5.9 수준에 그치고 있다.

2. 향후 정책과제

아이들이 뛰어놀고 문화생활과 여가를 영위할 수 있는 시설과 공간이 부족한 상황에서 이를 확충하는 것이 필요하다. 이를 전제로 하고 이와 관련 큰 틀에서 지역 사회를 아동 친화적인 도시로 만들어가는 노력이 뒤따라야 할 것이다. 유니세프(UNICEF, 1996)는 아동이 건강하고 안전하게 성장하고 발달하여 아동의 핵심역량을 개발하고 잠재력을 극대화할 수 있는 지역사회 환경을 마련하여 아동들이 행복한 삶을 영위할 수 있도록 아동 및 청소년 친화 도시(child friendly city: CFC) 개발을 제안하고 있으며 기본적인 요건으로 아동 친화적인 법, 아동 친화적인 정책 및

행정체계, 아동 및 청소년 친화도시를 위한 예산 확보, 지역사회 주민의 참여를 제고하고 있다.

이와 관련 아동을 위한 교육 및 문화생활 여건, 복지수준, 아동 및 청소년 유해업소의 격리구획화 등 성장환경의 건전성, 학교폭력 현황, 정책결정과정에서의 아동 및 청소년·부모 참여도 등 종합적 요소를 반영하여 「아동·청소년이 행복한 마을」 지표를 개발하고 지역사회가 자발적으로 아동 및 청소년 친화환경을 조성하도록 유도하기 위해, 「아동·청소년이 행복한 마을」 지표를 바탕으로 건강하고 안전한 성장환경을 갖춘 지역을 「아동·청소년이 행복한 마을」로 선정하는 방안을 추진해 볼 수 있다.

두 번째로 아동과 청소년들에게 여러 시설이나 단체에서 진행하는 프로그램을 소개하고 안내하며 지원할 수 있는 지역사회 아동 및 청소년 커뮤니티 센터를 추진할 필요가 있다. 청소년 수련시설 중 청소년문화의집을 활동정보제공, 창의적 체험활동 연계, 지역사회 봉사활동, 동아리 활동 등 아동 및 청소년의 긍정적 발달에 기여하는 다양한 활동을 지원하는 지역사회 커뮤니티센터로 바꾸는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 청소년활동진흥법 제11조(수련시설의 설치·운영 등) ①항의 3 “사·도·지사 및 시장·군수·구청장은 읍·면·동에 제10조제1호 다목의 규정에 의한 청소년문화의집을 1개소 이상 설치·운영하여야 한다”는 조항에 근거하여 2007년까지 전국 3,477개 읍·면·동에 시설 건립 형태가 아닌 주민자치센터, 아파트 등 다중거주지역에 지역사회 아동·청소년센터를 설치할 경우 이에 대한 재정 및 인력을 지원하는 형태로 추진하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

이어서 아동들의 문화 및 건전한 여가활동을 활성화시키기 위해서 새로운 우대카드제도를 추진할 필요가 있다. 중앙부처와 지자체, 민간에서 다양하게 이루어지고 있는 ‘청소년 할인제도’와 기초생활보장수급권자 등 취약계층 청소년에게 문화·여행·스포츠 관람 등 문화 향유 기회를 제공할 목적으로 지원하는 ‘청소년 바우처’, 그리고 학생들에게 발급되는 ‘학생증’, 학교밖 청소년들에게 학생과 동등한 혜택을 부여하기 위해 그동안 추진되어 왔던 ‘청소년증’을 통합한 아동 및 청소년 통합 카드를 도입하는 것이다.

이 카드는 모든 아동 및 청소년에게 다양한 할인혜택을 부여해 주며 봉사활동이

나 지역사회 참여, 사회기부 등 사회에 긍정적인 기여를 했을 때 포인트를 주어 박물관, 도서관, 미술관 등 아동 및 청소년 이용시설이나 수련시설을 이용할 때, 도서 구입, 문화 활동, 여행, 스포츠 관람 등 청소년 발달에 긍정적인 활동을 할 때 쓰일 수 있도록 해주며 취약·위기 아동 및 청소년들에게 다양한 부처나 지자체 등에서 지원하는 지원금을 통합적으로 받아 활용할 수 있게 해주는 기능을 담당하게 된다. 동시에 위기아동 및 청소년에게 보조금을 지원할 때 아동 및 청소년들이 비행에 참여하지 않도록 요구하며, 이를 어길 시에는 카드가 정지되거나 회수하며 돈의 충전은 아동 및 청소년들이 자원봉사를 하거나 자기계발을 하는 것에 대한 보상으로 사용되도록 권장할 수 있다.

이에 대한 시행을 위해 영국의 기회카드(Opportunity Card)나 스코틀랜드의 영스카트 카드(Young Scot Card) 등 외국의 사례에 대한 면밀한 분석을 통해 실효성 있고 실질적으로 아동 및 청소년에게 도움이 될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있으며 이에 대한 시행은 아동 및 청소년의 핵심역량 강화와 유익한 활동을 활성화할 수 있는 좋은 기회를 제공해 줄 것으로 기대된다.

3. 추천 지표

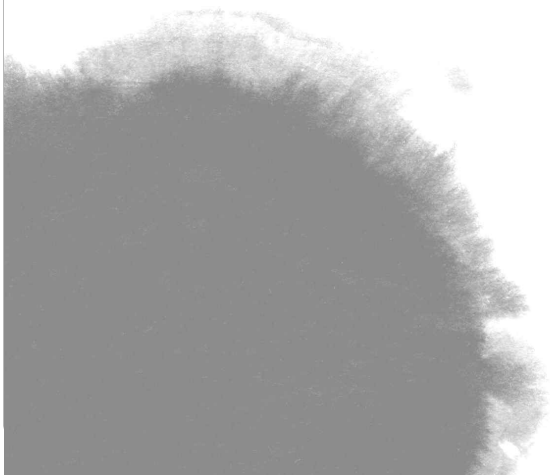
먼저 핵심적인 이용시설별로 국제기준 대비 선진국 수준으로 끌어올리는 것이 필요해 보인다. 2010년 기준 도서관 1관당 인구수 수는 66,556명으로 일본(40,000명) 수준으로 낮출 필요가 있으며 박물관 1관당 인구수 역시 40,000명 수준으로 낮출 필요가 있다. 참여정부에서는 이에 대해 비전2030 보고서에서 도서관과 박물관에 대해서 1관당 인구수를 2020년 45,000명과 60,000명을, 2030년 40,000명과 30,000명을 목표로 제시한 바 있다(정부·민간합동작업단, 2006). 한편, 청소년 수련관과 문화의 집은 법정목표치를 실현하는 것이 급선무로 보인다.

앞서 제시한 지표는 투입지표로 궁극적으로 아동들의 문화 및 여가생활 참여와 삶의 질을 높이는 것이 목적임으로 결과지표에 해당되는 부분을 검토해 볼 필요가 있다. 아동들의 문화 및 여가 활동시간을 높이는 것이 중요할 것으로 보이는데 통계청 생활시간 자료에서 2009년 현재 10-19세 아동의 하루 평균 여가시간은 4시간5

분으로 2014년 조사 시 5시간 이상을 성과목표치로 제시할 수 있을 것이다.

추가적으로 이동문화향유율을 검토해 볼 필요가 있는데 이것은 해당 인구 중 연간 1회 이상 문화예술 관람을 한 인구수로 2008년 성인 기준으로 62%로 나타나고 있다. 청소년종합실태조사 자료 등을 활용하여 해당 지표값을 계산해 내고 성과목표 수치를 설정할 필요가 있다. 동시에 해당 인구 중 주 2~3회 생활체육 참가자 수로 계산하는 생활체육 참여율(1994년 성인 기준 38%)도 지표로 적절해 보인다.

소수아동 특별보호 영역



제8장 소수아동 특별보호 영역

제1 절 탈북, 다문화, 중도입국 아동보호⁷²⁾

분단 국가인 우리나라는 최근 탈북 가족의 증가에 따라 탈북가족 아동의 수가 증가하고 있으며, 이주 노동자 및 결혼 이주민의 증가로 인한 다문화 아동과 중도 입국 아동의 숫자 역시, 증가하고 있다. 이들 가족의 대부분은 경제적 어려움, 정체성의 혼란, 심리정서적 어려움, 교육의 문제 등을 겪고 있어 이들을 대상으로 한 다면적인 지원책이 마련될 필요가 있다. 이를 위해 탈북, 다문화, 중도입국 아동의 실태 및 어려움을 살펴보고, 문제를 해소할 수 있는 다면적인 대책을 논의하고자 한다.

1. 문제의 현황

가. 탈북아동의 실태 및 현황

탈북아동 청소년⁷³⁾의 수는 전체 북한이탈주민의 약 15% 안팎을 차지하고 있다. 탈북형태 또한 과거에는 가족단위 탈북이 대부분이었지만, 최근 탈북 루트에 대한 정보가 암암리에 퍼지고 이미 남한에 들어와 있는 친인척들을 통해 남한행과 관련된

72) 이 부분은 본 연구를 위해 자문원고로 작성된 신현옥(2012)의 ‘탈북, 다문화, 중도입국 아동 지원방안’에서 발췌하였으며, 일부 내용을 연구진이 추가하였음.

73) 아동의 연령은 18세까지이나, 관련 통계가 20세 또는 21세, 24세를 기준으로 발표되고 있어서 전반적인 현황은 아동·청소년의 범주에서 정리하였다.

정보를 얻게 됨에 따라 단독 탈북 및 입국이 확대되고 있다(신현옥 외, 2011). 2010년 통일부 발표에 따르면 6세에서 20세 사이의 탈북아동·청소년 수는 2010년 현재 3,068명으로 전체 북한이탈주민의 15.7%를 차지했다. 2000년 이전 몇 십 명에 불과했던 탈북아동·청소년의 수가 2001년부터 100명을 넘어서고 2009년에는 464명을 기록했다.

<표 8-1> 탈북아동·청소년 입국 현황(~2010)

(단위: 명, %)

구분	`98	`99	`00	`01	`02	`03	`04	`05	`06	`07	`08	`09	`10	합계
전 체	71	148	312	583	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	2,423	19,531
6~20세	12	22	60	124	211	220	330	224	336	366	378	464	321	3,068
비 율	16.9	14.9	19.2	21.3	18.5	17.2	17.4	16.2	16.7	14.4	13.5	15.9	13.3	15.7

자료: 통일부, 2010

탈북아동·청소년 중에는 가족 없이 혼자 한국에 온 경우가 있는데, 이들을 ‘무연고 탈북청소년’⁷⁴⁾이라고 부른다. 무연고 탈북아동·청소년은 가난이나 부모의 사망·이혼 등으로 북에서부터 가족 해체를 경험하고, 홀로 북한 국경을 넘어 부모 없이 홀로 자신의 생활을 스스로 책임져야 함은 물론, 심지어 북에 남은 가족들을 위해 돈을 벌어야 하는 상황에 놓이는 경우도 있다. 중첩적인 어려움을 겪고 있는 무연고 탈북아동·청소년의 남한 입국 수도 꾸준히 증가하고 있는 추세다. 통일부에 따르면 2010년 무연고 탈북아동·청소년은 총 452명으로 집계됐고, 그 중 여자가 275명으로 남자보다 더 많았다.

74) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」시행령 제38조 2항에서는 북한이탈주민 청소년 중 직계존속을 동반하지 아니한 24세 이하의 사람을 ‘무연고 탈북청소년’이라고 정의하고 있다.

<표 8-2> 무연고 탈북아동·청소년 수(~2010)

(단위: 명)

구분	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	계
남	5	8	19	35	16	25	12	9	15	11	9	13	177
여	0	2	10	19	22	25	18	20	39	44	41	35	275
계	5	10	29	54	38	50	30	29	54	55	50	48	452

주: 하나원 퇴소 당시 만20세 미만의 직계존속 없이 남한에 거주하는 단독세대 청소년은 무연고 탈북청소년으로 분류
(2011.1.1까지 20세 이하 미성년자로서 관리되고 있는 인원은 103명)

자료: 통일부, 2011

무연고 탈북아동·청소년은 만 20세가 된 경우에는 성인과 동등하게 대우받아 하나원을 퇴소하는 동시에 거주 지역을 배정받게 되지만, 만 21세 이전의 무연고 탈북아동·청소년들은 그룹홈이나 기숙형 대안학교, 한겨레중고등학교 등 탈북청소년 지원기관에서 운영하는 생활공동체 및 교육 기관으로 가게 된다(신현옥 외, 2011).

<표 8-3> 무연고 탈북아동·청소년 보호·교육기관 입소 현황(2011.1)

(단위: 명)

구분	기숙형 대안학교	그룹홈	특성화 학교	기타	총계
인원수	22	29	22	5	78

자료: 북한이탈주민지원재단, 2011.1.기준

최근에는 부모 중 한명(주로 어머니)이 북한사람으로 중국에서의 장기체류 과정에서 출생한 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀도 증가하고 있다. 특히 탈북 과정에서 북한이탈여성들이 중국 및 제 3국에서의 위험을 줄이기 위해 선택한 동거 혹은 강제 결혼 등으로 인해 출생하게 되는 아이들인 경우가 많다. 이들 중 부모와 함께 또는 부모의 남한 입국 후 초청으로 한국에 입국하는 아동·청소년들이 증가하고 있으며, 중국에서 고아로 방치된 채 살아가고 있는 북한이탈주민 자녀들도 많은 것으로 알려져 있다(무지개청소년센터, 2011). 아직까지 이들 전체규모를 파악하는 통계자료는 없는 실정이다. 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀는 북한이탈주민이 탈북한 이후 제 3국(대부분 중국)에서 출생한 자녀로 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

」에 의해 보호대상자로 결정되지 못해 정착금이나 대학 입학 등의 지원을 받을 수 없다.

2011년 5월 현재 초·중·고 정규학교에 재학 중인 탈북학생의 수는 1,681명, 학교 수는 579개교로 집계됐다. 2010년에 비해 재학생 수는 264명, 학교 수는 95개가 증가했다. 초등학생 수는 1,020명으로 중학생 288명, 고등학생 373명보다 월등히 많았다. 특히 초등학생의 수는 2009년 562명에 비해 2배 가까이 급증했다. 반면 중학생 수는 2009년 305명에서 2010년 297명, 2011년 288명으로 소폭 감소하는 추세를 보였다. 대안교육시설에 재학 중인 186명을 합한 수에서도 초등학생의 비율은 60.7%를 기록했다.

<표 8-4> 탈북학생 재학 현황(2009-2010)

(단위: 개교, 명)

구분	초등학교		중학교		고등학교		합계	
	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수
2009	187	562	137	305	111	276	435	1,143
2010	231	773	124	297	129	347	484	1,417
2011	293	1,020	138	288	148	373	579	1,681

자료: 교육과학기술부, 2011

<표 8-5> 탈북학생 학교 성별·유형별 재학 현황(2011)

(단위: 명, %)

구 분	정규학교						대안교육시설 (전일제)	계
	초등학교		중학교		고등학교			
	남	여	남	여	남	여		
재학현황	493	527	161	127	169	204	186(10)	1,867(100)
	1,020(60.7)		288(17.1)		373(22.2)			
	1,681(90)							

주: 대안교육시설은 전일제 민간교육시설에서 수학하는 학생('11.4기준)

자료: 교육과학기술부 탈북청소년 주요통계자료 2011.5

재학생의 성별차이는 크지는 않았지만 초등학생(51.7%)과 고등학생(54.7%)의 여학생 비율이 조금씩 더 많았다. 또한 재학 중인 청소년의 90%가 일반 정규학교에 다니고 있었고, 10%의 학생은 대안교육시설(전일제 민간교육시설)에서 수학하고 있

었다. 이는 2007년 일반 정규학교의 교육 분담률 59.3%에서 크게 증가한 수치이다.

제 3국 출생 북한이탈주민 자녀의 재학 현황은 교육과학기술부가 2010년에 실시한 탈북학생 현황 조사(2011년 4월 발표)를 통해서 일부 파악된다. 이 조사에 따르면 부모 중 한명 이상이 북한이탈주민이고, 중국 등 제 3국에서 출생한 학생이 전체 학생의 36.2%였으며, 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀 학생 비율은 초등학생은 57.4%, 중학생 4.5%, 고등학생 2.7%로 초등학생의 경우 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀가 북한출생학생보다 더 많은 것으로 나타났다.

지역별 재학 현황은 수도권 집중도가 높은 것으로 나타났다. 서울에 재학 중인 학생이 31.3%로 가장 많았고, 경기 28.3%, 인천 10.8%로 수도권에서 재학 중인 학생이 70.4%에 달했다. 수도권을 제외하고는 부산 4.7%, 경남 3.9%, 충남 3.3% 순으로 조사됐다.

<표 8-6> 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀의 재학 현황(2011)

(단위: 명, %)

구분	북한출생				제 3국 출생북한이탈주민 자녀				전체			
	초	중	고	계	초	중	고	계	초	중	고	계
합계	435	275	363	1,073	585	13	10	608	1,020	288	373	1,681
비율	40.6	25.6	33.8	100	96.2	2.2	1.6	100	60.7	17.1	22.2	100

자료 : 교육과학기술부 2011.4 재학생 기준

나. 다문화아동의 실태 및 현황

일반적으로 ‘다문화가정’은 국내에 살고 있는 국제결혼 가정을 의미하지만, 「다문화가족지원법」에 근거해 국제결혼가족만을 ‘다문화가족’으로 정의하는 법적 의미는 실제 학교 및 교육현장의 상황과 맞지 않아 ‘다문화가정’은 ‘우리과 다른 민족·문화적 배경을 가진 사람들로 구성된 가정’으로 정의하고 있다(이재분 외, 2010). 따라서 다문화아동 청소년은 다문화가정의 아동·청소년으로 국제결혼가정자녀, 외국인 근로자가정자녀, 난민청소년까지 포함하는 개념이다. 한편 2011년 12월말 청소년복지지원법이 전부 개정되면서 다른 나라에서 태어나 성장하다가 우리나라로 이주해

온 청소년과 부모(부 또는 모)의 이주로 인해 다른 문화적 배경을 가진 청소년을 포괄하여 지칭하는 ‘이주배경청소년’ 용어와 이들 청소년들을 지원할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 행정안전부의 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’에 따르면, 0세부터 19세까지의 외국계주민 자녀(외국인 부모, 외국인-한국인 부모, 한국인 부모)⁷⁵⁾도 151,154명으로 전체 외국인주민 수의 11.9%를 차지하고 있으며, 이는 2010년 121,935명에 비해 23.9% 증가한 것이다. 이 중 남자는 76,985명, 여자는 74,169명으로 남자의 숫자가 약간 더 많았다. 외국인주민자녀는 그 수가 최근 크게 증가하고 있어 교육과 의료 분야의 정책서비스 요구도가 높아지고 있다. 그러나 행정안전부 외국인주민 현황 조사에서 외국계주민자녀는 결혼이민자와 한국국적을 취득한 자의 자녀만으로 한정해 국적을 취득하지 못한 외국인근로자 자녀나 난민아동은 실태조사 파악하기 어려운 실정이다.

<표 8-7> 외국계주민자녀 규모(2009-2011)

(단위: 명, %)

구분	소계			외국인부모			외국인-한국인부모			한국인부모		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
2009	107,689	54,890	52,799	4,205	2,048	2,157	88,485	45,081	43,404	14,999	7,761	7,238
2010	121,935	61,734	60,201	6,971	3,545	3,426	98,531	49,809	48,722	16,433	8,380	8,053
2011	151,154	76,985	74,169	9,621	4,789	4,832	126,317	64,275	62,042	15,216	7,921	7,295

자료 : 행정안전부 외국인 주민현황 자료 2009-2011

연령별 현황을 보면 만6세 이하의 미취학아동이 93,537명으로 전체의 61.9%, 초등학교(만7세 이상~만12세 이하)이 37,590명(24.9%)으로 초등학교 이하가 86.8%를 차지하고 있다. 현재 이들이 대부분 아동이지만 향후 몇 년이 지나면 한국사회의

75) 행정안전부 ‘외국인주민 현황조사’의 외국인주민 자녀는 ‘결혼이민자’와 ‘한국국적 취득자’의 자녀, 외국인주민 자녀 중 ‘한국인부모’는 한국인부모 사이에서 출생하였으나 부 또는 모가 ‘이혼 후 외국인과 재혼’한 가정의 자녀이다.

청소년과 청년기에 본격적으로 진입하게 되므로 이들에 대한 고등교육과 취업에 대한 정책적 대안마련이 시급하다 하겠다. 또한 만 6세 미만의 미취학아동이 2010년 75,776명에서 올해 93,537명으로 23.4% 증가해 외국계주민자녀들의 영·유아 보육 정책에도 관심이 집중되고 있다.

<표 8-8> 외국계주민자녀 연령별 규모(2009-2011)

(단위: 세)

연도	미취학아동 (0~만6세 이하)	초등학생 (만7세-12세 이하)	중고등학생 (만13-18세 이하)	합계
2009	64,040	28,922	14,727	107,689
2010	75,776	30,587	15,572	121,935
2011	93,537	37,590	20,027	151,154

자료 : 행정안전부 외국인 주민현황 자료 2009-2011

출신국별·지역별 분포를 살펴보면, 한국계 중국인을 포함한 중국 국적자가 68,038명(45.%)으로 전체의 절반 가까이를 차지하고 있다. 베트남을 비롯한 동남아시아 출신이 36.4%로 그 뒤를 이었고, 일본 9.6%, 중앙아시아 1.6% 순이다. 지난 해와 비교했을 때 중국은 50.2%에서 약 5% 가량 감소했고, 일본은 4.7%에서 약 두 배 가량 증가했으며, 동남아는 36.5%로 비슷한 경향을 보였다.

지역별로는 주로 서울·경기 지역에 집중된 것으로 나타났다. 경기 거주자가 37,519명으로 전체의 24.8%, 서울은 24,084명으로 15.9%를 차지해 수도권 거주자(인천 포함)가 46.6%(70,471명)로 절반에 가까웠다. 이는 기업체와 대학이 수도권에 집중되어 있어 대다수의 외국인주민이 수도권에 거주하고 있기 때문으로 해석된다. 수도권 다음으로는 경남 7.3%(10,996명), 전남 6.5%(9,764명), 경북 6.1%(9,246명) 순으로 나타났다.

외국계주민자녀 중 외국인과 한국인의 결혼가정에서 태어난 국제결혼가정 자녀의 수 또한 최근 몇 년간 급격한 증가추세를 보이고 있다. 국내 정규학교(초·중·고)에 재학 중인 국제결혼가정자녀는 2011년 현재 36,676명으로, 초등학생 27,285명, 중학생 7,246명, 고등학생 2,145명으로 집계됐다. 초등학생이 전체 학생 수의 74.8%에 달해 국제결혼가정 자녀의 대다수가 초등학생인 것으로 나타났다. 또한 어

머니가 외국인인 경우가 89.9%(2010년 기준, 교과부 조사)로 대부분을 차지해, 한국사회에서의 국제결혼은 절대 다수가 외국인 여성과 한국남성의 결합인 것을 알 수 있다.

<표 8-9> 국제결혼가정 자녀 재학 현황(2006-2011)

(단위: 명, %)

구분	초		중		고		계	
	인원	증감(%)	인원	증감(%)	인원	증감(%)	인원	증감(%)
2006	6,795		924		279		7,998	
2007	11,444	68.4	1,588	71.9	413	48.0	13,445	68.1
2008	15,804	38.1	2,213	38.9	761	84.0	18,778	39.6
2009	20,632	30.5	2,987	35.0	1,126	48.0	24,745	31.8
2010	23,602	14.4	4,814	61.2	1,624	44.2	30,040	21.4
2011	27,285	15.6	7,246	50.5	2,145	32.1	36,676	22.1

자료 : 교육과학기술부(2011)

지역별 분포도를 보면 경기지역에 재학하고 있는 학생이 6,688명으로 22.3%, 서울에 3,888명(12.9%), 인천에 1,462명(4.9%)으로 수도권 지역에 전체 국제결혼가정 자녀의 40.1%가 재학하고 있었다. 이는 전체 외국계주민자녀의 지역 분포와 비슷한 양상을 띠고 있다. 또한 대도시를 제외한 전남, 충남, 전북, 경북 지역은 시 지역 보다는 읍면 지역에 재학하는 수가 높게 나타났다.

다. 중도입국아동 실태 및 현황

외국계주민자녀 중 중도입국아동 청소년은 최근 국제결혼 및 외국인근로자의 증가와 더불어 학령기에 한국으로 들어오는 집단이다. 중도입국아동은 한국인 배우자와 재혼해 본국의 자녀를 데려온 경우, 국제결혼가정의 자녀 중에서 외국인 부모의 본국에서 성장하다 아동 청소년기에 재입국한 경우, 외국인 부모와 함께 동반 입국한

경우, 근로 및 학업을 목적으로 아동 청소년기에 입국한 경우, 북한이탈주민이 외국인과 제 3국에서 출생한 자녀를 데려온 경우로 구분할 수 있다(무지개청소년센터, 2011b).

중도입국아동에 대한 정확한 통계는 현재 부재한 상황이고, 2010년 특별귀화를 신청한 21세 이하 중도입국아동·청소년은 5,726명으로 집계됐다(법무부 DB). 이중 연령별로는 20세 이상이 2,186명 38.2%로 가장 많았고, 17세부터 19세까지 청소년이 1,565명 27.3%, 14세부터 16세까지가 612명 10.7%로 나타났다.

<표 8-10> 중도입국아동·청소년 연령별 분포(2010)

(단위: 명, %)

구분	10세 이하	11-13세	14-16세	17-19세	20세 이상	합계
인원(명)	941	422	612	1,565	2,186	5,726
비율(%)	16.4	7.4	10.7	27.3	38.2	100

자료 : 법무부 2010

국적별로는 한국계 중국인이 3,403명으로 59.4%로 나타났고, 중국이 1,825명 31.9%로 그 뒤를 이어 한국계를 포함한 중국 국적이 중도입국아동·청소년의 거의 대부분(91.3%)을 차지했다. 몽골이 133명(2.3%)으로 그 다음을 차지했지만 중국과는 89%의 큰 차이를 보였다. 타이완 (84명, 1.5%), 베트남(63명, 1.1%), 일본(46명, 0.8%)이 매우 적은 수로 그 뒤를 이었다.

지역별로는 경기 34.8%(1,990명), 서울 34.0%(1,949명), 인천 6.8%(392명)로 수도권에 75.6%가 거주하는 것으로 조사됐다. 수도권 다음으로는 충남 3.2%(184명), 부산 3.0%(172명), 전북 2.3%(132명), 충북 2.3%(129명), 경남 2.2%(128명) 순이었다.

<표 8-11> 중도입국아동·청소년 국적별 현황(2010)

(단위: 명, %)

국적	인원(%)	국적	인원(%)	국적	인원(%)
한국계 중국인	3,403(59.4)	파키스탄	10(0.2)	이란	1(0.0)
중국	1,825(31.9)	한국계 러시아	8(0.1)	인도네시아	1(0.0)
몽골	133(2.3)	캄보디아	6(0.1)	영국	1(0.0)

타이완	84(1.5)	방글라데시	6(0.1)	오스트레일리아	1(0.0)
베트남	63(1.1)	페루	5(0.1)	네팔	1(0.0)
일본	46(0.8)	미국	3(0.1)	도미니카공화국	1(0.0)
필리핀	36(0.6)	카자흐스탄	2(0.0)	스위스	1(0.0)
우즈베키스탄	31(0.5)	인도	2(0.0)	에티오피아	1(0.0)
러시아	22(0.4)	우크라이나	2(0.0)	이란	1(0.0)
키르기스스탄	13(0.2)	독일	2(0.0)	이라크	1(0.0)
타이	12(0.2)	모로코	1(0.0)	말레이시아	1(0.0)
합계			5,726(100.0)		

자료 : 법무부 2010

무지개청소년센터(2011)가 실시한 중도입국청소년 실태조사⁷⁶⁾의 연령별 재학현황을 보면, 9-13세의 초등학교 연령대는 73.9%가 재학 중이었고, 14-16세의 중학교 연령대는 42.1%가 중학교에, 7.9%는 초등학교에 재학하고 있었다. 17-19세 고등학교 연령대는 26.7%만이 고등학교에 재학 중이었고 학교밖 청소년의 비율이 63.3%로 재학 중인 청소년보다 2배 이상 높았다.

<표 8-12> 중도입국아동·청소년 연령별 학교급 분포(2010)

(단위: 명, %)					
학교급/연령	9-13세	14-16세	17-19세	20세 이상	전체
초	34(73.9)	6(7.9)	-	-	40(9.9)
중	4(8.7)	32(42.1)	7(4.7)	1(0.8)	44(10.9)
고	-	8(10.5)	40(26.7)	2(1.5)	50(12.4)
대	-	-	8(26.7)	21(16.0)	29(7.2)
학교밖	8(17.4)	30(39.5)	95(63.3)	107(81.7)	240(59.6)
전체	46(100)	76(100)	150(100)	131(100)	403(100)

자료 : 법무부 2010

현재 학교를 다니지 않는 탈학교 청소년들을 대상으로 학교를 다니지 않는 이유가 무엇인지 물어본 결과 ‘학교를 다니는 것이 힘들어서’라고 응답한 비율이 22.5%로 가장 높았고, ‘학교를 갈 필요성을 못 느껴서’라고 응답한 비율이 17.5%인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘돈을 벌기 위해서(15.8%)’, ‘학교에서 허가를 받지 못해서(8.3%)’, ‘한국어가 안 되어서(3.8%)’의 순이었다. 이 중 ‘학교를 다니는 것이

76) 2010년 특별귀화를 신청한 21세 이하 중도입국아동·청소년 5,726명 중 중국출신(조선족 포함) 아동·청소년 403명을 대상으로 설문조사를 진행

힘들어서 다니지 않는다'고 응답한 54명에게 무엇이 힘든지 물어본 결과 '학교공부를 따라가는 것이 힘들다'는 응답을 한 경우가 57.4%로 가장 많았다. 그 다음이 '학교 아이들을 사귀는 것이 힘들어서'라는 응답이 18.5%, '가정형편이 어려워서'라는 응답이 18.5%였다.

탈학교 청소년들을 대상으로 '향후 학교에 진학할 의도가 있는지'에 대해 질문한 결과 54.9%는 '있다'고 응답해 학업에 대한 요구도가 비교적 높은 것으로 나타났다. 한편 '향후 학교에 진학할 의도가 없다'고 응답한 청소년들에게 '학교를 진학하지 않을 경우 어떤 일을 할 생각인지'에 대해 대다수(69.6%)가 '취업을 할 생각'이라고 응답해 취업에 대한 요구가 강함을 시사하였다(무지개청소년센터, 2011b).

라. 외국인근로자가정 자녀 및 난민아동의 실태 및 현황

외국계주민자녀 중 한국에 거주하고 있는 외국인근로자 가정의 자녀들은 외국에서 태어나 부모의 초청으로 한국에 온 1세와 한국에서 태어난 2세들로 구성되어 있다. 이들은 부모의 한국 내 체류 자격에 따라 한국 내 권리가 달라지는데, 미등록근로자자녀의 경우에는 취학이나 의료보장 등 기본적인 사회복지 혜택이 제한되기 때문에 기본적인 권리를 보장받기 어렵다. 외국인근로자의 증가에 따른 2세들의 처우 문제 또한 정책적으로 중요한 관심사로 떠오르고 있다.

따라서 정규학교에 재학 중인 외국인근로자 자녀의 현황은 파악되지만, 미취학 연령이나 학교 밖 취학연령대 아동은 신분상의 문제로 조사가 어려운 실정이다. 전국 초·중·고에 재학 중인 외국인근로자 자녀의 수는 2011년 4월 현재 2,214명으로 나타났다. 이는 지난해 1,748명보다 26.7% 증가한 수치다.

국제결혼가정 자녀의 재학생 수가 해마다 꾸준히 증가하는 것과는 대조적으로 외국인근로자 자녀들의 재학현황은 증가와 감소를 반복하고 있는 것이 특징적이다. 아래 표에 나타난 것처럼 2007년과 2009년에 각각 ▽13.0%, ▽9.4%의 감소세를 보여 불안정한 신분상의 문제가 외국인근로자 자녀들의 재학 상태에 영향을 주고 있음을 짐작케 한다.

<표 8-13> 외국인근로자가정 자녀의 재학 현황(2006-2011)

(단위: 명, %)

구분	초		중		고		계	
	인원	증감	인원	증감	인원	증감	인원	증감
2006	1,115		215		61		1,391	
2007	755	-32.3	391	81.9	63	3.3	1,209	-13.0
2008	981	29.9	314	-19.7	107	69.8	1,402	15.9
2009	834	-15.0	307	-2.2	129	20.6	1,270	-9.4
2010	1,099	31.8	446	45.3	203	57.4	1,748	37.6
2011	1,463	33.1	489	9.6	262	29.1	2,214	26.7

자료 : 교육과학기술부 2011

정규학교에 재학 중인 외국인근로자 자녀의 부모 출신국을 살펴보면 몽골이 20.8%로 제일 많았지만, 조선족을 중국에 포함시킨다면 중국이 전체의 31.4%로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 중국과 몽골 다음으로는 일본이 13.3%였고, 남부아시아(5.5%), 필리핀(3.0%) 순이었다. 이는 전체 외국계주민자녀의 출신국 분포도에서 중국 다음으로 베트남을 비롯한 동남아시아 출신이 36.4%로 다수였던 것과는 다른 양상이다. 정규학교 재학 현황에서 동남아시아 출신이 낮게 나타나는 것은 이들의 불안정한 신분 때문에 자녀들이 정규 교육에서 배제되고 있음을 짐작케 한다. 지역별 분포에서도 외국인근로자가정 자녀는 국제결혼가정 자녀와 조금 다른 양상을 보였다. 서울·경기 등 수도권에서 재학하고 있는 외국인근로자가정 재학생이 1,315명으로 75.3%에 이르러 수도권 집중도가 국제결혼가정 자녀 40.1%에 비해 압도적으로 높았다. 또한 외국인근로자가정 자녀는 경기지역(28%)보다 서울(39.6%)에서 재학하는 수가 많아 국제결혼가정 자녀들과 차이를 보였다(교육과학부, 2011).

난민은 인종, 종교, 국적, 특정사회집단 소속, 정치적 의견을 이유로 차별과 박해를 받아 이를 피해 외국으로 탈출한 사람을 의미한다. 포괄적으로는 난민과 유사한 상황에 처해 있지만 외국으로 탈출하지 못한 국내실향민이나 인도적 차원에서 보호가 필요한 인도적 지위자(humanitarian status) 등을 포함한다(난민인권센터 2011). 국내에 체류하고 있는 난민 역시 외국인주민에 속한다. 한국은 1992년 난민협약(Refugee Convention)⁷⁷⁾에 가입하고 난민신청을 받아오고 있으나, 난민신청자 수

에 비해 난민지위를 인정하는 비율은 매우 낮은 상태다. 2011년 11월 현재까지 총 3,791건의 난민지위인정 신청이 있었으나 난민지위를 인정한 사례는 총 258건에 그쳤다(법무부 2011). 난민협약 상 난민의 기준에는 해당하지 않지만 인도적인 차원에서 체류를 허가하는 경우인 인도적 체류는 144건이었다. 2011년 한해(11월 기준) 난민 신청자 수는 876명이었지만, 이중 난민으로 인정된 이는 40명, 인도적 체류가 21명이었고, 불인정이 250명, 철회가 78명으로 난민 지위를 인정받지 못한 사람의 수가 더 많다.

난민아동은 한국에 거주하고 있는 난민가정의 자녀들과 국내 거주 중인 난민 인정자들 사이에 태어난 난민 2세를 뜻한다. 현재 난민아동의 정확한 통계는 알 수 없으나 17세 미만의 난민아동들의 수가 적지만 빠른 증가세를 보이고 있어 사회적 관심이 더욱 요구되고 있다. 특히 난민아동들은 국가적 차원의 지원 서비스가 명시화되어 있지 않으며, 부모가 난민 인정을 받지 못한 경우 무국적자인 상태로 거주하게 되는 문제점을 가지고 있다(무지개청소년센터, 2008).

우리나라는 가족관계의 등록에 관한 법률에서 출생신고 시에 자녀의 모가 한국인임을 증명하도록 요구함으로써(『가족관계의 등록 등에 관한 법률』 제44조 제4항, 제71조 제3호) 사실상 외국인에 대한 출생신고는 수리의 대상으로 규정해놓고 있지 않다. 이에 대한 해결방안으로 난민 혹은 난민 신청자가 출산한 자녀에 대한 외국인 등록 여부와 별개로 공적인 출생증명(부모가 누구이며, 어느 나라 국적을 가지고 있는지, 언제 우리나라 어디서 출생했는지에 대한)을 해주는 제도를 도입해야 한다. 이는 가족관계의 등록에 관한 법령을 개정하지 않더라도 출입국관리법 시행규칙의 개정을 통해 국가적인 차원에서 관리가 가능할 것이다. 이를 통해 최후의 수단으로 자국내 국적취득의 길을 가질 수 있으므로 무국적자가 될 위험을 줄일 수 있고 부모의 난민신청인정 여부에 따라 자녀의 출생증명을 통해 우리나라에서 난민의 지위를 인정받을 수 있게 될 것이다(난민인권센터, 2010).

77) 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees). 난민에 대한 인권과 기본적인 자유를 보장하고 난민의 지위에 관한 종래의 국제협정을 수정·통합함과 동시에 그들의 적용범위와 보호를 확대하기 위해 1951년 7월 28일에 ‘난민과 무국적자의 지위에 관한 국제연합 전권(全權)회의’에서 채택, 1954년 4월 22일에 발효됐다. 한국은 1992년에 난민협약에 가입했고, 한국에서 난민협약은 1993년 3월 3일부터 발효됐다.

2009년 말 통계에 따르면 4세 이하의 아동 중 난민 인정자는 12명, 인도적 지위는 5명 이었고, 5세부터 17세 사이의 아동·청소년 중에서는 난민 인정자 11명, 인도적 지위 4명으로 집계됐다. 난민아동의 경우 부모의 국적을 따라야 하는 관계법 때문에 국적을 취득할 수 없고, 교육이나 복지 서비스의 사각지대에 놓이게 된다.

<표 8-14> 난민 연령별 규모(2009)

(단위: 명)

구분	계		0-4세		5-17세		18-59세		60세 이상	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
인정자	125	50	7	5	7	4	108	41	3	0
인도적 지위	60	33	3	2	2	2	54	27	1	2
심사중	260	61	4	6	0	1	253	53	3	1
이의 신청 중	64	10	0	1	0	0	64	9	0	0

자료 : 난민인권센터 2010

2. 탈북·다문화·중도입국 등 이주배경아동청소년의 문제

가. 경제적 어려움

2009년 「다문화가족 실태조사」에 따르면, 다문화 가족의 가구소득은 전반적으로 낮았으며, 빈곤층이 다수 있는 것으로 파악되었다. 월평균 가구소득⁷⁸⁾은 100~200만원 미만인 38.4%로 가장 많았고, 다음으로 200~300만원 미만으로 18.7%이었다. 저소득층인 100만원미만이 21.3%로 가구소득이 전반적으로 낮았으며, 고소득층인 500만원이상은 2.1%에 불과하였다. 또한 2010년 실시된 연구결과⁷⁹⁾에 따르면, 가족 경제상황에 대한 다문화가정 자녀의 20% 정도가 ‘어려운 편’이라고 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 또래의 일반학생과 비교할 때, 자신의 가정형편을 더 어렵다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 가정형편에 대한 인식은 학교급에 따라 유의미

78) 2009년 한국복지패널에 의하면 전체 일반 한국가구의 월평균 가구소득은 332만 2천원으로 조사되었다 (김승권, 2010에서 재인용).

79) 2010년, (재)경기도 가족여성연구원, 경기도 다문화가정청소년 생활실태와 지원방안 연구

한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 상급학교로 갈수록 가정형편을 더 어렵다고 인식하는 것으로 나타났다.

북한이탈주민의 경제적 상황 경우, 기초수급권자 비율은 일반국민의 18배로 이는 일반 국민의 3%, 북한이탈주민 가운데 절반이 넘는 55%의 비율을 차지하고 있다 (2009.3.기준). 많은 수의 북한이탈주민은 탈북을 위한 브로커비용, 자녀양육비, 중국이나 북에 있는 가족의 입국비용 마련 등을 위해 돈을 많이 벌어야 한다는 강박 관념을 가지고 있다. 하지만 남한에서의 경제활동에 있어 북에서 받았던 교육과 기술은 사용가치가 없어 새로운 출발을 해야 한다. 정착 초기 직업훈련 또는 교육을 통해 경제활동의 발판을 만들어야 한다는 것은 알지만 브로커 비용문제, 중국이나 북에 있는 가족의 입국비용 마련, 자녀양육 비용문제가 이들을 쉴 틈 없이 일을 하게 만들어 저임금의 노동을 선택하게 된다. 저임금의 노동은 육체적 정신적 피로로 인해 북한이탈주민의 삶의 질을 저하시킬 뿐 아니라 자녀양육에 있어서도 어려움을 겪게 된다(김현아 외, 2011).

나. 자녀 양육의 문제

국제결혼가정자녀의 경우는 어머니와 아버지, 두 문화권으로부터 모두 영향을 받으며 언어나 문화적으로 풍요롭게 성장할 수 있는 가능성을 가지고 있지만, 다른 한편 자아정체감의 혼란을 겪는 등 지역사회 내에 통합되지 못하고 소외감을 느끼는 등의 어려움을 겪을 수 있다. 2010년 발표된 한 정책연구⁸⁰⁾에 따르면, 이혼 또는 사별한 결혼이주여성이 가장 흔히 직면하는 것이 자녀양육의 문제로 보육시설을 이용하는 경우가 많으나, 취업을 뒷받침할 만한 안정적 자녀 양육 환경은 갖추어져 있지 못한 상황이다. 자녀 교육의 내용적 측면에서도 언어적 취약성과 교육에 관한 정보의 부족, 경제적 어려움 등으로 인해 적극적으로 자녀양육에 참가하지 못하는 경우가 많다. 이러한 상황은 보육시설, 학교와 같은 공적 시설에 전적으로 자녀의 교육을 의존하게 되는데, 이 과정에서 양육비로 인한 경제적 부담이나 자녀와의 정서

80) 2010년, 여성가족부, 다문화 가족의 해체 문제와 정책과제

적 관계형성에 어려움 뒤따르기도 한다.

여성가족부의 2009년 『다문화실태조사』에 따르면, 결혼이민자의 73%가 자녀교육에 어려움을 호소하는 것으로 나타났다. 초등학생 자녀 교육상 어려운 점을 묻는 질문에 결혼이민자들의 16.5%만이 어려움이 없다고 응답해 대부분 교육상의 어려움이 있는 것으로 조사됐다. 초등학생 자녀 교육상 어려운 점을 묻는 질문에 가장 많은 수가 학원비 마련(27.4%)을 꼽았다. 그 다음으로는 예습·복습의 학습지도로 23.2%, 숙제지도 하기 19.8% 순으로 나타나 결혼이민자 부모가 겪는 언어상의 어려움이 자녀의 양육에까지 영향을 미치고 있음을 짐작케 했다.

북한이탈주민의 경우도 경제적 어려움 뿐 아니라 자녀양육에 있어서도 어려움을 겪는다. 특히 부모들은 남한 부모들의 자녀에 대한 조기교육과 높은 교육비에 대한 당혹감과 부담감을 느끼고 있으며, 남한과 전혀 다른 교육환경에서 성장한 북한이탈주민 부모세대는 자녀들이 학교에서 겪는 상황에 대한 대처능력의 부족으로 양육자로서 무력감과 스트레스를 가중시켜 심리적 어려움을 갖게 하고 있다. 또한 부모와 자녀의 세대차이, 문화적응력 차이로 북한과 중국에서의 상황을 비교하여 부모가 자녀를 훈계, 교육하려하면 자녀들은 부모를 남한문화에 덜 적응한 사람들로 폄하하거나 무시하는 행동으로 부모와 자녀간의 갈등이 심화되고 있다. 특히 가장인 아버지 에 대한 권위가 경제적 적응실패와 장기적 실업으로 인하여 약화되고 있으며, 무엇보다 진로선택과 결정에 있어서 부모와 상의하지 않으려는 자녀들의 태도에 대해 부모들은 자녀양육에 대한 무기력감과 부모자녀관계의 어려움을 동시에 겪고 있다.

다. 정체성 및 심리·정서적 문제

탈북아동의 경우, 남한사회에 적응과정에서 낯선 환경, 언어적·문화적 차이, 가족 해체 등으로 심리·정서적 어려움을 많이 겪게 된다. 통일부 조사(2009)에 따르면 북한에서의 영양결핍과 탈북과정의 심리적 상흔의 영향으로 하나원의 교육생 중 약 25%가 외상 후 스트레스증후군(Post Traumatic Stress Disorder)을 경험하는 것으로 조사되었다. 북에서 온 아동들은 다른 나라 출신의 이주 아동들보다 더 큰 정체성의 혼란을 겪는다. 남한의 북한에 대한 뿌리 깊은 편견 때문에 이들 중 상당수는

스스로 북한 출신임을 숨기며 살고 있다. 자신을 어떻게 드러내고, 어디까지 드러내는가하는 것은 개개인이 선택해야하는 몫이지만 선택의 과정에서 친구들이 겪는 어려움과 혼란은 상당하다.

최근 급속히 증가하고 있는 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀들은 신분을 보장받지 못하고 숨어 살던 탈북여성들이 제 3국에서 출생한 자녀들이고, 일반적으로 좋지 못한 가정환경에서 자란 경우가 대부분이다. 중국 내에서도 어머니와 떨어져 지낸 경우가 많고, 어머니가 한국에 먼저 온 경우 아버지나 다른 친척들에게 맡겨져 있어야 했다. 또한 한국으로 오는 과정에서 아버지와 헤어지게 된 경우도 많다. 이주 과정에서 가족의 해체와 재구성을 반복하게 되면서 중국에서 생활할 때의 가족과 남한에서 생활하고 있는 가족 사이에서 정체성 혼란을 겪고 있다.

중도입국아동의 경우도 이들을 위한 초기적응프로그램 개발을 위해 실시한 연구⁸¹⁾ 결과를 보면 외국에서 태어나 이동기에 한국에 입국한 대부분의 이주배경아동들은 심리적인 고독감과 외로움, 정체성의 혼란을 경험하는 것으로 나타났다. 청소년기의 고민과 갈등을 가지고 낯선 곳으로의 이주로 인한 스트레스를 동시에 경험하면서 본국에서 가지고 있던 인적 네트워크(친구, 친지, 교사 등)를 상실하고 고독감과 외로움을 느끼게 되는 것이다. 낯선 환경에 대한 불안감과 두려움과 더불어 언어적 장벽이 이들의 사회진출을 가로막게 된다. 또한 자아정체감이 확립되는 아동·청소년기에 낯선 환경에서 다른 언어를 사용하며 살아간다는 점에서 자신이 가진 고유한 정체성을 잃고 방황하는 경우도 있다.

라. 교육 및 학업의 문제

최근까지 이루어진 다문화가정 자녀에 대한 연구들은 다문화가정 자녀는 언어발달 지체를 보이거나, 문화부적응 등을 경험하면서 학교생활에 문제가 있음을 공통적으로 지적하고 있다⁸²⁾ 경기도 다문화청소년실태조사⁸³⁾에 따르면 학생들의 학교생활

81) 무지개청소년센터(2009), 다문화아동·청소년 초기적응프로그램 개발방안 연구.

82) 교육과학기술부(2009), 다문화가정 학생 교육지원 중장기계획 수립을 위한 연구.

83) 경기도가족여성연구원(2010), 경기도 다문화가정청소년 생활실태와 지원방안 연구.

에서 어려움의 가장 많이 꼽은 것은 ‘학교 공부를 따라가기가 힘들다.’, ‘숙제하는데 어려움이 많다’로 나타났다. 이러한 결과는 다문화가정 학생들이 소외나 놀림 및 차별 등 친구 및 교사와의 관계에서 오는 정서적인 문제도 학교생활이 어려운 요인이지만 보다 큰 이유는 학교공부나 숙제, 준비물 등 개인적이고 실질적인 문제로 인한 어려움이 더 크다는 것을 말해주고 있다. 학교 내에서의 놀림, 차별 및 따돌림의 경험에서도 응답한 다문화가정의 자녀 중 20.8%가 경험했다고 응답했으며, 놀림이나 차별, 따돌림의 이유로는 ‘엄마나 아빠가 외국인이기 때문에’가 36% 정도로 가장 많았고, 그 다음으로는 ‘특별한 이유 없이’, ‘말이 통하지 않아서’, ‘나의 태도와 행동이 달라서’, ‘외모가 달라서’의 순으로 응답했다.

최근에는 결혼이민자, 귀화자의 자녀 중 외국에서 출생, 성장하다가 학령기에 이주한 중도입국아동 청소년들이 늘고 있다. 부모의 재혼이나 별거 등으로 외국에서 생활하다가 한국으로 들어오는 아동·청소년들은 언어적 문제, 문화적 차이 등으로 학교진입과 적응, 또래관계에 어려움을 겪고 있다. 특히 한국어를 할 수 없어 학교 생활 및 학업이 불가능한 경우가 많아 연령대에 맞는 일반학교에 입학하기 어렵고 대부분의 학교에서도 이러한 이유로 이들의 입학을 꺼린다. 그렇다고 발달 특성상 맞지도 않는 초등학교에서부터 교육을 다시 시작할 수도 없어 중도입국아동 청소년의 일부가 대안학교(혹은 교육시설)에서 교육을 받는 경우를 제외하고는 나머지 아동·청소년들은 교육의 사각지대에 놓이게 된다(이재분 외, 2010). 2011년에 실시한 중도입국청소년 실태조사에 따르면(총 403명 조사),⁸⁴⁾ 학교를 다니는 경우가 40.4%, 학교를 다니지 않는 경우가 59.6%로 많은 중도입국아동 청소년들이 학교밖에 있는 것으로 나타났다. 현재 중학교까지는 입학절차가 완화된 입학사례가 증가하고 있으나 학년배정의 기준이 아직 정해지지 않아서 일반학교에 진입을 준비하고 있는 중도입국아동·청소년에게 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 고등학교의 경우 법적, 제도적 보완이 이루어지지 않고 있어 개선이 시급하다. 따라서 이들 아동들은 본국과 한국간의 두 문화의 유동성과 복합성을 모두 포함하는 관점에서의 전문적이고 체계적인 지원이 필요하다.

84) 무지개청소년센터 한국여성정책연구원(2011), 중도입국청소년실태조사

탈북아동은 사회적 문화적 적응으로 힘든 시기에 학업을 지속해야 하는 이중적 스트레스를 경험함으로써 성인과 다른 복합적 문제에 놓이게 된다. 학교생활, 학업에 대한 지지기반인 부모의 사회·경제적 지지 배경이 매우 낮고, 기초학력 수준의 미흡, 남한의 교육제도, 교육내용, 학습풍토에 익숙하지 않아 학교생활에 어려움을 겪는다. 무엇보다 기초학력의 부족은 친구들과 사귀는데 두려움의 요소로 작용하게 되어 청소년시기의 가장 중요한 또래관계 형성에 영향을 미친다. 문화적 차이, 학습 공백 기간, 동급생보다 나이가 많은 문제, 교육 시스템 부적응 등으로 73%가 학업 성취가 낮은 것으로 나타났다. 탈북아동들은 북한에서부터 이미 어려운 사회 환경과 가정환경으로 학업을 중단한 상태가 많으며, 탈북과정을 거치면서 지연된 학업은 남한에 와서도 학업과 연령 격차, 어려운 경제적 상황 등으로 학업 중단 상태가 지속되는 경우가 많다. 2010년 탈북학생의 중도 탈락률은 초등생이 2.5%, 중학생이 4.4%, 고등학생이 10.1%로 연령이 올라갈수록 높아지는 경향을 보였다.

외국인근로자 자녀인 이주아동의 경우, 부모를 따라 한국에 왔거나 한국에서 태어난 이주아동은 대부분 미등록 혹은 무국적 상태로 존재하고 있다. 학령기 체류아동의 증가로 이주아동의 공교육 진입 등 교육권 보장이 사회적 이슈가 되어 초·중등교육법 시행령 개정과 교육부의 대책 등을 통해 학교 편입학이 이전보다 보다 용이해진 것도 사실이다. 그러나 미등록 부모의 외국인 단속이나 강제추방에 의해 아동의 교육권이 침해되는 사례가 지적된다(국가위원회, 2010). 외국인 단속이 있을 경우 갑자기 학교에 나오지 않거나 학교를 그만두는 사례, 부모가 단속 추방되어 자녀만 혼자 한국에 남게 되는 경우도 있다.

3. 향후 정책방향

지금까지 주로 정책 방향이 단기적이고, 문제 대응적 방식으로 탈북, 다문화아동 등 대상자에 따른 특수한 지원방안을 강구했다면 앞으로는 보다 장기적인 관점에서 보편적이고 포괄적 지원 방향으로 전환해야 할 것이다. 이주배경을 가진 아동들이 공통적으로 겪는 어려움을 해결하는 것도 중요하지만 일반 아동복지 정책과 교육복지 정책의 틀에 포함되어 이들이 분리되거나 배제되지 않도록 하는 것이 중요하다.

유엔아동권리협약에 따라 아동의 인권을 보호하는 방향으로 정책적 실행이 이루어지도록 하며, 탈북, 다문화아동의 지원에 대한 특별한 복지서비스를 강조하기 보다는 교육복지의 차원과 아동 청소년복지 차원에서 보편적 서비스가 지원되는 방식으로 정책방향을 수립해야 할 것이다. 주의해야 하는 것은 정책수혜자가 지나치게 부각되어 아동들이 거부감이나 수치심을 유발하지 않도록 아동의 인권을 보호해야 하는 점이다. 다문화아동, 탈북아동이라는 이유만으로 수혜자가 필요로 하거나 원하지 않는 정책지원이 강요되어서는 안 되며, 일반학생에게는 역차별의 인식을 제공하지 않도록 세심한 배려가 필요하다.

다른 한편 아동의 교육권과 건강권 확보를 위한 학교 제도, 사회 환경이 조성되도록 노력하여야 한다. 공교육 체계 속에서 다문화아동의 교육권이 확보될 수 있도록 학교제도 및 환경을 만들어 내고, 지금까지 학교를 중심으로 이루어져 왔던 사업을 지역사회 차원으로 확대하여 학교와 지역사회의 연계·협력을 통해 시너지 효과를 창출하며 사업성과를 높일 수 있는 방안을 모색해야 한다. 몇가지 정책 방안을 제시하면 다음과 같다.

가. 다문화가족 자녀의 건강한 발달 지원

첫째, 예방접종, 건강검진, 복약정보 등을 기본적인 건강정보를 쉽게 이해할 수 있도록 쉬운 표현, 그림, 도표를 이용하거나 번역하여 문해력(Health Literacy) 향상 방안이 마련되어야 한다. 둘째, 다문화가족 자녀의 언어발달 정도를 평가하고, 교육이 필요한 아동을 대상 어휘 발달, 의사소통 능력 등 언어교육 확대되어야 한다. 셋째, 결혼이민자에게 생애주기별(임신·신생아기, 유아기, 아동기) 자녀의 양육관련 정보를 제공하는 찾아가는 ‘부모교육서비스’ 지원이 필요하다. 자녀양육 지원을 위한 부모교육(부모성장, 부모-자녀 관계 형성, 영양·건강관리, 학교·가정생활 지도), 가족상담 등의 지원이 필요하다.

나. 학교생활적응 및 한국어 지원

첫째, 초등학교 이하 자녀에게 알림장 일어주기, 숙제지도 등 ‘자녀생활서비스’ 확대되어야 한다. 둘째, 글로벌 선도학교 지정 확대를 통해 다문화가족 자녀의 한국어 교육과 교과학습 지도 집중 지원되어야 한다(초·중·고 150개소 → 200개소/교육부). 셋째, 학습부진 또는 저소득 다문화가족 자녀와 대학생간 1:1 연계, 기초학습 상담을 지원하는 멘토링 서비스 지원되어야 한다. 넷째, 외국출신 자녀를 위한 한국어 교육과정(KSL : Korean as a Second Language), 한국어 교육교재*를 개발하고, 다수 재학 학교에서 정규과목으로 운영되어야 한다. 다섯째, 외국출신 청소년 대상 한국어 교육, 진학 또는 취업 지원 등을 위한 초기적응 프로그램 ‘Rainbow School’ 운영이 필요하다.

다. 공교육에 대한 접근성 제고

첫째, 외국출신 자녀가 외국인 등록을 하거나 국적 취득시, 출입국관리사무소와 협력하여 입학절차를 안내하고 예비학교 및 정규학교 조기 진입을 유도할 필요가 있다. 둘째, 전·입학시 학력 증빙 서류가 미흡할 경우 시도교육청별 「학력심의위원회」의 심의를 거쳐 학력이 인정되어야 한다. 셋째, 전·입학시 국가간 제도차이, 교육 수준 차이 등을 감안하여 적합한 학년으로 배정될 수 있도록 기준 마련되어야 한다. 넷째, 학교에서 다문화가족 자녀의 입학을 거부하는 사례가 발생하지 않도록, 입학, 전학 신청을 받은 학교의 장은 이를 거부할 수 없도록 「초·중등교육법 시행령」의 개정이 필요하다.

제2절 아동사법보호⁸⁵⁾

우리나라의 아동범죄는 시대적 환경에 따라 증감이 이루어지고 있으나 범죄의 저연령화, 여성화 현상이 비교적 뚜렷하게 나타나고 있으며, 폭력범은 감소한 반면, 강

85) 이 부분은 본 연구를 위해 자원으로 작성된 김지선(2012a)의 ‘소년사범 현황 및 사회복지지원방안’에서 발췌하였으며, 일부 내용을 연구진이 추가하였음.

력범이나 재산범이 증가하고 있는 실정이다. 그러나 아동범죄에 대한 대응이 처벌적인 경향을 보인 반면, 사회복지서비스와의 연계를 통한 예방 또는 교정적 개입이 부족하고, 아동사범 담당자들의 전문성 부족, 그리고 행정절차의 이원화 등으로 인해 정책적 보완이 요구되고 있다. 따라서 우리나라의 전체적인 아동범죄 및 보호체계의 현황과 문제점을 분석하여 아동권리 보호를 위해 필요한 아동사범보호 대안을 제시하고자 한다.

1. 문제의 현황

가. 소년범죄 및 소년사범 현황

2010년 한 해 동안 89,776명의 소년범죄자가 검거되었으며, 소년 10만명당 834.1명이 소년범죄자인 것으로 나타났다. 소년범죄자수와 범죄율 있어 모두 2000년 이후로 계속 감소 추세에 있다가 2006년부터 증가하는 추세에 있다. 한편, 전체 범죄자 중 소년범죄자가 차지하는 비율은 2000년 6.8%에서 꾸준히 감소하여 2004년 3.7%로까지 떨어졌으나 2005년부터 다시 증가하여 2008년에는 전체범죄의 6.2%를 차지하였으나 이후 조금씩 감소하는 경향을 보이고 있다.

<표 8-15> 전체 소년범죄자 수, 범죄율, 청소년범죄자 비율

연도	전체 소년범죄		전체 성인범죄		전체 범죄자 중 청소년비율
	소년범죄자수	소년범죄율	성인범죄자수	성인범죄율	
2000	143,643	1044.4	1,839,148	5530.5	7.2
2001	130,987	972.5	1,920,694	5667.7	6.4
2002	115,423	877.7	1,896,785	5502.4	5.7
2003	96,085	747.6	1,866,164	5330.8	4.9
2004	72,770	577.4	1,909,017	5387.2	3.7
2005	67,478	545.2	1,635,244	4572.8	4.0
2006	69,211	569.8	1,585,848	4375.7	4.2
2007	88,104	736.9	1,635,814	4462.4	5.1
2008	134,992	1142.5	2,044,942	5504.6	6.2
2009	113,022	1027.8	2,093,370	5479.6	5.1
2010	89,776	834.1	1,743,635	4509.5	4.9

2010년 한 해 동안 70,045명의 소년범죄자가 검거되었으며, 소년 10만명당 650.8명이 소년범죄자인 것으로 나타났다. 소년범죄자수와 범죄율 있어 모두 2000년 이후로 계속 감소 추세에 있다가 2005년부터 증가하는 추세에 있다. 한편, 전체 형법범죄자 중 소년범죄자가 차지하는 비율은 2000년 10.0%에서 꾸준히 감소하여 2004년 6.1%로까지 떨어졌으나 2005년부터 다시 증가하여 2008년에는 전체범죄의 8.3%를 차지하였으나 이후 조금씩 감소하는 경향을 보이고 있다.

<표 8-16> 소년형법범죄자수, 범죄율, 청소년범죄자 비율

연도	소년 형법범		성인 형법범		청소년범죄자 비율
	소년범죄자수	소년범죄율	성인범죄자수	성인범죄율	
2000	95,390	693.6	861,115	2589.5	10.0
2001	83,685	621.3	861,232	2541.4	8.9
2002	75,982	577.8	802,645	2328.4	8.6
2003	67,135	522.4	818,064	2336.8	7.6
2004	51,298	407.0	795,848	2245.9	6.1
2005	50,652	409.2	743,640	2079.5	6.4
2006	50,846	418.6	736,149	2031.2	6.5
2007	60,426	505.4	719,194	1961.9	7.8
2008	79,766	675.1	876,977	2360.7	8.3
2009	81,378	740.1	963,064	2520.9	7.8
2010	70,045	650.8	833,966	2156.9	7.7

<표 8-17> 소년형법범죄자 범죄유형별 구성비

연도	폭력범		재산범		강력범		기타		형법범계
2000	512,189	53.5	298,081	31.2	16,534	1.7	129,701	13.6	956,505
2001	504,499	53.4	295,563	31.3	15,975	1.7	128,880	13.6	944,917
2002	430,885	49.0	312,124	35.5	14,262	1.6	121,401	13.8	878,672
2003	422,401	47.7	339,170	38.3	15,987	1.8	107,641	12.2	885,199
2004	350,082	41.3	375,139	44.3	13,424	1.6	108,501	12.8	847,146
2005	337,078	42.4	337,050	42.4	12,771	1.6	107,393	13.5	794,292
2006	279,731	35.5	363,110	46.1	14,482	1.8	129,672	16.5	786,995
2007	303,511	38.9	339,270	43.5	13,882	1.8	122,957	15.8	779,620
2008	401,983	42.0	380,917	39.8	18,801	2.0	155,042	16.2	956,743
2009	401,869	38.5	436,552	41.8	21,388	2.0	184,633	17.7	1,044,442
2010	348,124	38.5	387,143	42.8	22,722	2.5	146,022	16.2	904,011

주: 1) 폭력범죄에는 폭행, 상해, 협박, 공갈, 약취 및 유인, 체포와 감금, 폭력단체구성, 폭력행위등처벌에 관한 위반이 포함되어 있음

2) 재산범죄에는 절도, 사기, 횡령, 배임, 손괴, 장물이 포함되어 있음

3) 강력범죄에는 살인, 강도, 방화, 강간 및 성폭력이 포함되어 있음

소년형법범죄자의 연령별 구성비 추이를 살펴보면, 14~15세와 18~19세의 비율은 지속적으로 증가하고 있고, 18~19세의 비율은 지속적으로 감소하여 소년범죄자의 저연령화 경향이 나타나고 있다.

<표 8-18> 소년 형법범죄자 연령별 구성비

	14-15세		16-17세		18-19세		계	
2000	25,424	26.9	32,938	34.9	36,044	38.2	94,406	100.0
2001	20,703	25.0	27,631	33.4	34,371	41.6	82,705	100.0
2002	19,262	25.7	25,137	33.6	30,458	40.7	74,857	100.0
2003	18,265	27.6	22,409	33.8	25,570	38.6	66,244	100.0
2004	13,931	27.4	16,485	32.5	20,359	40.1	50,775	100.0
2005	16,770	33.2	17,098	33.9	16,586	32.9	50,454	100.0
2006	18,941	37.4	17,612	34.8	14,103	27.8	50,656	100.0
2007	23,890	39.7	21,233	35.3	15,108	25.1	60,231	100.0
2008	30,031	37.8	28,896	36.4	20,493	25.8	79,420	100.0
2009	31,784	34.5	35,013	38.0	25,440	27.6	92,237	100.0
2010	24,210	29.4	31,208	37.9	26,928	32.7	82,346	100.0

소년 형법범죄자의 성별 구성을 살펴보면, 2000년 여자청소년의 비율이 13.0%였으나 지속적으로 증가하여 2008년에는 19.6%까지 증가하였다. 2009년 이후 여자청소년이 비율이 감소하는 경향을 보이기는 하나 2000년대 초반에 비해 여전히 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 8-19> 소년 형법범죄자의 성별 구성

연도	남자청소년	여자청소년	여자청소년비율
2000	82,986	12,404	13.0
2001	83,685	13,557	13.9
2002	63,078	12,904	17.0
2003	54,858	12,277	18.3
2004	41,842	9,456	18.4
2005	42,226	8,426	16.6
2006	41,718	9,128	18.0
2007	49,396	11,030	18.3
2008	64,126	15,640	19.6
2009	66,467	14,911	18.3
2010	57,411	12,634	18.0

소년 형법범죄자의 전과유무를 살펴보면, 전과가 없는 초범자의 비율이 2000년 65.3%에서 2010년 61.3%로 감소하는 추세를 보이고 있다. 전과가 있는 소년형법 범죄자의 경우 전과 1범의 비율은 감소하고 있고, 3범 이상자의 비율은 증가하고 있다.

<표 8-20> 소년 형법범죄자의 전과 유무 및 횟수

연 도	전과없음		전과 1범		전과 2범		전과 3범 이상		계	
2000	60,528	65.3	14,566	15.7	7,249	7.8	10,283	11.1	92,626	100
2001	52,308	64.5	12,808	15.8	6,316	7.8	9,676	11.9	81,108	100
2002	47,997	64.8	11,690	15.8	5,761	7.8	8,672	11.7	74,120	100
2003	43,026	65.5	10,109	15.4	4,965	7.6	7,612	11.6	65,712	100
2004	31,583	64.9	7,810	16.0	3,628	7.5	5,654	11.6	48,675	100
2005	32,069	67.2	6,901	14.5	3,452	7.2	5,267	11.0	47,689	100
2006	33,060	69.5	6,622	13.9	2,951	6.2	4,934	10.4	47,567	100
2007	38,661	68.6	7,861	13.9	3,639	6.5	6,205	11.0	56,366	100
2008	8,980	26.9	10,483	31.4	5,126	15.3	8,810	26.4	33,399	100
2009	47,949	63.2	11,358	15.0	5,776	7.6	10,739	14.2	75,822	100
2010	39,509	61.3	9,442	14.7	5,043	7.8	10,435	16.2	64,429	100

<표 8-21> 검찰의 소년범죄자 처리

연 도	계	기 소							불 기 소							소년부송치	
		소 계		구공판		구약식			소 계		기 소 유 예		기타				
2000	143,643	44,095	30.0	12,398	8.7	32,610	21.3	81,625	53.3	63,122	41.2	18,503	12.1	25,538	16.7		
2001	130,983	42,884	32.3	9,646	7.5	33,238	24.8	66,816	51.8	53,793	39.4	13,385	12.4	21,221	15.9		
2002	115,423	35,073	30.0	7,694	6.8	27,379	23.2	61,403	54.1	46,984	38.8	14,441	15.3	18,925	15.9		
2003	96,085	23,938	24.4	5,743	6.2	18,195	18.2	54,902	57.0	41,953	41.4	12,986	15.6	17,208	18.6		
2004	72,770	17,045	23.4	3,632	5.0	13,413	18.4	40,617	60.0	33,128	45.5	10,557	14.5	12,040	16.5		
2005	67,478	11,350	16.8	2,771	4.1	8,579	12.7	40,486	63.1	33,683	49.9	8,890	13.2	13,555	20.1		
2006	69,211	9,315	13.5	2,496	3.6	6,819	9.9	43,495	62.8	36,808	53.2	8,983	13.0	14,105	20.4		
2007	88,104	10,367	11.8	2,815	3.2	7,552	8.6	54,242	61.6	44,689	50.7	11,680	13.3	21,368	24.3		
2008	134,992	15,150	11.2	4,823	3.6	10,327	7.7	88,932	65.9	62,977	46.7	28,505	21.1	28,360	21.0		
2009	113,022	7,795	6.9	3,929	3.5	3,866	3.4	71,100	62.9	56,715	50.2	16,059	14.2	32,453	28.7		
2010	89,776	5,443	6.1	2,913	3.2	2,530	2.8	52,685	58.7	42,021	46.8	12,169	13.6	30,143	33.6		

나. 소년사법실행체계 및 처리절차상의 문제점

1) 소년사법체계와 소년복지체계간 연계의 부족

우리나라의 청소년 비행과 범죄에 대한 대응은 소년복지체계와 소년사법체계로 이원화되어 있어 상호유기적으로 기능하지 못하고 있다(김은경외, 2007-3:158). 즉 위기청소년(문제행동청소년, 학교부적응청소년 등)을 대상으로 하는 청소년비행 예방 정책은 청소년기본법, 청소년보호법, 아동복지법, 청소년복지지원법, 청소년활동진흥법 등을 근간으로 한 소년복지 관련정책에 의해서 추진되고 있으며, 범죄청소년에 대한 처우 및 사후보호는 소년법, 소년원법, 보호관찰등에 관한 법률을 근간으로 한 소년사법관련 정책에 의해서 수행되고 있으며, 양 체계를 연계해줄만한 연결점이 없는 상황이다.

그러나 비행과 범죄의 사전예방, 초범이거나 경미한 범죄자에 대한 즉각적인 개입, 폭력적이고 만성적인 범죄를 저지른 소년에 대한 누적적 제재 및 사후보호는 서로 맞물려서 연속적이고 통합적으로 작동되어야 할 필요성이 있다. 또한 최근 소년 사법이 지역사회의 관심과 자원이 필요한 초범이면서 경미한 범죄를 저지른 청소년이나 나이 어린 청소년범죄자를 대상으로 한 다이버전과 사회내 처우를 확대해 나가 고 있으며, 시설처우 경험이 있는 청소년범죄자의 사회적 재통합을 위한 사후보호제도 등이 성공적으로 실행되기 위해서는 소년사법체계와 소년복지체계간의 연계 및 협력을 제도화하고, 이를 바탕으로 현재 소년복지체계를 중심으로 구성되어 있는 지역사회 내 지원기관과 인적 자원을 활용하는 것이 필요하다는 점에서 이러한 상황은 조속히 개선되어야 할 필요가 있다.

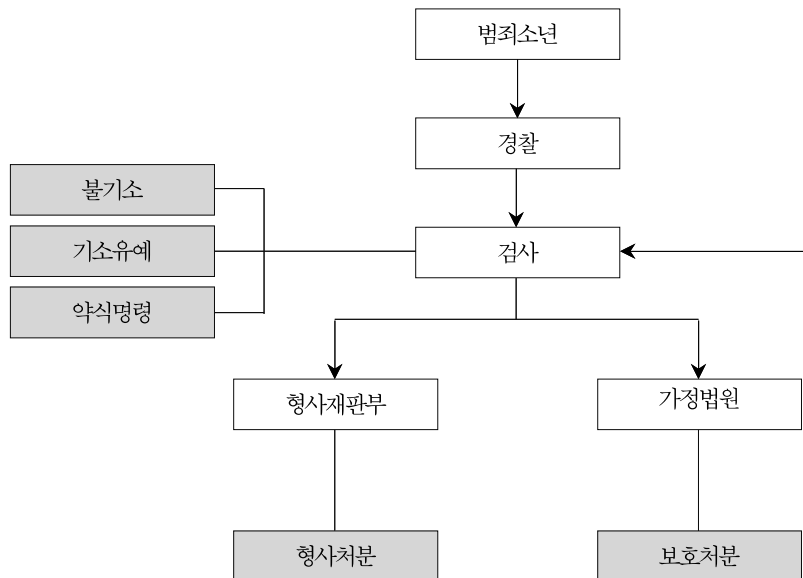
2007년 소년법 개정시 비행예방에 관한 기본규정을 신설(제 67조의 2 비행예방) 하였으나 그 내용이 법무부장관은 비행소년(범죄소년, 촉법소년, 우범소년)이 건전하게 성장하도록 돕기 위하여 1) 비행소년이 건전하게 성장하도록 돕기 위한 조사연구 교육·홍보 및 관련 정책의 수립·시행, 2) 비행소년의 선도·교육과 관련된 중앙행정 기관·공공기관 및 사회단체와의 협조체계의 구축 및 운영하여야 한다는 것을 규정하고 있을 뿐 소년사법기관의 처분이 다른 행정기관 및 민간기관과 유기적으로 연결될 수 있는 위탁규정은 포함되어 있지 않다.

한편, 법무부는 개정된 소년법의 내용을 충실하게 이행하기 위해서 2008년 2월 보호국을 “범죄예방정책국”으로 개편하고, 지역사회 청소년비행예방에 효과적으로 대응할 수 있도록 전국 광역시에 6개 청소년비행예방센터를 설치하였으며, 2012년에는 4개를 추가로 설치하여 종전의 사후집행적 재범방지 정책중심에서 사전예방적 정책으로 확대할 수 있도록 조직을 정비하였다(송화숙, 2009:78). 그러나 범죄예방 정책국은 아직 타부서의 비행예방정책을 아우를 수 있는 컨트롤 타워의 역할을 하지 못하고 있으며, 청소년비행예방센터의 비행예방프로그램은 기존의 CYS-Net이나 Wee 프로그램과 중복적인 사업을 실시하고 있어 국가 예산의 비효율적 사용이라는 비판을 받고 있다(허경미, 2010).

2) 관할과 절차의 이원화로 인한 문제점

우리나라의 소년사건의 처리는 보호사건처리절차와 형사사건처리절차를 이원화되어 있으며, 이에 따라 소년보호사건은 가정법원 소년부 또는 지방법원소년부(이하 소년법원)에서 관할하며, 소년형사사건은 일반형사사건의 예에 따라 법원이 관할하도록 되어 있으며, 검사가 경찰로부터 송치 받거나 직접 인지한 소년범죄사건을 수사한 결과 벌금형이하의 형에 해당하는 범죄이거나 보호처분에 해당하는 사유가 있다고 판단한 때에는 소년법원에 송치하여 보호사건으로 처리하고, 그렇지 않은 경우에는 법원(형사법원)에 송치하여 형사사건으로 처리하도록 하는 검사선의주의를 채택하고 있다.

[그림 8-1] 소년법상 범죄소년 사건처리절차



이와 같은 검사선의주의의 문제점은 소년사법연구자들 사이에서 지속적으로 제기되었을 뿐만 아니라 UN 아동권리위원회에서도 우리나라에 미성년자를 형사절차에 회부할 것인지 보호처분을 할 것인지를 결정하는 검사의 자유재량을 철폐하는 법률 개정을 요구하였기 때문에 2007년 소년법 개정당시 검사선의주의제도의 존폐문제는 뜨거운 쟁점사항의 하나였다. 검사선의주의에 대한 비판의 핵심은 검사는 본질적으로 범죄의 수사과 소추를 담당하기 때문에 소년사건의 처리에 있어 소년의 인격과 환경을 위주로 판단하기보다는 범죄사실에 치중하여 처벌을 우선시하는 경향을 갖고 있어 소년보호이념에 적합한 선의권행사를 기대하기 어렵다는 것이었다. 지난한 토론과정을 거쳐 검사선의주의를 고수하되 ‘결정전 조사제도’를 신설함으로써 검사선의주의의 단점을 보완하는 것으로 정책결정이 내려졌다.

소년법이 개정된 이후인 2008년의 검사의 결정전 조사 청구건수는 2008년 1,415건이었으나 2009년 3,670건, 2010년 4,524건으로 지속적으로 증가하고 있다(법무연감, 2011). 그러나 2008년에 발생한 소년사건의 수는 134,992건, 2009년 113,022건, 2010년 89,776건(범죄분석, 2011)으로 전체 소년사건에서 검사의 결정전 조사청구사건이 차지하는 비율은 2008년 1.0%, 2009년 3.2% 2010년 5.0%로

매우 낮아 검사선의주의의 단점을 보완하기 위해서 도입한 검사의 결정전 조사제도가 잘 활용되지 않다는 점을 알 수 있다.

소년사건에 대한 절차와 관할이 이원화되어 있는 발생하는 가장 심각한 문제는 소년사건처리절차가 지연되고, 미결구금이 장기화될 수 있다는 점이다. 검찰의 소년범죄자 처리실무를 보면, 검찰이 소년범죄자를 기소하여 형사법원으로 송치하는 비율은 2001년 32.7%에서 지속적으로 감소하여 2010년 6.0%(5,443명)로 감소하였다(범죄분석, 2011). 그런데 검찰이 기소처리한 소년범죄자에 대한 형사재판 결과를 살펴보면, 형사법원에서 다시 소년부로 송치되는 비율이 2010년의 경우 22.9%로 소년법이 개정되기 전인 2007년 38.5%보다는 상당히 감소하였지만 여전히 형사법원의 결정 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이 경우에는 소년범죄자의 미결구금이 장기화될 가능성이 매우 높아진다.

검사에 의해서 형사처분이 적절하다고 생각하여 기소되어 형사법원으로 송치된 소년의 약 50%정도⁸⁶⁾는 구속된 상태에서 형사재판이 진행된다. 그리고 형사재판의 진행결과 판사가 보호처분에 해당하는 사유가 있다고 인정하여 소년부로 송치하는 경우 그 소년은 바로 소년분류심사원에 위탁되어 보호처분의 결정을 기다리게 된다. 즉 이 경우 소년범죄자는 공판이 진행되는 동안 구치소, 교도소의 미결수용실 그리고 대용감방 등에 미결구금되어 있다가 소년부 송치결정과 함께 소년분류심사원에 위탁된다. 극단적인 경우 소년이 처음부터 검사로부터 소년법원 송치처분을 받았다면 최장 분류심사원 위탁기간인 2개월 이내에 보호처분을 받았을 텐데, 검사의 기소에 따라 1심 6개월, 2심 4개월의 구속기간을 채운 후에야 소년법원 송치처분을 받을 수 있다(김지선, 2003).

이러한 절차의 지연과 중복은 소년에게 지나친 부담과 피해를 초래한다. 구체적으로 장기간의 미결구금은 소년의 보호나 교육개선을 위해서도 부정적이며, 오히려 미결구금기간 동안 범죄수법이나 태도를 학습할 가능성이 더 높으며, 소년법원에서도 장기간 미결구금되었던 소년에 대해 다시 소년원에 송치하는 것이 가혹하다고 생각되어 소년원처분을 주저하기도 한다. 또한 형사법원에서는 보호처분이 필요하다고

86) 소년범죄자가 기소되는 비율은 성인에 비해 현저히 낮지만, 기소된 경우에는 구속되는 비율이 성인보다 더 높다.

생각하더라도 소년부로 송치하지 않고 집행유예로 석방함으로써 재범하게 되는 경우도 발생하게 된다고 한다(민학기, 1997:65). 또한 사건처리기간이 장기화됨에 따라 학교에 재학중인 학생의 경우에는 출석일수 미달로 부득이하게 학업을 중단하는 부작용을 낳고 있다.

3) 소년사법 담당자들의 전문성의 문제

소년사법의 기본이념과 절차 및 담당기관의 전반적인 운영에 관한 최저기준을 제시하고 UN의 소년사법에 관한 최저규칙(베이징 룰)에서는 각국이 소년범죄자에게 적용되는 일련의 법률, 규칙, 규정을 제정하고, 또 소년범죄자의 기본권을 지키고 그들의 다양한 요구(needs)와 사회의 요구를 충족시키기 위해 설계된 제도 및 기관을 만들고 그곳에 소년사법의 운영기능을 맡기도록 노력하며, 소년사법의 운영에 종사하는 모든 법 집행기관 직원에 대한 전문적인 훈련 필요성에 주의를 촉구하고 있다(제2조).

우리나라는 국제인권기준에 맞추어 소년법을 제정하고, 경찰은 여성청소년계, 검찰은 소년과, 법원은 형사사건의 경우에는 소년사건 전담재판부를 지정하여 운영하고 있으며, 소년사건은 가정법원 소년부 또는 지방법원 소년부(통상 소년법원이라 칭함)에서 관할하고 있도록 하고 있어 소년사법의 운영을 위한 조직을 따로 설치하고 있다. 그러나 소년사건처리절차에 개입하여 그 제도를 직접 운영하는 주체인 소년경찰, 소년전담검사, 소년판사, 보호관찰관, 소년조사관 등의 수가 적정하게 확보되어 있지 않으며, 담당인력의 전문성이 충분히 확보되어 있지 않은 게 현실이다(김지선, 2001).

적정한 인력수의 확보와 관련해서 가장 문제가 제기되고 있는 분야는 보호관찰관과 소년조사관이다. 사회내 처우의 확대에 인한 보호관찰처분, 사회봉사명령 및 수강명령처분비율의 증가, 결정전조사, 판결전조사, 검사결정전조사 등 각종 조사제도의 확대, 특정범죄자 전자감독 등 업무영역이 급속히 확대되고 있음에도 불구하고 2010년 보호관찰직원 1인당 실시인원수가 160.3명(범죄백서, 2011)으로 현저히 부족한 상황이다. 그리고 소년조사관의 경우에는 2010년 현재 29명에 불과하다.

한편, 소년보호직을 제외하고는 각 분야의 소년담당자들이 소년사건만 전담하는 경우는 거의 없다. 예를 들어, 각 검찰청에는 소년사건 전담검사가 지정되어 있는데, 소년사건 전담검사는 소년사건뿐 아니라 성인사건도 함께 처리하고 있는데다가, 기본업무도 소년범죄사건의 통계분석, 범죄예방자원봉사위원회와 대상소년의 관리, 소년 범죄 유발사범에 대한 단속실시 등에 불과하다(이승현, 2008:41).

소년사건 담당인력의 전문성 확보에 있어 가장 큰 저해요인으로 작용하는 것은 공무원의 부정부패를 예방하기 위해서 실시되고 있는 순환보직제도라고 할 수 있다. 예를 들어, 소년부 판사의 경우에는 보통 1년 동안 근무하게 되는데 소년보호사건에 대한 심리가 보통 한 달이나 두 달마다 한 번씩 열리는 규모가 작은 지방법원에서 는 소년부 판사가 몇 번의 심리만을 하고 다른 자리로 이동하게 된다. 이와 같이 소년부 판사의 재임기간이 매우 짧아 소년사건 전담판사가 자주 교체되는 상황에서는 일반 형사재판과는 다른 이념과 가치 그리고 절차에 의해서 운영되는 소년부재판의 전문성을 담보하기가 어려우며, 각 처분유형에 대한 철저한 이해와 분석을 통해 심리를 하고 있다고 보기도 어렵다(김은경외, 2007-1:116).

다. 소년법에 대한 처우의 문제점

1) 개입형 다이버전 프로그램의 부족

다이버전(diversion)이란 범죄를 저지른 소년에 대해 공식적인 사법절차로부터 전환 혹은 우회시킴으로써 비범죄화하는 것을 말한다. 하지만 그냥 사회로 되돌려 보내는 것이 아니라 적절한 대안적 처우프로그램을 거치게 함으로써 공식적인 처벌로 인한 낙인효과와 탈사회화효과를 최소화하고자 하는 것을 목적으로 한다(김성언, 2008:36).

우리나라에서도 비행청소년에 대해 몇 가지 형태의 다이버전이 이루어지고 있다. 경찰의 훈방처리, 사랑의 교실 프로그램운영 및 학교폭력사범에 대한 선도조건부 불입건⁸⁷⁾, 검찰의 기소유예, 선도조건부 기소유예 및 보호관찰소 선도위탁, 법원의 심

87) 선도불입건제도는 학교폭력대책의 일환으로 학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간 제도를 통해 검찰의 지

리불개시결정과 불처분결정 등이 이에 해당된다.

다이버전 활용실태를 살펴보면, 먼저 경찰의 훈방처리는 법적으로는 허용되지 않으나 실무상 이루어지고 있는 다이버전 제도로써 공식통계도 집계되지 않는 상황에 있어 어느 정도의 경미한 소년범죄자들이 경찰단계에서 훈방조치 되는지 알 수 없다.

검찰의 경우에는 2001년 소년범죄자에 대한 기소유예 처리비율이 40.8%였으나 이후 지속적으로 증가하여 2010년에는 58.7%를 나타내고 있다(범죄분석, 2011). 규모는 알 수 없지만 경찰단계 적지 않은 소년들이 훈방조치를 받는다는 점을 고려해볼 때 최소한 약 60%정도의 소년범죄자들이 검찰단계에서 소년사건절차로부터 벗어나게 되는 것으로 추정해볼 수 있다. 한편, 기소유예처분을 받은 소년 중 범죄예방위원 등의 선도를 조건으로 하는 선도조건부 기소유예건수는 2010년 2,967건, 보호관찰관의 선도를 조건으로 하는 선도위탁은 2010년 6,751건으로 기소유예처분 중 선도조건부 기소유예비율은 7.1%, 선도위탁비율은 16.1%였다.

마지막으로 심리단계에서는 2010년 소년보호사건으로 처리된 소년의 6.9%가 불처분결정을 16.3%가 심리불개시결정을 받아 총 23.2%가 공식적인 처분 없이 사회로 되돌아가게 되었다(사법연감, 2011).

살펴본 바와 같이 상당수의 소년들이 공식적인 처분을 받기 이전에 사회로 되돌아가고 있어 다이버전이 상당히 광범위하게 시행됨을 알 수 있다. 그러나 문제는 광범하게 시행되는 다이버전이 단순히 소년을 사법절차로부터 우회시키는 단순형 다이버전에 치중되어 있다는 점이다. 경찰의 훈방조치, 검찰의 기소유예, 법원의 불처분과 심리불개시가 다이버전의 주를 이루고 있다. 반면, 개입형 다이버전에 해당되는 선도조건부 기소유예와 선도위탁은 전체 소년사건의 10.8%, 기소유예사건의 23.2%에 불과하여 다이버전의 원래 취지에 부합되는 개입형 다이버전은 잘 활용하고 있지 않는 것으로 나타났다.

휘를 받아 선도조건부 불입건제도가 실시 가해학생 중 자진 신고한 경우와 피해신고로 확인된 경미한 처벌은 경찰단계에서 선도를 조건으로 불입건 후 선도 전문기관(사랑의 교실 참가)과 연계하는 등 처벌을 하지 않는 것을 말한다(이춘화, 2010). 2008년의 경우 선도조건부 불입건된 학교폭력사범은 6,901명으로 전체 학교폭력사범의 50.7%였다.

한편, 제한적으로 활용되고 있는 개입형 다이버전 프로그램 또한 지역사회 자원과의 연계가 잘 이루어지지 않아 다이버전의 효과가 제대로 나타나지 않고 있다는 평가를 받고 있다. 경찰의 개입형 다이버전 프로그램인 사랑의 교실 프로그램은 2회, 각 3시간씩 총 6시간에 걸쳐 실시하는 프로그램으로 짧은 기간 동안 선도의 목표를 달성하기 어려우며, 범죄예방위원회의 선도를 위탁하는 경우에도 지역유지형 범죄예방위원이 대다수를 차지해 선도활동이 형식적인 수준에 머무르는 경우가 많다(김지선, 2005). 2010년 검거된 소년범죄자 중 전과가 있는 소년의 전회처분결과를 보면 기소유예처분을 받았던 소년이 재범자 중 33.4%나 되는 것으로 나타나 보호처분 등의 공식적인 처분을 받은 경우보다 그 비율이 더 높게 나타나 선도활동이 여러 가지 문제점을 갖고 있음을 보여준다.

2) 보호관찰 중심의 처분

2007년 소년법이 개정되면서 사회내 처우 중 보호관찰처분의 부가처분이던 수강명령과 사회봉사명령이 각각 독립처분으로 변경되었으며, 1개월 초단기 소년원 송치처분이 신설되고, 각각의 보호처분을 병합할 수 있도록 하여 다양화를 도모하였다. 더불어 보호관찰처분의 부가처분으로 대안교육명령과 상담교육명령을 부과할 수 있도록 하였으며, 보호자에 대한 특별교육명령제도를 도입하였다. 그러나 단기 소년원 처분(8호처분)을 제외하고 수강명령, 사회봉사명령, 상담교육명령, 보호자에 대한 특별교육명령 등은 보호관찰에 대한 부가처분으로 활용되었던 것이기 때문에 실질적으로 새로운 처우방법의 변화는 거의 없는 것으로 평가될 수 있다.

소년법개정으로 각각의 보호처분유형을 병합할 수 있게 되면서, 2010년 소년법원의 처분현황을 보면 25개의 처분유형이 제시되어 있다. 그러나 1,2호처분은 1호처분이 보호자위탁이므로 실질적으로는 수강명령처분이며, 1,2,4호처분, 1,3,4호처분은 단기보호관찰에 수강명령이나 사회봉사명령이 병합된 것으로 실질적으로는 과거의 단기보호관찰과 유사하다. 병합된 처분을 2007년 이전에 비교가능하게 묶은 결과 2010년의 경우 보호자위탁은 12.5%, 수강명령은 12.4%, 사회봉사명령은 4.6%, 수강명령과 사회봉사명령 병합은 2.6%, 단기 보호관찰은 38.4%, 장기 보호관찰은

16.4%, 민간위탁은 2.7%, 의료시설 등 위탁은 0.4%, 단기 소년원송치는 4.9%, 6개월 소년원송치는 2.0%, 장기 소년원송치는 3.0%인 것으로 나타났다. 이는 소년법 개정 이전과 비교해볼 때, 보호자위탁처분의 비율과 보호관찰처분은 약간 감소한 반면, 소년원송치처분은 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나⁸⁸⁾ 전체적으로는 큰 변화가 없이 여전히 보호관찰중심으로 처분이 편중되어 있다.

초범이나 경미범죄를 저지른 청소년들이 경찰단계에서의 훈방, 검찰단계의 기소유예, 소년법원 1호처분을 통해 적절한 개입프로그램 없이 종전의 비행환경으로 되돌아가고 있으며, 보호관찰, 수강명령, 사회봉사명령이외에는 소년의 감독의 필요성에 부응하는 적절한 중간적인 제재프로그램이 없는 현실에서 소년원송치는 부적절하며 현재와 같은 느슨한 보호관찰에서는 부적절하거나 이미 실패한 경험이 있는 상당수의 소년범죄자들이 다시 보호관찰처분을 받고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황은 ① 소년이 자신의 잘못된 행위에 대해 제대로 인식하고 책임질 기회를 갖지 못하고, ② “처벌에 대한 두려움”을 악화시키고 있는데, 사법처리과정에서 경험을 통해서 결과된 처벌에 대한 두려움의 악화는 사법당국의 권위를 실추시킬 뿐 아니라 법 준수에 대한 가치를 악화시킴으로써 재범의 가능성을 높일 수 있다(김은경 외, 2007-3:183).

2. 향후 정책과제

가. 소년법원 설치 및 소년사건처리절차의 개선

현재 소년사건처리에는 검사를 통해 대부분의 사건이 걸러지면 법원 소년부에서는 처분형태를 결정하는 방식으로 운영되었다. 그러나 소년보호이념에 따라 소년사건에 대한 정확한 판단을 하기 위해서는 소년의 인격과 환경에 대한 조사를 충분히 하여야 하고, 소년보호사건과 소년형사사건이 한 곳에서 일괄적으로 처리되어야 사건처리절차와 미결구금의 장기화 등의 문제들을 해결할 수 있다.

88) 수강명령과 사회봉사명령을 단독처분으로 변경한 것과 1개월 소년원처분이 신설된 것이 주로 보호자위탁 처분과 보호관찰처분에 영향을 미친 것으로 추정해볼 수 있다.

이를 위해서 먼저 검사에게 기소할 것인지 기소를 유예할 것인지에 대한 선의권은 주되 법적으로 기소유예대상을 한정하고, 현재 가정법원 혹은 지방법원 소년부를 독립적인 소년법원으로 설치하고, 소년법원 하에 형사부와 소년부를 함께 둘 필요가 있다. 이러한 기초 위에서 소년사건처리절차를 다음과 같이 개선할 것을 제안한다.

첫째, 경찰단계에서 전문가로 구성된 협의체⁸⁹⁾를 구성하여 소년을 선별하여 경미한 사건일 경우 경찰단계에서 청소년상담원이나 쉽터 등에 위탁하는 개입형 다이버전을 하고, 중한 사건이라고 판단되면 촉법소년의 경우 법원으로, 범죄소년의 경우는 검찰로 이송한다.

둘째, 검사의 선도조건부 유예대상에 대해 법적으로 규정하고, 검사는 법으로 규정된 선도조건부 유예대상을 제외하고는 모두 소년법원으로 송치한다.

셋째, 소년법원에서는 검사가 송치한 사건에 대해 보호사건 혹은 형사사건으로 처리한다. 그러나 현 상황에서 소년법원을 설치하기에는 현실적인 난관이 많다는 점을 고려할 때 단기적으로는 결합판결제도(blended sentencing)⁹⁰⁾를 도입할 필요가 있다. 결합판결이란 소년법원에서도 형사처벌을 부과할 수 있도록 하고, 또한 형사법원에서도 보호처분을 부과할 수 있도록 함으로써, 관할이송, 및 장기구금 등의 폐해를 줄이고, 소년의 행동을 개선하도록 유도할 수 있다는 장점이 있다(김은경 외, 2007-3:167)

나. 소년사법체계와 복지체계의 유기적 연계 강화

1) 지역사회내 자원의 파악 및 관련기관 간의 MOU 추진

2005년부터 추진해오고 있는 ‘위기청소년 사회안전망 구축사업’에 주목할 필요가 있다. 이 사업은 소년사법과 소년복지를 지역사회라는 공간 속에서 결합시킬 수 있

89) 이는 현재 부분적으로 실시하고 있는 전문가참여제도(경찰단계에서 소년법 수사시 범죄심리사가 참여하여 소년의 특성과 환경을 조사하고 비행성예측검사를 통해 선도가능여부를 분석하여 청소년상담사 등에게 연결해주는 제도)와 비행소년선도심위원회(변호사 등 법률전문가, 경찰, 청소년전문가, 청소년 NGO, 교육관계자, 범죄심리사 등이 참여하여 전문가 조사 및 상담결과를 위원회가 심의한 후에 개별적인 처우 방향을 결정하는 것)를 확대실시할 수 있도록 법적인 근거를 만드는 것이다.

90) 이에 대한 자세한 내용은 이순래, 2005, 소년비행의 현상과 대처방안, 「소년사법 처리절차의 적정화 방안」을 참조할 것

는 물적 토대를 제공해 줄 수 있다. 이러한 자원들을 효율적으로 활용함으로써 소년 범의 처우에 내실을 기하기 위해서는 소년사법기관들이 이 사업에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 비행위험성이 높은 청소년들의 비행예방을 위한 것으로서 통합지원 체계(CYS-NET)에서 경찰, 검찰, 보호관찰소 등 소년사법기관은 위기청소년을 발견하여 청소년(상담)지원센터에 의뢰하는 ‘발굴기관’으로서의 역할을 충실히 할 필요가 있다. 우범소년이나 다이버전(경찰 훈방이나 검찰의 선도조건부 기소유예)의 대상이 되는 소년들이나 소년원으로부터 사회에 복귀하는 소년을 청소년(상담)지원센터에 의뢰하여, 센터에서 소년의 욕구들을 분석하고 필요한 처우서비스를 제공할 수 있는 지역사회기관을 선정하여 소년을 그곳과 연계하도록 할 필요가 있다.

또한, 사회내처우를 받는 청소년들의 경우에도 청소년(상담)지원센터에 의뢰하여 적절한 지역사회기관에 연계될 수 있도록 하거나 청소년동반자와의 연계를 통해서 구조화된 멘터링 프로그램에 참여할 수 있도록 하고, 소년사법기관에서는 소년에게 부과된 처분이 성실하게 이행되는지 여부를 지속적으로 감독 관리해야 한다(김성언, 2008:67).

2) 위탁규정 마련

이와 같은 연계사업이 원활히 진행되기 위해서는 소년사법과 소년복지 관련법규 간 연계위탁 규정을 설정하여 소년사법기관의 처분이 행정기관 및 민간기관과 유기적으로 연결될 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 소년법에 위탁규정을 두어 소년복지 관련법으로 이관 처리될 수 있도록 근거규정을 마련하는 일이 하나의 예가 될 것이다(제 67조의2 ③ “법무부장관은 소년의 선도·교화와 관련된 단체·시설 중 적합한 곳을 선정하여 활동에 필요한 행정적 지원을 하거나 사무를 위탁할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 그 경비의 일부를 보조할 수 있다. ④ 법무부장관은 ③항에 의해 선정된 시설의 장으로 하여금 필요한 보고를 하거나 자료를 제출할 수 있게 할 수 있다)

뿐만 아니라 비행 및 범죄 예방과 처우 관련기관들의 협력을 촉진할 수 있도록 시행령이나 실무규칙을 만들어 중앙 및 지방정부의 책임과 역할, 협력주체의 요건과

선정, 협력내용과 방법, 재정지원, 인력 등에 관한 내용들을 구체적으로 명시하고 중앙정부와 지방정부 내 협력담당 부서를 설치해야 한다(김은경 외, 2007-3:157).

다. 경찰단계 다이버전의 제도화

다이버전은 공식적인 사법절차에서 발생하는 낙인효과를 억제하기 위한 제도이며, 다이버전은 소년사건처리절차의 초기단계에서 이루어지는 것이 중요하다. 우리나라에서는 실무상 훈방이 이루어지나 법적으로는 소년에 대한 훈방이 허용되지 않아 공식통계도 집계되고 있지 않으며, 개입형 다이버전으로 제도화될 여지도 적은 상태에 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 먼저 소년법에 훈방제도를 신설함으로써(이춘화, 2010:99) 이를 제도화할 필요가 있다. 또한, 이러한 다이버전의 한 형태로서 회복적 사법프로그램이 도입되도록 법규정을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 상대적으로 경미한 사건들에 대해서 회합(conferencing) 등을 집중적으로 활용, 조기 개입과 종결이 가능하도록 하는 법적 기준과 사건위탁 범위와 기준을 마련해야 한다(김은경외, 2007-3:174).

라. 위험평가도구의 표준화와 과학화

검사결정전 조사와 관련해서는 소년보호사건에 대한 조사기관인 소년분류심사원, 보호관찰소, 법원조사관의 역할을 합리적으로 재조정하여 전문적인 조사 및 분류처우기관인 소년분류심사원으로 조사기관을 단일화할 필요가 있다. 이를 위한 전제조건으로는 과거 5개에서 현재 1개로 축소된 소년분류심사원을 13개 법원별에 대응하여 다시 설립할 필요가 있다.

한편, 경찰, 검찰, 교정단계에서 중복적으로 이루어지는 조사로 인한 처리지연과 소년의 인격권 침해를 방지하기 위해서는 각 조사기관간의 자료를 공유함으로써 불필요한 반복질문과 중복검사를 피할 필요가 있다. 또한 대부분의 조사에서 활용되고 위험평가도구를 소년사법처리전반의 의사결정에 걸쳐 사용할 수 있도록 표준화할 필요가 있다. 이를 위한 전제조건으로는 관련기관에서 소년범죄자의 재범자료에 연구

자가 접근할 수 있도록 허용하여 광범위한 재범연구가 이루어질 필요가 있다. 종단적인 재범연구의 결과를 바탕으로 재범과 관련된 위험요인들을 추출하여 위험평가도구의 타당도와 신뢰도를 높일 필요가 있다.

마. 소년범에 대한 개입 및 제재의 원칙 수립과 제재체계의 구조화

청소년범죄에 효과적으로 대응하기 위해서는 소년범에 대한 개입 및 제재의 원칙 수립과 단계적이고 누진적인 제재체계가 필요하다. 개입 및 제재의 원칙은 첫째, 초범이며 비폭력적인 범죄를 저지른 청소년에 대해서는 지역사회 내에서 즉각적인 개입(immediate intervention)을 하며, 즉각적인 개입의 실질적인 내용은 다이버전 프로그램으로 한다. 둘째, 즉각적인 개입이 부적절한 심각하거나 폭력적인 초범의 범죄자인 경우나 재범을 하여 즉각적인 개입에 실패한 것으로 드러난 범죄청소년에 대해서는 사회내 처우의 방식을 갖는 중간적 제재(intermediate sanction)를 한다. 마지막으로 매우 심각한 범죄청소년이나 계속되는 재범으로 인해 중간적인 제재에 실패한 것으로 드러난 범죄청소년에 대해서는 시설처우를 한다. 그리고 모든 시설처우에 대해서는 집중적인 사후보호 프로그램을 실시한다(김은경외, 2007-3;184).

위와 같은 개입 및 제재의 원칙을 적용하기 위해서는 현재의 10가지 보호처분이 외에도 다양한 처분형태가 도입될 필요가 있다. 심리전 다양한 단계에서 청소년 범죄자에 대한 다이버전을 활성화 제도화하고 다양한 개입형 다이버전 프로그램을 개발하여야 한다. 경찰단계에서 활용할 수 있는 개입형 다이버전 프로그램으로는 피해자-가해자 조정이나 피해자에 대한 피해회복과 같이 소년으로 하여금 자신의 행동으로 인한 결과를 이해하고, 자신의 행동에 대해 책임을 지며, 피해자 및 지역사회에 보상을 하도록 하는 과정을 통해 범죄자가 피해자가 지역사회에 끼친 범죄의 피해를 회복하도록 도와주는 것을 주요 골자로 하는 회복적 사법프로그램으로 채워질 필요가 있다. 그리고 이외에도 상담기관, 아동복지기관, 정신건강프로그램, 부모와 함께 교육프로그램 등에 위탁 등을 활용해야 한다.

이에 대한 구체적인 예로는 경미한 초범에 대해서는 영국에서 실시하고 있는 피해회복명령을 도입하거나 현재 서울가정법원에서 시범적으로 실시하고 있는 청소년

법정(Youth Court)을 확대 실시할 필요가 있다(최인섭, 이순래, 2008). 피해회복명령은 소년범죄자가 자신이 끼친 범행의 결과에 대하여 피해자나 지역사회에 배상하도록 함으로써 자신의 행동이 끼친 고통을 직접 인식시키기 위한 처분방법이다. 이러한 명령을 부과받은 소년범죄자는 회복적 회합에 참석(가족집단회합 혹은 피해자-가해자조정 등)하여, 회합의 결과에 따라 피해자에게 사과편지쓰기, 직접적인 사과하기, 피해자나 지역사회에 도움이 되는 주당 몇 시간씩의 실질적 활동하기 등의 의무를 이행한다.

둘째, 소년원처분은 적절하지 않지만, 수강명령, 사회봉사명령, 보호관찰 등과 같이 현재의 중간적 재재로는 부족하여 지역사회 내에서 감독과 통제의 수준을 높일 필요가 있는 청소년들을 대상으로 소규모 그룹홈 형식의 지역사회 내 시설에의 위탁, 집중적 주간처우, 농장 및 야영캠프, 주말구금 등의 제도들을 고려해볼만 하다.

제3절 아동근로보호⁹¹⁾

우리나라 아동취업자는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 그러나 아동취업자의 대부분은 저임금 시간제 아르바이트에 참여하고 있는 실정이며, 관계 당국의 보호 및 감독의 부족으로 인해 노동재해 및 임금 차별, 체납 등으로부터 충분히 보호받지 못하고 있는 실정이다. 따라서 아동근로의 전반적인 실태와 문제점을 살펴보고, 이러한 문제를 해소할 수 있는 정책적인 대안 및 보완점을 제시함과 동시에, 제도의 효과를 높이기 위한 현실적인 방안을 제시하고자 한다.

1. 현황 및 문제점

통계청의 경제활동인구조사를 통해 파악되고 있는 아동 취업자(15~19세)는 2012년 현재 23.0만 명으로 해당 인구 330만 명 중 7.4%가 취업 중인 것으로 나타나고

91) 이 부분은 본 연구를 위해 자문원고로 작성된 김기현(2012a)의 ‘아동 근로실태 및 부당처우 근절방안’에서 발췌하였으며, 일부 내용을 연구진이 추가하였음.

있다. 2009년과 비교해 볼 때 고용률은 5.2%에서 7.0%로 증가하여 점차 아동 취업자가 늘어나고 있음을 알 수 있다.

<표 8-22> 아동(15-19세) 취업자 추이

	'09.5월	'11.5월	'12.5월
경제활동인구(만명)	18.4	22.0	24.5
취업자(만명)	17.0	20.7	23.0
고용율(%)	5.2	6.2	7.0

자료: 통계청, 경제활동인구조사 청년층 부가조사 각년도

아동들은 주로 저임금 시간제 근로(이하 아르바이트) 형태로 근무하고 있기 때문에 아동들의 아르바이트 실태를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다⁹²⁾. 아동 아르바이트 경험에 대한 연구들은 다소 차이가 있으나 약 30% 내외의 아동들이 아르바이트를 하고 있는 것으로 보고하고 있다. 이철위 외(2000)는 조사에 참여한 중학생 가운데 23.5%가, 고등학생 중에는 35.3%가 아르바이트를 한 경험이 있다고 보고하였고, 노동부가 2006년에 실시한 실태조사에서 진학청소년 중 38.5%가 2009년 조사에서 중학교 3학년과 고등학생(만15-28세)의 31.0%가 조사 당시 한 번이라고 아르바이트를 경험한 것으로 나타나고 있다.

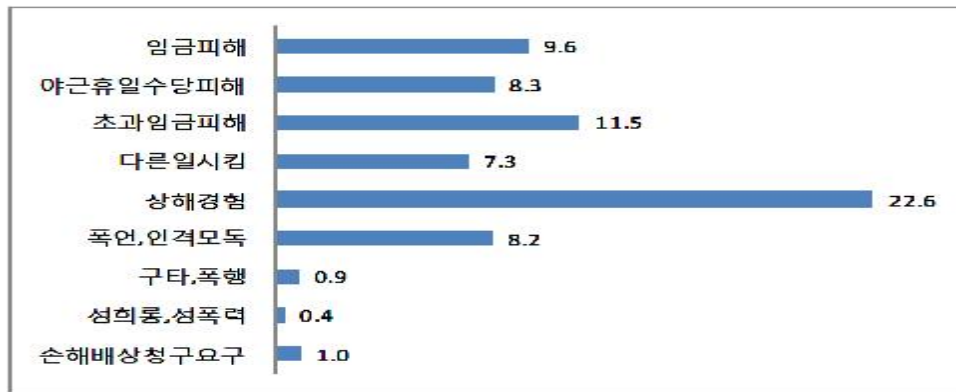
지난 1년간을 기준으로 아동 아르바이트 참여 현황 추이를 살펴보면, 중·고등학생의 20% 내외가 지난 1년간 아르바이트에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있으며 위기청소년의 절반 이상이 아르바이트에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 청소년유해환경접촉종합실태조사에 따른 것인데 이 조사는 2005년 조사부터 지난 1년간을 기준으로 아동들의 아르바이트 참여 현황을 살펴볼 수 있는 자료이다.

조사 시점을 기준으로 아르바이트를 한 번 이상 경험했는지와 관련하여 가장 최근 실시된 청소년종합실태조사(2011)에서 그 결과를 살펴볼 수 있다. 9-24세를 대상으로 아르바이트 생애경험률은 38.1%로 나타나고 있어 10명 중 4명 꼴로 아르바이트를 경험하고 있음을 알 수 있다. 성별로 볼 때 남학생은 33.0%, 여학생은

92) 아동 아르바이트 실태 및 정책과제는 이경상·김기현·김가람의 「청소년 아르바이트 근로보호 정책방향과 과제」(2011, 여성가족부)의 일부를 수정·요약한 것임

42.8%가 아르바이트를 경험한 것으로 나타나 남학생보다는 여학생의 아르바이트 경험 비율이 높게 나타나고 있다.

[그림 8-2] 아동 아르바이트 피해사례



자료: 여성가족부(2011)

아르바이트 피해 경험에서는 ‘다친 적이 있다’가 22.6%로 가장 많았고, 다음으로 ‘계약시간보다 초과하여 일을 시켰으나 임금을 올려주지 않았다’(11.5%), ‘일을 하고 나서 임금을 받지 못하거나 약속보다 적게 받았다’(9.6%) 순으로 나타났다. 아르바이트 중 폭언·폭행 등 비인격적 처사도 8.2%로 매우 높은 수치를 보여주고 있으며 응답자의 0.4%는 성희롱, 성폭력 등 성적 침해를 당한 것으로 나타나고 있다.

일하는 과정에서 노동재해 경험이 심각한 상황임을 알 수 있는데 이와 관련 2011년 2월 한 청소년 피자배달원이 오토바이로 피자를 배달하던 도중 사망하는 사건이 발생하면서 청소년 배달 아르바이트 문제가 사회적 쟁점으로 제기되기도 했으며 한 피자업체가 30분 배달제를 폐지하는 일도 발생하였다. 이에 대해 ‘청소년노동인권네트워크’는 2011년 4~5월 배달 아르바이트를 해봤거나 하고 있는 10대 청소년 665명을 대상으로 설문 조사를 한 결과, 응답자의 50.2%가 ‘배달 중 사고를 당한 적이 있다’고 응답했다. 이중에서 사고로 다쳐 입원이나 통원 치료를 받은 비율이 사고 경험자의 54%로 절반이 넘었으며 아무런 조치를 취하지 않은 경우도 30.1%로 나타났다. 또한 배달 중 일어나게 될 사고에 대해 안전교육을 받은 적이 없다는 응답자는 66.3%에 달하였다.

이처럼 청소년들이 아르바이트 과정에서 부당한 처우나 침해를 받고 있는 상황에서 정부는 2005년 노동부·교육인적자원부·청소년위원회·경찰청 등 관계부처 합동으로 「청소년근로 보호 종합대책」을 발표하여 적극적으로 이 문제에 대처한 바 있으나 큰 개선효과를 보여주지 못하였다. 이를 단적으로 보여주는 것은 고용노동부가 매년 여름방학과 겨울방학 기간 중에 실시하는 연소근로자 아르바이트 지도점검 결과를 통해 확인할 수 있다.

<표 8-23>은 고용노동부에서 2001년부터 연소근로자 아르바이트와 관련하여 실시한 지도·점검 결과를 보여주고 있다. 먼저 점검사업장의 추이를 살펴보면 2001년 331개소에서 2010년 1,545개소로 크게 증가하였으며 특히 「청소년근로 보호 종합계획」이 수립된 2005년 이후 점검사업장이 늘어나고 있음을 알 수 있다. 이는 청소년 근로보호에 관한 정부의 의지가 강화되었음을 보여주는 것이기도 하고 청소년들의 아르바이트 참여가 증가하고 있음을 반영한 것이라고 여겨진다.

<표 8-23> 고용노동부 연소근로자 근로조건 보호 지도점검 결과

연도	점검사업장	위반사업장	법위반 건수	사법처리 사업장	사법처리 건수
2001	331개소	110개소	176건	1개소	1건
2002	524개소	206개소	369건	3개소	3건
2003	907개소	431개소	839건	19개소	22건
2004	1,241개소	727개소	1,485건	7개소	20건
2005	913개소	544개소	1,093건	0개소	0건
2006	1,502개소	876개소	1,718건	1개소	1건
2007	1,343개소	901개소	1,672건	4개소	6건
2008	1,318개소	1,031개소	2,567건	7개소	7건
2009	1,621개소	1,389개소	4,749건	1개소	1건
2010	1,545개소	1,300개소	4,977건	2개소	2건

자료: 노동부(2007, 2008, 2009), 고용노동부(2010, 2011)

점검대상 사업장 대비 법 위반업체 비율은 2001년 33.2%에서 2010년 84.1%로 크게 증가하였다. 이는 연소근로자 다수고용 사업장에서 근로기준법을 위반하는 사

례가 크게 증가한 것으로 볼 수 있다. 다만, 점검 사항 중 최저임금 위반 관련 내용을 2005년 종합계획 이후 추가하는 등 점검 내용이 확대되었다는 점과 지도·점검에 있어서 사업장에 대한 계도나 법에 관한 인지도 제고를 위한 측면을 강조하다가 직접적으로 법 위반 여부를 단속하는 측면으로 바뀐 점도 영향을 미친 것으로 보인다.

그러나 고용노동부의 단속 의지가 과연 강화되었는가에 관해서는 의문인데 특히 사법처리 건수의 경우 2005년 종합계획 이후 크게 감소하였다. 2005년 종합계획에서는 주요 법위반 반복 지적 사업장에 대해서 시정조치를 생략하고 즉시 사법처리를 원칙으로 처벌을 강화하는 내용을 제시하고 있으나 점검사업장과 위반사업장이 크게 증가한 2005년 이후 사법처리 건수는 오히려 크게 줄어들었다.

예를 들어 2004년도에는 1,241개 사업장을 점검해 727개 사업장에서 법위반 사항을 확인하였으며 이중 7개 사업장에 대해 20건에 대해서 사법처리하였으나 2010년 1,300개 사업장 중 2개소 2건에 대해서 사법처리를 하였다. 이는 법 위반 사업장이 시정조치를 보다 성실히 수행하여 사법처리로 이어지지 않았기 때문으로 볼 수 있고 대부분 법 위반 사항이 경미하여 사법처리로 이어지지 않았기 때문으로도 볼 수 있지만 가장 이상적인 결과는 점검사업장 대비 위반 사업장 비율이 낮아지는 것이기 때문에 현재의 상황을 부정적으로 볼 수밖에 없을 것이다.

지금까지 살펴본 고용노동부의 연소근로자 다수고용사업장에 대한 지도·점검은 2005년 청소년 근로보호 종합대책에서 중요한 실행수단으로 제안되었으나 5년이 경과한 현재 80%가 넘는 법위반 사업장이 적발되고 있다는 점에서 실효성에 대한 의문을 제기하지 않을 수 없다.

물론 최근 들어 점검대상 사업장을 크게 늘리고 있고 연소자 증명서 등 당사자에게 경미할 수 있는 법제상의 점검대상보다는 임금체불이나 최저임금 등 아동들에게 실질적으로 피해가 가는 위반 사항을 중심으로 지도·점검이 이루어지고 있다는 점은 긍정적인 방향이라고 할 수 있다.

다만, 여전히 법 위반 사업장이 많고 아동들의 피해가 계속되고 있다는 점에서 이 문제를 해결하기 위해 주요 법위반 반복 지적 사업장의 실태를 파악하고 즉시 사법처리하는 원칙을 현실화할 필요가 있다. 동시에 국가인권위원회에서 2010년 권고한 것과 관련 사전 통보 없는 사업장 감독 제도로 전환할 필요가 있다(국가인권위원회,

2010). 현행 「근로감독관 직무규정」 제17조는 사업장감독을 실시할 경우 10일전에 사전 통보하도록 규정하고 있다. 그러나 이는 ILO 제81호 「근로감독에 관한 협약」이 예고 없는 사업장 감독을 규정(제12조, 제16조)한 취지에 부합하지 않을 뿐 아니라, 법 위반 사업주가 사업장감독 전에 대비할 시간적 여유를 갖게 함으로써 사업주의 법 준수 의식을 퇴색시킬 우려가 있다.

다음으로 아동 아르바이트에 대한 관계기관 합동 점검은 1999년 청소년보호 종합 대책에서 출발해 2005년 청소년 근로보호 종합계획 이후 구체화된 것으로 청소년보호위원회와 국가청소년위원회, 보건복지가족부를 거쳐 현재는 여성가족부의 청소년보호중앙점검단 주관으로 고용노동부, 지자체 협조로 관계기관 합동 점검을 실시하고 있다.

관계기관 합동 점검은 고용노동부의 자체 점검과는 달리 사전 고지 후 사업체에 방문하는 방식이 아니라 불시 점검 방식으로 4일간의 단기간에, 짧은 시간 동안 점검이 이루어지고 있으며 점검사업장은 200여개 내외로 비교적 적은 편이다.

2010년 12월 20일부터 23일까지 4일간 이루어진 합동점검은 수도권과 6대 광역시와 2개 도청 소재지를 표본을 선택하여 208개 사업장에 대해서 점검이 이루어졌으며 2010년 8월 11일부터 13일까지 4일간 290개 고용사업장에 대해서 점검이 이루어졌다. 관계부처 합동점검 결과 가장 많은 법 위반사항은 근로계약서 미작성으로 나타나고 있으며 이어서 연소자 증명서 미비치 등으로 나타나고 있다.

정부의 아동 고용사업장에 대한 지도·점검은 매년 확대되고 있는 추세지만 이는 아동들의 아르바이트 참여 규모를 고려해 볼 때 청소년들의 위법·부당한 권리 침해의 일부만을 시정 처리하는 수준이라고 할 수 있다.

현재 사용자로부터 위법·부당하게 권리를 침해당한 근로자는 진정·고소·고발의 형태로 지방노동관서에 그 사실을 신고하여 권리를 구제받을 수 있다. 근로감독관은 근로자 및 사용자를 상대로 신고된 내용을 조사하여 노동관계법위반 여부를 판단하며, 근로자의 피해를 신속히 구제하기 위하여 노력한다. 근로감독관의 시정지시에도 불구하고 근로자의 피해가 회복되지 않으면 사용자를 근로기준법 등 노동관계법 위반혐의로 입건 수사 후 검찰에 송치하여 근로자의 침해된 권익을 보호하고 있다.

그렇다면 아동들의 경우 피해신고건수는 어느 정도인가. 2008년 연소근로자가 신

고한 사건은 1,091건으로 그중 권리구제는 1,002건, 사법처리는 89건으로 나타나고 있다. 2009년도에 연소근로자가 신고한 사건은 1,215건이며 이중 권리구제 1,077건, 사법처리 135건, 과태료 부과 3건으로 나타나고 있다. 이처럼 아동들이 직접 피해신고를 한 건수는 1,000여건에 불과한 수준이다. 2009년도에 지방노동관서에 접수된 전체 신고사건은 320,148건이며, 처리한 사건은 전년도 이월사건을 포함하여 326,116건으로서 이 중 226,328건이 피해근로자의 권리구제로 행정종결 처리되었고, 99,767건은 사법처리 되었다. 또한 21건에 대하여는 과태료를 부과하였다. 곧, 전체 신고건수 중 아동이 신고한 건수는 0.4%에 불과하다는 점을 알 수 있다. 앞서 추정한 피해 사례로 계산해 볼 때 전체 피해 청소년 중 직접 신고를 통한 피해 구제는 0.25%에 불과한 수준이다.

한편, 아동 피해신고의 경우 다수고용사업장에 대한 지도·점검과 두드러진 차이는 사법처리 비율로 고용노동부의 지도·점검의 경우 2009년 4,749건 중 1건만이 사법 처리가 되었으나 피해 신고는 1,215건 중 135건을 사법처리한 것으로 나타나 11.1%로 높은 사법처리율을 보여주고 있다. 이는 아동들이 신고한 사례의 피해 강도가 높기 때문으로 풀이된다.

2. 향후 정책과제

아동들의 근로보호를 위한 대책으로 먼저 법적 측면에서 대책을 제시하면 다음과 같다. 근로기준법에서 현행 근로시간 규정뿐만 아니라 학생 연소근로자인 경우 학교 수업이 진행되는 시간동안 고용될 수 없도록 규정하고, 학습시간을 포함해 근로시간을 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 함께 아동들의 건강권을 고려, 식사 시간과 휴식시간 등에 관한 규정을 제정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 반면, 학교밖 청소년의 경우 근로권 보장 차원에서 하루 근로시간 및 ·휴일근로 등 근로시간 제한을 완화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

근로기준법 적용범위 확대와 관련하여 근로기준법은 5인 미만 사업장의 경우 일부 조항만 적용되고 있는데 많은 연소근로자들이 이러한 5인 미만 사업장에 고용되어 있는 경우가 많고, 그로 인해 발생하는 노동법적 문제들이 다수 발생되고 있어 5

인 미만 사업장에 대한 근로기준법 적용 검토가 필요해 보인다.

마지막으로 근로기준법 연소근로자에 규정에서 주5일제에 따른 법정근로시간 조정이 필요하다. 주 5일제 근무를 전제로 국가인권위원회의 권고대로 연소자의 법정 근로시간을 1주 35시간으로, 연장근로한도는 1주 5시간으로 개정할 필요가 있다.

한편, 근로보호가 추가된 청소년기본법 개정에 따른 후속조치가 필요한데, 지난 2011년 5월 19일 청소년기본법 일부개정법률안이 근로 청소년을 보호하는 내용을 담고 있어 이에 대한 후속 조치가 필요하다. 청소년보호법 개정은 근로 청소년에 대한 법적 보호를 위해서 근로기준법이 정하고 있는 바와 중복되지 않는 범위 내에서 보호 방안을 개정법률로 담아내는 작업이 필요하다. 다만 그에 따른 법적 문제가 있는지의 여부를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

청소년보호법 개정 법률에 담아내야 할 개정안의 방향은 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 근로기준법상 연소 근로자 보호에 대해 고용노동부의 감독행정과 다른 형태의 감독기능을 부과하는 것이다. 현재 추진 중인 정부합동단속이나 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률에서 명예고용평등감독관을 두고 있는 것과 유사하게 명예 청소년 근로감독관을 신설하는 것 등이 이와 관련된 내용이라고 할 수 있다. 둘째는 근로기준법과 다른 형태로 사용자의 행위규제에 대한 형사적 행정적 조치를 두는 것이다.

기존의 근로기준법에서 다루고 있는 연소근로자 보호에서 핵심적으로 누락된 부분, 혹은 미비한 부분은 근로시간, 임금, 산업재해 등과 관련된 부분이지만 이 규정 에 대한 특별한 보호를 청소년보호법에서 별도로 규정하는 것이 타당한 것인지, 타 법률과의 충돌은 없는 것인지 등에 대한 법적 검토가 선행되어야 한다. 근로 청소년 들에 대한 사업주 행태를 규제하기 위해서도 근로기준법이 실효성이 없거나 근로기 준법에서 정하지 않고 있는 바에 대한 법적 검토를 선행한 뒤, 규제법안에 대한 타 당성 여부를 판단해야 한다.

연소자근로에 대한 특별한 보호를 헌법과 법률이 보호하고 있으나 이에 대한 근로감독이 수반되지 않으면 그 법은 의미가 없게 된다. 따라서 근로계약 및 법 준수 또는 위반 여부를 근로감독을 통해 점검하지 않으면 만연한 연소자근로의 노동문제가 해결될 수 없다는 것은 자명하다. 그러나 현행 ‘근로감독관 직무규정’ 제12조는

사업장 감독의 범위를 정기감독, 수시감독, 특별감독을 시행할 수 있으나 연소근로자에 대한 집중감독에 대해서는 언급이 없다. 물론 이 규정에 연소근로자 감독에 대한 사항을 삽입할 수 있는지의 여부는 별론으로 하더라도 정기감독 사항에 연소근로자를 고용하는 사업장에 대한 감독을 실시하도록 정책적인 고려가 필요하다. 물론 임금체불 등 다수 민원이 발생하거나 상습적인 경우, 사회적 물의를 일으킨 사업장이라면 특별감독의 대상이 되는 것은 말할 나위가 없다(동규칙 제12조 3호 나.항)

다음으로 문제가 되는 것은 근로감독의 시기이다. 근로감독은 동규칙 제17조에 따라서 특별한 사유가 없는 한 점검일로부터 10일 전에 해당 사업장에 그 사실을 문서로 통보하여야 하며, 사업장의 요청이 있는 경우 10일의 범위에서 점검시기를 조정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 근로감독 실시 전에 사업주에게 통지할 경우 근로계약, 범위만 사항을 은폐할 수 있으며 연소근로자에게 불이익을 주는 등의 문제가 야기될 수 있다. 또한 이러한 사전통지는 ILO 협약에도 부합되지 않는다.

따라서 이에 대한 개선이 요구되며, 적어도 연소근로자를 고용하고 있는 사업장의 경우에는 이러한 통지 없이 근로감독을 실시할 수 있는 근거규정을 만들어야 할 것이다. 아울러 사업장 근로감독에서 사용되는 ‘연소자 다수 고용 사업장 근로감독 점검표’를 보다 현장의 상황을 반영할 수 있도록 개선해야 한다. 2011년 설과 겨울방학 동안 ‘연소자 고용 사업장’에 대하여 집중점검(1.10.~2.20.)을 실시한 바 있으나, 산재와 같은 사항에 대해서는 제대로 점검이 이뤄지지 못하였다. 근로감독 시 점검해야 할 주요 사항을 단순히 임금체불에만 한정할 필요 없이 연소근로자 고용사업장에서 문제되고 있는 유사 유해, 위험 작업이나 산업안전 점검, 산재보험 가입여부 등에 대한 전반적인 부분에까지 점검이 이뤄져야 할 것으로 보인다.

특히 배달근로의 경우, 각 업체들의 주된 영업 행태로 정착되어 있는 반면 재해발생의 빈도는 계속 늘어가고 있으나 이에 대한 근로감독이 미치지 못하는 것에 대한 부분도 지적하지 않을 수 없다. 최근 연소근로자의 배달사망 사고와 관련되어 문제가 부각된 측면이 있지만 연소근로자의 경우에는 그 위험적 측면과 동시에 위험으로 인한 결과의 영향이 성인근로자보다 더 크다는 점에서 연소근로자에 대한 근로감독이 절실히 요구된다.

다음으로 여성가족부 주관 관계부처 합동 점검의 경우 기간(방학→상시), 지역

(시·도→시군구), 대상(현행 2배 이상) 등을 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 상시 점검과 관련하여 온라인을 이용한 모니터링도 검토가 필요하다.

고용노동부는 2011년 3월부터 근로감독관만으로 최저 임금 단속이 어렵다는 판단 아래 시민과 학생 등이 참여하는 「(최저임금) 4320 지킴이」를 시범사업으로 추진 중이다. 4320 지킴이는 최저임금 위반이나 의심사항을 관할 지방고용노동관서에서 보고하고 근로감독관이 최저임금 위반여부를 조사한 후 피해 근로자를 신속히 구제 조치 하며, 위반 의심 사업장은 6월~8월 정기 지도감독 대상에 포함시켜 집중 점검을 실시하였다. 이 때 법 위반 사업장이 시정명령을 이행하지 않거나 3년 이내에 최저임금 위반 이력이 또다시 확인될 경우 즉시 사법처리를 원칙으로 제시하였다. 4320 지킴이는 주로 최저임금과 관련된 민간 참여 형태로 청소년 근로 보호 전반을 다루고 있지 않으며 특별한 보호가 요구되는 청소년 이외에 성인을 대상으로 하고 있다는 점에서 이와는 별도로 ‘청소년알바지킴이’를 두는 방안을 추진해 볼 필요가 있다.

기업이나 사업장 입장에서 불법인지 모르고 이루어지는 사례가 많다는 점에서 이를 개선하기 위해서 청소년 다수고용사업장을 중심으로 강화된 연소근로자 표준계약서를 제작하여 배포하는 정책적 노력이 필요하다. 동시에 안전조치, 건강 및 보건조치, 손해배상 등 금전적 압박을 취하는 행위, 인권적 차원의 보호조치 등에 대한 조치 등 업무(작업)별 청소년 근로보호에 관한 가이드라인을 제정하여 사업장에서 이를 토대로 연소근로자를 고용하도록 유도할 필요가 있다.

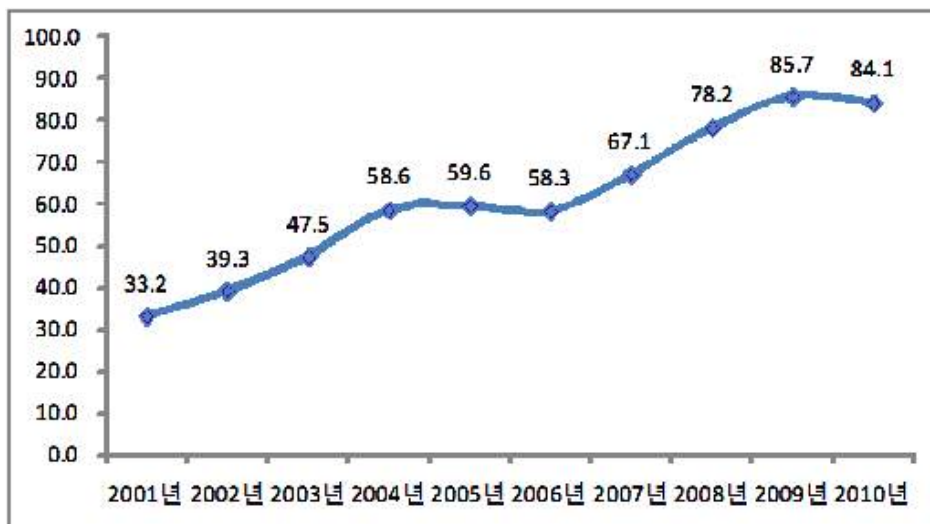
동시에 연소근로자가 해당 사업장의 법적 문제나 근로계약상 문제를 일일이 또는 직접 확인하기는 어려움이 있다. 또한 사업주도 법 규정 자체를 모르고 있는 경우도 있다. 따라서 연소근로자 고용 사업장의 경우에는 노동관계법령집 등을 비치하도록 할 필요가 있다.

장기적으로 청소년 노동관계 사건 지원기관을 설치하여 연소근로자들의 해고, 임금체불, 성희롱, 폭행 등 진정사건들이 접수될 경우 이를 효과적으로 지원할 수 있어야 할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하다. 동시에 청소년을 비롯하여 중·고등학교 교사, 청소년을 고용하고 있는 사업주에 대한 노동관계법 및 노동인권교육을 확대할 필요가 있다.

3. 추천 지표

고용노동부가 매년 정기적으로 실시하고 있는 지도점검의 법률위반을 지표로 활용할 필요가 있다. 2010년 현재 범위반 고용사업장 비율은 84.1%로 나타나고 있는데 50% 이하로 낮출 필요가 있다.

[그림 8-3] 고용노동부 지도점검 범위반 고용사업장 비율(%)



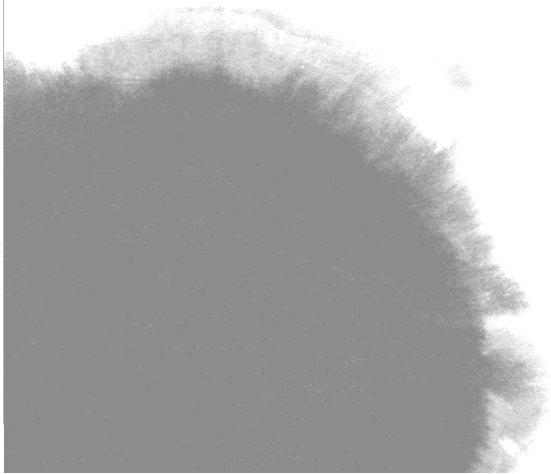
자료: 노동부(2007, 2008, 2009), 고용노동부(2010, 2011)

이 지표는 정책적 개입에 따른 결과로 제한적인 지표로 보여지며 아동들의 침해 사례를 낮추는 것이 더 적절할 수 있다. 현재 아르바이트 관련 아동 침해 사례에 대해 일부 문항이 포함된 청소년종합실태조사 자료를 토대로 2011년 9~24세 중 임금 피해는 9.6%, 야근휴일수당 피해 8.3%, 상해경험 22.6% 등으로 나타나고 있다. 청소년종합실태조사는 3년주기로 2014년에 이루어질 예정으로 피해 경험 사례를 절반 이상 낮추는 것으로 성과지표를 설정하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

098

K
I
H
A
S
A

아동정책 인프라 영역



제9장 아동정책 인프라 영역

제1 절 아동정책 전달체계 개선 방안⁹³⁾

1. 부처 간 정책조정기구 역할 강화

앞서 살펴본 바와 같이 한국의 아동정책을 관할하는 부처는 연령과 분야에 따라서 구분되어 있다. 아동의 연령에 따라 아동복지를 담당하는 보건복지부와 청소년 활동 및 복지를 담당하는 여성가족부로 이분화되어 있으며 아동정책의 분야에 따라서 교육과학기술부는 아동의 교육 및 교육복지를, 고용노동부는 청소년의 직업훈련 및 취업을, 문화체육관광부는 아동청소년의 문화체육관련 복지정책을 관할한다.

이렇듯 다수의 부처에서 아동관련 정책을 수행함으로써 인하여 정책의 효율성이 저하되는 측면이 있으며 연령별로 분화된 아동정책체계는 아동의 성장과 함께 연속적으로 제공되어야 하는 아동정책의 단절을 가져오기도 한다. 혹자는 국내의 아동정책, 특히 교육을 제외한 아동복지 정책적 예산이 타 분야에 비하여 상당히 낮은 현실을 감안할 때에 다수의 부처에서 유사한 정책을 수행하더라도 아동의 복지향상에는 기여할 것이라는 기대가 있다. 그러나 정책의 대상기준 설정에 있어 부처 간 면밀한 협의가 선행되지 않을 경우 정책 유형의 중복성 뿐 아니라 정책 대상의 중복성 또한 야기될 수 있는 상황이므로 이러한 기대는 부처 간 정책의 조율이 가능할 때에 현실화될 것으로 보인다.

93) 본 절의 내용은 본 연구를 위한 자문원고로 작성된 오승환(2012), ‘아동정책 구현을 위한 인프라 구축방안’을 참고로 하였으며 부분적으로 자문원고의 내용을 발췌하였음.

따라서 아동정책의 효율성을 제고하고 연속성을 도모하기 위하여 「아동정책조정 위원회」와 같은 부처 간 정책조정기구의 역할이 중요하다. 본 위원회는 2008년 이후 실제로 운영되지 않고 있는 상황이므로 조속히 위원회의 재가동이 필요하며, 위원회의 역량이 더욱 강화되어 아동관련 정책의 협의와 실질적 조정이 이루어질 수 있어야 할 것이다.

2. 아동복지전달체계에서 공공의 역할 강화

앞서 현행 아동복지전달체계에서 중앙과 지방의 아동정책 관할 부서 간 연계성이 모호하여 지역단위에서 아동 및 사업 특성을 반영한 담당인력의 구분이 어려운 단점과 민간위탁기관과 정부의 종속적 관계로 인하여 정책 추진에 한계가 있다는 등의 문제점이 지적되었다. 이를 개선하기 위해서는 중앙-지방-지역에 이르기까지 허브 역할을 하는 공공의 서비스 중심축은 통합하여 규모화하고, 지역의 실제 서비스기관은 다양화하여 지역중심의 서비스 비중을 확대하는 방안이 바람직하다(정익중, 2008). 이러한 통합적인 서비스 전달체계를 구축하기 위해서는 무엇보다 아동복지전달체계에서 공공의 중심축 역할을 확립하고 공공의 역할을 더욱 확대해야 한다.

이를 위하여 지역 아동복지전달체계에서 공공이 중심축이 되어 아동에 대한 개입 중 민간기관이 접근하기 어려운 부분을 담당하고 지역사회의 다양한 서비스기관의 기능을 연계하여 아동중심의 서비스가 지원될 수 있도록 조율·조정하는 작업이 필요하다(이현주, 정익중, 2011). 특히 가정에서의 아동의 분리 등 아동에 대한 적극적 개입이 필요한 부분은 공공이 담당할 필요가 있으며, 지역 서비스 기관의 연계와 협력업무에 있어서도 공공의 역할이 중요하다고 본다. 관련하여 지방정부의 아동정책 관할 부서 및 담당자(인력)가 확대·확충되어야 하며, 공공과 민간의 역할을 재정비하여 공공의 역할은 확대된 인력이 담당하고 민간의 역할은 더욱 자율화·활성화할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

3. 민간과 공공의 협력적 역할 강화

이제까지 아동정책 전달체계 내에서 민간과 공공이 피위탁기관과 위탁기관, 정부 예산의 집행자와 예산의 제공자, 정책의 수행자와 정책의 기획자 등의 위계적인 관계에 있었다고 한다면, 향후 아동정책의 전달체계는 민간의 정책 참여 확대와 공공의 정책 수행의 참여에 기반을 둔 수평적 협력이 보다 원활히 이루어져야 한다.

민간기관은 아동정책의 기획과 평가에 참여하도록 하여 정책수립 및 보완에서부터 실질적 운영자의 의견이 반영될 수 있도록 하고, 공공기관은 아동정책의 수행에 있어서 민간이 감당하기 어려운 분야(예를 들면, 아동에 대한 강제적 개입 혹은 지역사회 연계 등)를 중심으로 역할을 분담하여 수행하도록 하는 것이다. 이를 통하여 공공과 민간의 협력에 대한 기회가 더욱 증가할 것이며, 궁극적으로는 아동정책의 발전과 아동서비스 전달체계의 유기적 성장이 이루어질 것으로 보인다.

4. 아동복지인력의 전문성 강화

지역사회에서 아동복지정책의 전달을 담당하는 인력 중 특히 공공의 인력은 주로 지방자치단체 내 일반 행정직 공무원이라고 볼 수 있다. 이는 지역단위일 경우 조직 규모의 한계로 인하여 대상별 담당부서나 담당자가 확립되기 어려운 측면이 있기 때문으로 보인다. 그러나 아동정책의 전문성이 없는 인력은 중앙에서 전달되어 오는 지침과 사업 내용 안에서 사업대상자에게 업무내용을 전달하는 단순한 기능만을 담당하기 쉽다. 즉, 이들의 역량은 지역사회 아동서비스정책을 조사하고 제안하며, 사업기관별 협력과 연계를 도모하거나 사업결과의 피드백을 제공하는 등 적극적인 아동정책 조정자의 역할을 하기에는 미흡하다.

이러한 경우 민간기관의 자율성과 창의성으로 형성된 아이디어들은 자칫 사장될 수 있으며, 상의하달 식의 구조가 지속될 수 있다. 또한 지역의 아동 특성에 부합하는 아동정책을 고찰하고 기획하며 평가하기 어려운 수동적 역할자로서의 역할에 그치므로 관련 사업이 전체적으로 정체되거나 발전되지 못하는 단점이 있을 수 있다. 따라서 지역 내 공공 아동복지인력의 전문성을 강화하도록 하고, 더불어 아동분야에

전문성 있는 인력이 확대될 수 있어야 할 것이다.

5. 아동정책 총괄 및 개발기구 구축

효과적이고 효율적인 아동복지정책의 수립을 위해서는 기초적인 자료의 수집과 구축, 그에 따른 연구가 필수적이다. 또한 일반아동들을 포함한 다양한 아동복지 프로그램을 개발하기 위해서는 무엇보다 전문적인 연구기관의 설립이 필요하다.

현재 보건복지부 내 아동복지정책에 관한 기본적인 연구기능을 수행하는 연구기능이 없기 때문에 아동과 관련된 기본적인 정책과 시설평가가 아동전문연구부서가 아닌 청소년정책연구원이나 청소년상담원에서 이루어지는 등 정책수립의 전문성에 문제가 나타나고 있다. 또한 아동복지정책과 관련된 기본연구나 현황파악이 각 시설이나 기관의 중앙연합회나 중앙기관(예: 지역아동센터중앙지원단, 중앙아동보호전문기관, 중앙가정위탁지원센터, 아동복지협회 등)을 통해 이루어져 와서 연구의 효율성과 효과성이 낮게 나타나고 있다.

따라서 이러한 문제점을 해결하고 아동복지분야의 체계적인 연구와 프로그램 등을 개발하기 위해서는 다양한 중앙기관들을 통합하고 기존의 아동관련 연구원 등을 기능을 총괄할 수 있는 아동정책개발원(가칭)을 설립할 필요성이 있다. 이 연구원에서는 중앙아동보호전문기관, 중앙가정위탁지원센터, 지역아동센터 중앙지원단, 드림스타트사업지원단 뿐만 아니라 한국보건사회연구원 아동관련 연구부서, 육아정책연구원, 기타 아동관련 연구원의 아동관련부서를 확대 개편하는 것을 장기적으로 고려해야 한다.

아울러 지방자치에의 아동정책 역량이 제고되어야 한다. 시군구에서는 아동정책을 수행할 수 있는 인력이 부족하여 실패파악은 물론이고 효과적인 정책 수행에 어려움이 많다. 이를 위해 주민생활지원서비스 체계내에 아동분야 전담인력이 확보되어야 하고, 아동정책 전담공무원제를 고려해봄직 하다.

제2절 아동정책 예산 확충⁹⁴⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 아동정책 예산은 다른 연령층에 비해서 매우 낮다. 특히 복지예산은 매우 대상이 협소하고 1인당 예산도 14만원에 그치고 있다. OECD국가의 평균 아동가족복지 지출이 평균 2%인데 반해서 우리나라의 경우는 0.5%이고 그나마 영유아를 위한 보육지출을 제외하면 아동을 위한 공공지출은 매우 미미한 수준이다. 다른 국가에서 아동가족지출이 많은 이유 중의 하나는 아동(혹은 가족)수당이라는 현금지원 때문이다.

이로 인해 최근 우리나라에서도 아동수당을 도입하자는 주장들이 거세어지고 있다. 그러나 이는 매우 국가 예산이 많이 소요되는 정책으로 적게는 수조에서 수십조가 매년 소요된다(김미숙 외, 2012). 따라서 재원마련의 고민과 함께 과연 이러한 현금지원제도가 가장 적합한 것인가에 대한 타당성 진단이 필요하다. 일각에서는 현금지원보다는 현물지원, 예컨대 아동을 위한 서비스 지원 등이 더 효과적이고 실효성 있다는 주장을 염두에 두고 신중한 판단을 해야 할 것이다. 현금지원이든 현물지원이든 정부는 아동을 위해서 뚜렷하고 확실한 예산지원을 대폭 확충해야 한다.

아울러 지방정부의 아동정책예산 확충과 아동관련 사업역량이 강화되어야 한다. 지자체에서 아동예산은 다른 예산에 우선 순위가 밀려서 미미한 수준에 불과하다.

예산 확충시 연령간 과도한 불균형을 시정하도록 하고 아동정책이 연속성 있게 수행될 수 있도록 해야 한다. 현재 제공되고 있지 못한 정책의 사각지대를 발굴하여(특히 중학생을 위한 복지) 아동의 건강한 성장발달에 투자가 되어야 한다.

94) 본 절은 김미숙 (2012). 현 정부의 아동정책 현황과 차기정부의 과제. 한국사회서비스학회 추계학술대회 발표자료의 일부임.

제3절 아동 관련법 및 제도 개선

1. 아동관련 법 개선

CRC에는 해당국가의 법에 아동이익 최우선의 원칙이 포함되어야 함을 역설하고 있다. 우리나라에서는 아동복지법은 있지만, 현재 아동정책 수립에 기반이 되는 아동기본법이 부재하여 아동정책의 대상이 복지대상과 동일한 의미로 사용되고 있다. 따라서 아동정책의 외연을 넓히기 위해서는 아동문제 전반을 다루는 기본법이 있어야 하고, 이와 더불어 아동관련 이슈가 국가 아젠다화 되어야 한다.

청소년의 경우는 청소년기본법을 위시하여 여러 법률을 기반으로 하여 청소년의 복지와 삶의 질을 보장하고 있다. 따라서 아동기본법을 도입하는 것을 검토하여 아동을 위한 사회가 정비되도록 해야 할 것이다.

정부에서는 이러한 문제를 매우 심각하게 받아들여 우리나라 아동의 정신건강증진을 위해서 교육제도, 복지제도에 대한 재검토와 근본문제의 발견 및 대안 마련을 해야 한다. 아동의 권리가 보장되지 못하면, 아동의 삶의 질은 매우 낮아지게 되고 이는 전반적인 국가의 건강성에도 부정적인 영향을 미치게 되어 사회적 병리수준이 높아질 것이다.

2. 아동관련 통계 구축⁹⁵⁾

우리나라 아동에 대한 정확한 통계가 부족하다. 예를 들어 빈곤아동에 대해서는 아직까지 한 번도 국가수준의 실태조사가 시행된 적이 없다. 현재 아동복지법과 최근에 통과된 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률에 근거해서 아동 및 빈곤아동 실태조사를 할 수 있는 법적 근거가 마련된 상태이다. 아동에 대한 물리적인 상황과 주관적인 상태를 정확히 파악하여 근거에 기반한 정책이 마련되어야 할 것이다. 이때 다양한 배경의 아동인 다문화가족 아동, 탈북아동, 중도입국 아동 등이 조

95) 본 절은 김미숙 (2012). 현 정부의 아동정책 현황과 차기정부의 과제. 한국사회서비스학회 추계학술대회 발표자료의 일부임.

사 대상에 모두 포함되어야 할 것이고, 국제비교가 가능한 지표들이 선정되어야 할 것이다. 정책이 객관적인 실태조사를 통해서 근거에 기반한 실효성 있는 정책을 형성해야 할 것이다.

빈곤아동 뿐 아니라 일반아동에 대해서도 정기적인 실태조사가 필요하다. 지금까지는 1회의 아동청소년 종합실태조사가 2009년에 있었을 뿐이다. 아동정책을 수립하는데 기본이 되는 항목을 체계적으로 선정하여 정기적인 실태파악을 통해서 정책 수립시 기초자료로 활용해야 할 것이다. 아울러 아동패널을 구축하여 아동의 성장 발달 및 욕구 변화에 대한 시계열적 자료를 축적해야 할 것이다.

참고문헌

- 강민희 외(2011), 장애아동 재활치료 이용의 접근성 향상에 관한 연구, 한국장애인개발원.
- 경찰청(2010-2012). 교통사고통계.
- _____ (2011). 경찰백서.
- 고용노동부(2010). 고용노동백서.
- _____ (2011). 고용노동백서.
- 곽채기 외(2008). 사회복지 지방이양사업 개선방안, 사회복지 지방이양사업 개선방안 공청회. 보건복지가족부
- 관계부처합동(2002). 어린이보호·육성종합계획.
- _____ (2004). 빈곤 대물림 차단을 위한 희망 투자전략-빈곤아동·청소년 종합대책-.
- 교육과학기술부교육정보시스템(NEIS)자료.
- 교육과학기술부학교체육보급식과(2007). 학생건강증진종합대책.
- 교육과학기술부(2012a). 2011년 학생건강 표본검사 결과.
- _____ (2012b). 내부 자료.
- _____ (2012c). 특수교육통계. 교육과학기술부
- _____ (2012d). 학교폭력근절 종합대책.
- _____ (2012e). 학교폭력예방 및 근절 추진 현황 및 우수사례. 미간행자료.
- _____ (2012f). 학교폭력근절종합대책 추진경과 및 향후 추진계획. 미간행자료.
- _____ (2012g). 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 주요 개정 내용. 미간행 자료.

- 국가청소년위원회(2005). 청소년유해환경접촉종합실태조사.
 _____(2007). 청소년유해환경접촉종합실태조사.
- 권수현(2011). 지역아동센터를 위한 급식관리지원모형 개발과 평가. 서울대학교 박사학위논문.
- 김기현(2003). 일하는 고등학생들: 재학 중 시간제 취업이 학업성취에 미치는 영향. 한국사회학, 37(6), pp.115-144.
- (2012a). 아동 근로실태 및 부당처우 근절방안. 자문원고(미발간).
- (2012b). 아동을 위한 문화여가시설 확충방안. 자문원고(미발간).
- 김기현·안선영·장상수·김미란·최동선(2009). 아동·청소년 생활패턴에 관한 국제비교연구. 서울:보건복지가족부.
- 김기현·유성렬(2007). 청소년 아르바이트 중단연구. 한국청소년정책연구원.
- 김기현, 장근영, 임희진·조혜영·윤옥경(2011). 제5차 청소년정책 기본계획 수립을 위한 연구. 서울:여성가족부.
- 김명희(2012). 아동청소년 건강수준 향상과 건강증진. 자문원고(미발간).
- 김미숙(2006). 방과후 아동보육서비스 전달체계 효율성 제고에 관한 연구. 보건사회연구, 26(2), pp.3-36.
- 김미숙(2011). OECD 국가 아동복지수준비교 보건복지 Issue & Focus, (106). 한국보건사회연구원.
- 김미숙, 황진구, 이향란, 이주연, 신어진, 최진희(2009). 방과후 통합운영모델 및 전달체계에 관한 연구. 한국보건사회연구원·아동복지교사 중앙지원센터.
- 김미숙·하태정(2012). “학교폭력 피해청소년 지원방안”, 학교폭력 위기에 대한 단기적 대응방안, 한국형사정책연구원, pp.185-207.
- 김미숙·김미숙·김혜련·조애저외(2007). 빈곤층 아동급식지원제도 실태조사. 한국보건사회연구원·국가인권위원회복지부.
- 김미숙·양심영·배화옥·조애저·김효진(2008). 아동·청소년복지수요추계연구 I. 한국보건사회연구원.
- 김미옥(2011). 장애아동·청소년의 거주서비스 쟁점에 관한 혼합방법론 연구, 한국사회복지학 63(3), pp.55-82
- 김미옥(2012). 장애아동·청소년 지원방안. 자문원고(미발간).

- 김미옥·박현정(2012), 지적장애청소년의 시설생활 경험에 관한 탐색적 연구, 한국사회복지학, 64(2), pp213-239
- 김성언(2008). "소년보호처분의 실효적 실천방안". 2008년 춘계형사정책세미나 자료집. 한국형사정책연구원.
- 김성천(2008). 실종아동사업 발전방안에 관한 연구. 보건복지부 위탁 실종아동전문기관.
- 김성희 외(2011), 2011년 장애인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김승권·김미숙·강은정·김현철·이경상·조혜영 외(2008). 아동·청소년정책 5개년 계획수립. 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원 · 한국청소년정책연구원.
- 김승권·윤선화·김형욱·정윤경·이주영(2008). 제2차 아동안전종합대책 5개년 계획 수립 연구. 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원.
- 김승훈(2009). 아동권리협약 채택 20주년의 의미와 과제. 인도법논총, 29, pp133-163.
- 김영지(2012). 시민적 권리와 자유의 의미와 아동정책에서의 활용방안 - 아동 참여권 증진 정책. 자문원고(미발간)
- 김영지·김희진 외(2008). 국제기준 대비 한국 청소년의 인권수준 연구Ⅲ : 청소년 인권 실태의 국제비교. 서울: 한국청소년정책연구원.
- 김영한(2012), 청소년유해환경 문제 및 해결방안. 자문원고(미발간).
- 김영한·이명진(2005). 청소년문제행동 종합대책 연구Ⅲ, 한국청소년개발원,
- 김유경·변미화·임성은 (2010). 국내입양실태와 정책방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 김윤·이명수·이선영·강상경·곽영숙·김경희 외(2010). 국가정신보건 5개년 계획 (2011~2015) 수립 연구 보고서. 보건복지부, 서울대학교
- 김윤나(2010). "아동청소년 참여권 정량지표로 본 정책제언". 아동청소년 인권정책 개발을 위한 워크숍: 발달권·참여권 자료집, 10-S32, pp.132-140.
- 김은경·김지선·이승현 외(2007). 21세기 소녀사법개혁의 방향과 과제: 제1부 청소년비행 및 소년사법정책 현황분석. 한국형사정책연구원.
- 김은경·김지선·이승현 외(2007). 21세기 소녀사법개혁의 방향과 과제: 제2부 새로운 대응방안으로서 회복적 사법의 실제와 전망. 한국형사정책연구원.
- 김은경·김지선·이승현 외(2007). 21세기 소녀사법개혁의 방향과 과제: 제3부 대안의 모색: 소년사법 개혁방향과 정책과제. 한국형사정책연구원.
- 김지선(2000). 소년보호처분의 실태 및 결정요인. 한국형사정책연구원.

- _____ (2002). 4호처분의 운영실태 및 개선방안. 한국형사정책연구원.
- _____ (2003). 소년미결구금제도에 관한 연구. 한국형사정책연구원.
- _____ (2004). 소년원 출원생의 사후보호에 관한 연구. 한국형사정책연구원.
- _____ (2006). 청소년범죄의 발생 및 처리실태. 형사정책연구소식, 98, pp2-7.
- _____ (2012a). 소년사범 현황 및 사회복귀지원방안. 자문원고(미발간).
- _____ (2012b). 아동안전사회구축방안. 자문원고(미발간).
- 김지연·전연찬·차성현(2012). Cys-Net과 Wee센터의 효율적 연계 운영방안, 한국청소년연구원.
- 김태명(2011). 다이버전의 발상전개와 경찰 다이버전 도입. 경찰학연구, 11(2).
- 김학신·김영식(2011). 실종아동의 실태와 효과적인 대응방안에 관한 연구, 경찰학논총, 6(2), pp.309-335.
- 김형모(2012). 아동복지시설발전방안. 자문원고(미발간).
- 김혜련 외(2009). 아동·청소년대상 국가비만사업의 연계운영 및 활성화방안. 한국보건사회연구원·건강증진사업지원단.
- 김혜련 외(2009). 어린이식품안전 정책진단 및 주요과제 도출 연구. 식품의약품안전청·한국보건사회연구원.
- 김혜련 외(2011). 서울시 어린이비만 예방을 위한 전략개발 연구. 한국보건사회연구원·서울특별시.
- 김혜련 외(2008). 건강한 미래세대 저소득층아동 비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안. 한국보건사회연구원.
- 김혜련 외(2011). 저소득층아동 비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안. 한국보건사회연구원.
- 남미애·홍봉선·양혜진(2007). 가출청소년 및 청소년쉼터 실태조사. 국가청소년위원회·한국청소년쉼터협의회.
- 노동부(2007). 노동백서.
- _____ (2008). 노동백서.
- _____ (2009). 노동백서.
- 노혜련(1993). 아동권리 국제협약 및 세계정상 행동계획의 국내 이행상황에 관한 연구: 민간단체의 관점을 중심으로, 한국사회복지학회 1993년도 추계학술대회 자료집.

- 대검찰청(2011). 범죄분석.
- 대한민국정부(2008). 유엔아동권리협약 제34차 통합 국가보고서.
- 대한신경정신의학회(2012). 학교폭력의 효율적 대처를 위한 심포지엄 자료집.
- 도서관정보정책위원회(2012). 도서관발전종합계획(2009-2013) 2012년 시행계획. 서울: 대통령소속 도서관정보정책위원회.
- 류연규, 백승호(2011). 복지국가의 아동, 가족복지 지출과 아동빈곤율의 관계 -OECD 국가를 중심으로-, 한국아동복지학, 36, pp.65-98.
- 류영달(2012). 사이버 폭력 근절방안. 자문원고(미발간).
- 메디컬투데이(2006.10. 25). 청소년들, '우리들 위한 국가·사회 노력 소홀하다' 인식.
- 모상현·김영지(2010). 한국 아동·청소년 인권실태조사 자료집: 발달권·참여권. 한국청소년 정책연구원.
- 문화체육관광부(2011). 2011년 국민 독서실태조사. 문화체육관광부.
- 민학기(1997). 소년보호사건 심리절차의 문제점과 개선방안, 소년보호사건의 개선을 위한 회의결과 보고서, 법원행정처.
- 박복순(2012). 아동가족 양육비 지원방안. 자문원고(미발간).
- 박순우(2012). 아동·청소년 건강수준 향상과 건강증진 -흡연, 음주 및 기타 건강행태 개선을 중심으로-. 자문원고(미발간).
- 박순우·김종연·배지숙(2010). 아동건강행태조사 체계 개발. 질병관리본부,
- 박진완(2010). 아동권리협약의 국내적 이행과정에 대한 분석, 세계헌법연구 16(1), pp.181-208
- 박향아(2003). 아동의 권리에 관한 협약의 유형화와 아동을 위한 내용의 재구성. 교육이론과 실천, 12(2), pp103-120.
- 박효정(2012). 학교폭력의 원인과 극복 방안. 서울교육 제206호. 서울특별시 교육연구정보원.
- _____(2012). 학교폭력근절 종합대책의 내용·성과 및 과제. 자문원고(미발간).
- 배종대(1996). 형법의 목적과 소년형벌의 효율성 검토, 청소년범죄연구 제4집. 법무부.
- 백선희(2012). 부모의 책임강화 및 보육정책 개선방안. 자문원고(미발간).
- 법무부 범죄예방정책국(2011). 범죄예방통계.
- 법무부(2009). 소년보호와인권.

- _____ (2011). 법무연감.
- 법무연수원(2011). 범죄백서.
- 법원행정처(2011). 사법연감.
- 보건복지부(2004). 빈곤이동·청소년 종합대책추진상황 및 향후계획.
- _____ (2006). 보도자료: 어린이안전 종합대책 3년, 안전사고 사망어린이 43%감소.
- _____ (2009). 2009년도 아동·청소년백서.
- _____ (2012). 2012년 장애아동 가족지원사업 안내.
- 보건복지가족부(2008). 청소년 유해환경접촉 종합실태조사.
- _____ (2009). 청소년 유해환경접촉 종합실태조사.
- 보건복지부·서울대학교산학협력단(2009). 아동청소년종합실태조사.
- 보건복지부·숙명여대산학협력단(2011). 아동학대 실태조사.
- 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2009). 아동보호전문기관 업무수행지침.
- 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2010). 2009년도 전국아동학대현황보고서.
- 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2011). 2010년 전국아동학대 현황보고서.
- 보건복지부·중앙입양정보원. (2011). 입양사후서비스 체계화 방안 연구.
- 보건복지부·중앙입양정보원·이화여자대학교 산학협력단. (2011). 대국민 입양홍보 중장기 전략연구.
- 보건복지부·중앙입양정보원·한국보건사회연구원. (2011). 해외입양 줄이기 종합대책 연구.
- 보건복지부·질병관리본부(2011). 2011년 7차 청소년건강행태 온라인조사통계.
- _____ (2011). 2010년도 국민건강통계.
- 보건복지부·한국보건사회연구원(2011). 제3차 국민건강증진 종합계획.
- 서문화·조애저·박세경·안현애(2004). 어린이보호·육성종합계획 평가 및 아동백서발간에 관한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 서울시소아청소년정신보건센터(2005). 서울시 소아청소년 정신보건센터 사업보고서.
- 서울시자살예방센터(2012). 청소년모바일센터 자살상담서비스 매뉴얼.
- 서울시정신보건사업지원단(2012). 내부자료.
- 서울시정신보건센터(2010). 서울시 정신보건센터와 청소년상담지원센터와의 연계지침.
- 성윤숙(2009). 인터넷댓글에서의 청소년 인권침해 대응방안, 인터넷윤리 창간호.

- 송희숙(2009). 청소년비행예방센터의 실질적 성과분석 및 향후과제, *소년보호연구*, (11), pp62-104.
- 시사포커스(2012. 1. 8). “다문화가정 자녀교육, 실태와 문제점은? 사회적 이슈 불구 교육적 관심·배려 태부족”.
- 신경아(2011a). 지역연대운영 표준모델 개발. 여성가족부.
- _____(2011b). 아동여성보호 지역연대 운영평가 및 컨설팅, 여성가족부.
- 신현옥(2012). 탈북, 다문화, 중도입국 아동 지원방안. 자문원고(미발간).
- 실종아동전문기관(2011). 실종아동전문기관 2011년도 사업보고서. 실종아동전문기관.
- 양계민·김지경(2011). 방과후돌봄서비스 실태조사 이용 실태 및 서비스 수요공급의 적정성 분석. 부스러기사랑나눔회·한국청소년정책연구원
- 여성가족부(2011). 청소년종합실태조사.
- 여성가족부(2011). 2011 청소년백서.
- 여성가족부(2012). 2012 청소년 사업안내.
- 여성부(2006). 보육통계.
- 여성News(2012). 117학교폭력 신고센터 전국 확대 운영. 2012년 6월 19일 보도 자료.
- 여성News(2011). 117학교폭력 신고센터 전국 확대 운영.
- 연합뉴스(2012. 2. 20). “다문화교육, ① 기로에 선 다문화교육”.
- 오승환(2011). 아동복지법 전부개정법률안 개선방안, 아동복지법 개정방안 토론회 자료집. 아동단체협회
- _____(2012). 아동정책 구현을 위한 인프라 구축방안. 자문원고(미발간).
- 오영희(2009). 국제인권규약 상 청소년의 권리에 관한 고찰: 소년사법제도를 중심으로. 연세대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 우병창(2011). 아동권리협약의 이행과 우리법의 정비. *안암법학*, 34, pp477-522.
- 원영상(2005). 종교교육과 사립학교법 개정안의 위헌성, *사학 통권*, 113, 2005년 가을.
- 원혜욱·김자영(2009). 학교폭력 피해청소년 보호조치의 문제점 및 개선 방안- 보호자의 배상책임을 중심으로. *피해자학연구*, 17(1), pp.291-311.
- 윤선화(2007). 참여정부의 아동안전정책 평가와 과제, *어린이안전토론회 자료집*. 한국소비자원.

- 윤선화(2012). 아동 안전사고 대책. 자문원고(미발간).
- 윤영민(2004). 개인정보와 사생활의 비밀과 자유 보호를 위한 정책 연구. 국가인권위원회.
- 윤지현 외(2010). 취약계층 어린이 급식안전관리기반 연구. 식품의약품안전청.
- 윤현영, 최해경, 강진구(2005). 대전지역 기출청소년 밀집지역 및 건강실태 조사 결과. 대전광역시청소년상담·충남대학교 사회복지학과·청소년위원회.
- 이경상·김기현·김가람(2011). 청소년아르바이트 근로보호정책 방향과 과제. 여성가족부.
- 이경수(2012). 국내입양 활성화 방안. 자문원고(미발간).
- 이덕난(2010). 학교폭력피해학생 보호를 위한 입법 및 정책방안: 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 피해학생 보호하고 있는가?, 학교폭력사후대책마련을 위한 토론회 2010.12.7, pp.13-14.
- 이명수(2012). 아동청소년 정신건강수준 향상과 증진. 자문원고(2012).
- 이미정 외(2010). 여아와 여성이 안전한 지역사회 환경 조성방안(II). 한국여성정책연구원.
- 이봉주(2009). 아동청소년 정책 전달체계 및 관련 인프라의 역할 및 기능. 한국청소년정책연구원자료집.
- 이순래(2005). 소년비행의 현상과 대처방안, 소년사범 처리절차의 적정화 방안 공청회자료집. 한국형사정책연구원.
- 이승현(2012), “현행 학교폭력 법제의 문제점 진단 및 단기대응방안”, 학교폭력 위기에 대한 단기적 대응방안 자료집, 한국형사정책연구원, pp.107-137.
- _____(2008). 검사선의주의에 대한 검토 2008년 소년법학회 동계학술대회 자료집.
- _____(2009). 한국 개정소년법상 소년의 권리보장. 소년보호연구, (11), pp.142-154.
- 이용교(2012). 아동의 사생활보호 방안. 자문원고(미발간)
- 이용주·오세용(2011). 엠버경고 시스템 실태분석에 따른 효율성 제고방안. 한국사회안전학회지, 7(1), pp.85-105.
- 이재연·황옥경·김효진(2009). 아동과 권리. 아동학회지, 30(6), pp.153-165.
- 이철위·박창남·정혜영(2000). 청소년 파트타임 고용실태와 제도적 지원 방안 연구 : 중·고등학생의 아르바이트를 중심으로. 한국청소년개발원.

- 이춘화(2009a). 소년법상의 검사 결정전 조사제도에 관한 연구. 형사정책연구, 20(2), pp59-91.
- _____(2009b). 소년형사사건에서의 미결구금에 관한 고찰, (44). pp117-143.
- 이현숙(2012). 청소년 성교육 및 미혼모 문제 대응방안에 관한 정책 개선 방안. 자문원고(미발간).
- 이코노믹리뷰(2012. 8. 27). “무상보육 현황과 문제점, [기획연재①] 보편주의적 아동수당제 도입해야”.
- 이투데이(2012. 8. 22). “[다문화 없는 다문화] 편견 없는 교육 통해 대한민국의 희망으로 키워야... ③위기로 내몰리는 다문화 2세대”.
- 이혜원(2001). 아동권리에 관한 국제협약과 국내 아동복지법 비교, 한국사회복지학, 44(3), pp262-287.
- _____(2006). 아동권리와 아동복지. 집문당.
- _____(2009). 아동의 참여권 보장을 위한 부모와 지역사회의 역할, 2009년 아동권리 국제포럼 자료집: 보호를 넘어 아동의 참여로, pp65-68.
- 이혜원·김성천·오승환·이태수·정익중(2009). 아동청소년정책 패러다임의 전환. 한국아동복지학 (28), pp.73-100.
- 임광빈(2011). 아동성폭력 예방교육의 개선방안 연구, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 임희진·김현산·안지선(2011). 한국아동·청소년인권실태연구 I. 한국청소년정책연구원.
- 장미혜(2012). 아동 성매매 및 성착취 현황최근 성폭력 상담소 운영실적 및 피해자관련 현황 및 근절방안. 자문원고(미발간).
- 장애인성폭력상담소(2011), , 미간행자료.
- 장을진·강창현(2009). 저소득층아동 방과후 서비스체계 연구. 한국자치행정학보, 23(2), pp483-508.
- 장화정(2012). 아동학대예방 및 학대, 방임에 대한 정책방안. 자문원고(미발간).
- 전경숙, 손덕순, 이은아, 이지혜(2008). 경기도 청소년정책 기본계획수립 연구. 경기도가족여성개발원.
- 전웅빈 (2012. 9. 12.) 범죄 늘고 기소는 줄었다...아동청소년 성폭력 4년째 51% 폭증. 국민일보

- 정부·민간합동작업단(2006). 비전2030- 함께가는 희망한국. 기획예산처.
- 정상익(2012). 아동·청소년 건강수준 향상과 건강증진·신체활동 증진방안을 중심으로-.
자문원고(미발간).
- 정소희(2012). 빈곤아동실태와 개선방안. 자문원고(미발간).
- 정익중(2006). 한국의 실종아동·장애인 정책의 현황과 발전방안, 보건복지부 위탁 실종
아동전문기관 - 개관 1주년 기념식 및 학술세미나. pp.2-3.
- _____(2008). 아동청소년서비스의 통합적 전달체계. 2008년도 한국사회복지학회 추계
학술대회 자료집.
- _____(2012). 드림스타트의 현황과 과제. 자문원고(미발간)
- 정익중, 박현선, 오승환, 임정기(2009). 아동청소년 방과후 서비스의 현황과 과제- 지역
아동센터를 중심으로. 공동체.
- 정제영(2012). 학교폭력 관련 교육의 현황과 과제. 제 61차 한국교원교육학회 학술대회
자료집, pp. 103~124. 한국교원교육학회.
- 정형근(2010). 사립학교의 종교교육의 자유. 한양법학, 21(3), pp. 189-213.
- 조민선(2012). 위탁아동 지원방안 및 원가족 복귀방안. 자문원고(미발간).
- 조선일보(2010. 10. 5), “CCTV 있어도 화면 지켜볼 사람이 없다”.
- 조선일보(2012. 7. 26). “혼자 있는 농촌 아이들... ‘제2의 이름이’ 될 수도”.
- 조선일보(2012. 8. 2). “‘시골아이들이 위험하다’ 3. 배굶는 농촌 아이, 대도시의 14배”.
- 중앙일보(2010. 10. 7). “말·글 서툴러 학업 포기→빈곤 악순환...다문화가정 어린이, 학
교에 보내자”.
- 중앙정신보건사업지원단(2007). 국가정신보건10개년 계획 수립 연구보고서.
- 지역아동센터 중앙지원단(미간행). 지역아동센터 중장기 발전방안.
- 천정웅(2010). 아동과 청소년의 참여권을 위한 제언, 아동청소년 인권정책 개발을 위한
워크숍: 발달권참여권 자료집, 10-S32, pp.141-149.
- 청소년정책분석평가센터(2011). 청소년아르바이트실태분석.
- _____(2011). 주5일 수업제 대비 청소년 여가활동에 대한 욕구 및 실
태 분석. 이슈리포트 2(4). 서울: 한국청소년정책연구원.
- 청소년폭력예방재단(2010). 학교폭력실태조사 보고서. 청소년폭력예방재단.
- _____(2011). 학교폭력실태조사 보고서. 청소년폭력예방재단.

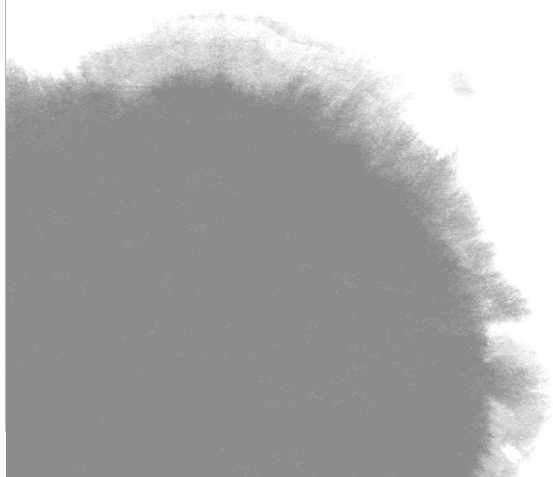
- 초·중등 교육과정 총론 (교육과학기술부 고시 제2012-14호, '12. 7.)
- 최병각(2007). 아동권리협약과 소년사법, 국가인권위원회.
- 최원태(2007). 실종아동정책의 효과적 확립방안에 관한 연구. 한국경찰연구, 6(3), pp.212-213.
- 최윤진(2007). 학생의 종교의 자유에 관한 연구. 민주주의와 인권, 7(2). pp. 167-193.
- 최의창(2011). 체육활동이 학업성적에 미치는 영향. 교육과학기술부·서울대학교
- 통계청(2009-2011). 사망원인 통계연보.
- 하영진(2010). 소년범죄자 사회복귀 프로그램의 활성화 방안에 관한 연구, 원광대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- 하정화·김정란·박금식·이옥경·이혜주(2009). 부산광역시아동·청소년정책기본계획수립연구. 부산여성가족개발원.
- 학교체육 주요업무 계획, 각 년도별(2008~2012). 교과부 학생건강안전과 내부자료. 학교체육진흥법.
- 학교체육진흥법하위법령 제정을 위한 법정정책 과제.(2012.6.16.) 정책세미나.
- 한국건강관리협회·건강증진사업지원단(2006). 취약지역빈곤아동의건강증진프로그램개발연구.
- 한국교육개발원, 교육통계연보.
- 한국보건산업진흥원·건강증진사업지원단(2010). 생애주기별 맞춤형 국민영양관리 대책 개발.
- 한국생활안전연합(2005), 우리나라 어린이보호구역 실태조사.
- 한국생활안전연합(2006). 우리나라 14세 이하 어린이 사망지수 발표.
- 한국여성개발원(1994). 방과후 아동지도사 교육프로그램 개발, 서울:한국여성개발원.
- 허경미(2010). 사회발달이론적 관점에서의 청소년비행예방센터의 개선방안. 소년보호연구, (15).
- 황옥경(2010). 아동의 발달권·참여권 정책방안, 아동청소년 인권정책 개발을 위한 워크숍: 발달권·참여권 자료집, 10-S32, pp.41-71.
- 황옥경(2009). 한국 아동의 삶의 진전상황, 유엔아동권리협약 20주년 국제 학술대회 '아시아 아동권리의 현재와 미래' 발표자료.

- Bradshaw J, Richardson D.(2009). *An index of child well-being in Europe*. Child Ind Res 2:319-351.
- Department of Health and Human Services(1999). *Mental Health: A report of the Surgeon General*. Rockville, MD: U.S. Department of Health and Human Services
- Marmot M, et al(2010). *Healthy Lives: The Marmot Review* Strategic Review of Health Inequalities in England post-2010. Fair Socieity.
- Myung-Soo Lee, Maanse Hoe, Tae-Yeon Hwang, Young Moon Lee(2009). A service priority and standard performance of community mental health centers in South Korea: A Delphi approach. *Psychiatry Invest*, 6(2), pp.59-66.
- OECD(2009). *Doing Better for Children*.
- Patchin, J.W., & Hinduja, S.(2006). Bullies move beyond the schoolyard: A preliminary look at cyberbullying. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 4(2), pp.148-169.
- Pecora, Peter, James K. Whittaker, Anthony Maluccio, Richard Barth, and Robert Plotnick. 1992. *The Child Welfare Challenge: Policy, Practice, and Research* New York: Alkine de Gruyter.
- The Office for National Statistics Mental health in children and young people in Great Britain(2005). Recited from <http://www.mentalhealth.org.uk>
- UN Committee on the Rights of the Child(2010). *Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph1(b), of the Convention on the Rights of the Child(CRC/C/58/Rev.2)*
- UNICEF(1996). *Toward Child Friendly Cities*. New York: UNICEF.
- WHO Regional Office for Europe(2005). *European Strategy for child and adolescent health and development*. EUR/05/5048378.

위키피디아, www.wikipedia.co.kr

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/main.html>

平 野



부록

[부록 1] 고등학생 대상 포커스그룹 인터뷰

1. 인터뷰 응답자 기본사항

이름	성별	학년
고등학생 A	여	고3
고등학생 B	여	고3
고등학생 C	여	고3
고등학생 D	남	고3
고등학생 E	남	고3
고등학생 F	여	고3

2. 영역별 인터뷰 내용

가. 시민적 권리와 자유

1) 우리 사회가 학생들이 원하는 것을 정책에 얼마나 고려하고 있다고 생각하나요?

- 고등학생 A: 학생들이 원하는 것들이 정책에 고려되고 있지 않다고 생각한다. 원하는 것들을 전달할 방법도 모를뿐더러 만약 전달되었다고 하더라도 얼마나 반영되고, 고려되었는지 학생들이 알 길이 없기 때문이다.

- 고등학생 B: 학생이 원하는 정책을 전달할 수 있는 방법이 활발하게 보급되어있지 않은 것 같다. 학생인권 조례안으로 학생들이 지속적으로 원해왔던 두발자유와 교복 규정완화 정도는 학생이 원하는 정책에 고려된 것 같다.
- 고등학생 C: 최근에 학교폭력 예방이나 무상급식, 학생인권조례와 같은 것들이 시행되었다. 그러나 무상급식 같은 경우 학생들이 직접적으로 원하는 것도 아니었고, 정책적으로 이용하는 것 같다. 학교 교육의 질적인 향상에 더 신경을 써주었으면 좋겠다. 또 학생인권조례로 인해 학생인권이 지켜지기는 하지만 일부 학생들은 그것을 좋지 않게 이용하는 경우가 많다고 본다.
- 고등학생 D: 거의 없다고 본다. 최근에 학생인권조례를 시행하기는 했지만 문제점이 있고, 두발자유 같은 외적인 자유보다는 내적인 자유가 더 중요하다고 생각한다. 특히 나와 맞지 않는 과목을 공부하는 것이 괴롭다. 대학교처럼 중·고등학교에서도 전공하고 싶은 과목을 공부해야 한다고 본다.
- 고등학생 E: 학생들이 원하는 사생활의 자유는 너무 과도하게 정책에 반영을 한다. 하지만 정작 우리에게 필요한 대학이나 취업 관련 정책에 대해서는 학생의 의견을 묻지도 않을뿐더러 어른들 마음대로 결정을 내리는 것이 현실이다.
- 고등학생 F: 학생이 원하는 정책을 전달할 수 있는 방법이 활발하게 보급되어있지 않은 것 같다. 다만 이번 학생인권 조례안으로 학생들이 지속적으로 원해왔던 두발자유와 교복 규정완화 정도는 학생이 원하는 정책에 고려된 것 같다.

2) 학교에서 학생의 사생활(용모, 복장, 소지품 등)이 얼마나 보장되고 있다고 생각하나요?

- 고등학생 A: 학생인권조례로 인해 사생활은 예전보다 많이 보장되고 있다고 생각한다.
- 고등학생 B: 학생인권조례의 시행으로 학생의 용모나 복장에 있어서 선생님들의 지적과 규제가 많이 줄었다. 학생들의 자율이 보장되었고, 이 밖의 사생활도 잘 보장되고 있다고 생각한다.
- 고등학생 C: 학생인권조례가 생긴 이 후 학생의 기본적인 사생활이 충분히 보장 되고 있다고 생각한다.
- 고등학생 D: 몇 년 전에는 많은 제약이 있었지만, 최근 학생인권조례를 시행한 이후에는 사생활에 대해서는 많은 보장이 되고 있다고 생각한다.
- 고등학생 E: 이번 경기도 학생인권조례 덕에 사생활 면에서는 많은 것들이 존중해주는 방향으로 바뀌었다.
- 고등학생 F: 매우 많이 보장되고 있다. 특히 사생활에 관련된 부분을 검사하기 전에 미리 공지해주기 때문이다.

3) 학생은 유해한 매체(인터넷 성인물, 성인만화 등)에 대한 해로움에 대해서 얼마나 사전에 교육을 받았습니까? TV는 하루 몇 시간 정도 하나요? 인터넷 게임은? 카카오톡은?

- 고등학생 A: 유해한 매체에 대해서 교육을 많이 받지는 않았다. tv는 하루 약 2~3시간 정도 시청한다. 인터넷 게임은 하지 않고 카카오톡은 핸드폰이 켜져 있을 때 잠깐 잠깐 하기 때문에 약 2~3시간 정도 이용하는 것 같다.
- 고등학생 B: 초등학교 때부터 보건시간을 통해서 인터넷성인물과 같은 음란 매체의 폐해를 접했다. 컴퓨터중독에 관한 설문조사도 해왔다.

고등학생이기 때문에 TV를 시청할 시간이 많지 않지만 휴일과 같은 경우에는 오락프로그램을 3~4시간 시청하고, 인터넷 게임은 하지 않는다. 언 초에는 3G 핸드폰을 사용하였는데, 내가 생각해도 심하다고 느낄 만큼 손에서 떼지를 않아서 핸드폰을 2G로 바꿨다. 그래서 지금은 카카오톡과 같은 어플을 사용할 수 없다.

- 고등학생 C: 학교에서 예방교육을 하였고, 유해한 매체에 대해서 전혀 관심이 없었다. TV는 하루에 최대1~2시간 정도 보고, 인터넷 게임은 전혀 하지 않고, 인터넷만 가끔 사용한다. 카카오톡은 상대방에게 먼저 오면 하고 그렇지 않으면 잘 안하는 편이다.
- 고등학생 D: 교육을 받은 기억이 없다. 설령 받았다고 해도 인상 깊은 교육은 없었다. TV와 인터넷 게임은 고등학교를 들어오고 많이 하지 않게 됐다. 카카오톡 등 메신저는 많이 하면 하루에 5시간 정도 한다.
- 고등학생 E: 학교에서 1년에 한 번 TV를 통해 방송으로 나오는 영상 혹은 강사 초빙을 통해 교육을 진행하지만 학생들의 대다수는 무관심하므로 효과는 거의 없는 것 같다. TV는 방학 중이 아닐 경우 학교에서 대부분 생활하기 때문에 1시간도 안보지만 주말에는 예능, 퀴즈 프로그램을 시청하기 때문에 3~4시간 정도 본다.
인터넷 게임은 많이 안하는 편이지만 전반적인 인터넷 사용은 한번 컴퓨터를 켜 경우 1시간 이상 하는 경우가 많다.
- 고등학생 F: 사전교육은 가끔 학교에서 프로그램 시청 자료를 제공해주는 정도이다. 텔레비전은 약 1~2시간 정도 시청한다. 인터넷 게임과 카카오톡은 전혀 하지 않는다.

4) 학교에서의 체벌은 어느 정도입니까? 집에서는 어느 정도 체벌을 받고 있습니까?

- 고등학생 A: 학교나 집에서 체벌을 받지 않는다.
 - 고등학생 B: 학교에서는 체벌대신 감지나 단어 외우기, 교내외 봉사를 하고 있기 때문에 체벌을 받지 않는다. 초등학교 2학년 이후로 가정에서 체벌을 받은 적이 없다. 그 시절에 받은 체벌은 무릎 꿇고 손들거나, 사랑의 매로 손바닥이나 엉덩이를 맞는 것이었다.
 - 고등학생 C: 학생인권조례가 생긴 이후로 상벌점제도가 시행되고 있다. 집에서는 체벌보다는 대화를 하는 편이다.
 - 고등학생 D: 경기도에서 학생인권조례를 시행한 이후 학교에서의 체벌은 100% 사라졌다고 할 수 있다. 그러나 체벌금지가 발표된 이후 반항하는 학생들이 늘어났고, 선생님들의 인권은 존중이 되지 않고 있다. 체벌을 금지하는 것은 찬성하지만 선생님과 학생의 밸런스를 맞춰야지 지금의 학생이 선생님보다 우위인 상황은 아니라고 생각한다.
- 집에서는 어렸을 때부터 작은 체벌은 받은 적이 있지만 지금은 거의 받지 않고 있다.
- 고등학생 E: 학생인권조례 이후 학교에서의 체벌은 거의 사라진 상태이다. 하지만 일부 학생들은 이 점을 악용해 오히려 선생님에게 대들기고 하는 문제가 발생하고 있다. 집에서는 정말 큰 잘못이 아닌 이상 체벌대신 대화로 해결한다.
 - 고등학생 F: 학교에서는 전혀 체벌을 하지 않는다. 가끔은 학교에서 적절한 지도와 체벌이 필요하다고 생각한다. 집에서는 특별히 잘못된 일이 없으면 체벌을 받지 않는다.

나. 가정환경

1) 1일 보통 몇 시간을 부모님과 보내나요? 학생은 부모와 충분히 시간을 보내고 있나요? 그 시간에 만족하나요? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가요?

- 고등학생 A: 아버지 1시간, 어머니 3시간. 평일에는 많은 시간을 보내지 못하지만 그 대신 주말에 보내는 시간이 있기 때문에 만족한다. 아버지는 바빠서 평일에는 이야기할 시간이 없고 주로 주말에 이야기를 한다. 어머니는 아침에 회사 가시기 전에 이야기하고 저녁에 퇴근 하시면 이야기 한다. 주로 어머니랑 이야기를 많이 한다.
- 고등학생 B: 아버지 0시간, 어머니 4시간. 아버지는 주말에만 집에 오시기 때문에 평소에는 볼 수 없다. 그렇지만 아버지가 주말에는 거의 가족과 함께 있어주셔서 크게 빈자리를 느끼지 않는다. 또한 아버지가 전화통화를 좋아하셔서 전화도 자주 하고, 컬러메일도 자주 주고 받아서 늘 함께 하는 기분이다. 방학을 했기 때문에, 근래에는 어머니와 함께 하는 시간이 더욱 많다. 또 어머니께 오늘 하루 있었던 일이라던가, 고민을 자주 털어 놓아서 어머니는 저에 대해 모르는 것이 거의 없다. 아버지와 어머니와 보내는 시간에 충분히 만족한다.
- 고등학생 C: 아버지 2~3시간, 어머니 3~4시간. 부모님과 충분한 시간을 보내고 있다고 생각하지 않는다. 학교에 있는 시간이 집에 있는 시간보다 많고 야간자율학습시간이 끝나면 늦은 시간이라 대화 할 시간이 부족하다.
- 고등학생 D: 아버지 2시간, 어머니 5시간. 고등학교에 들어가면서 집보다 학교에 있는 시간이 많아지고, 부모님과 있는 시간은 줄어 스트레스만 더욱 쌓이는 것 같다. 아버지는 바빠서 식사도 함께 하기도 힘들다. 고민은 주로 누나나 어머니랑 이야기한다. 아버지는 시간이 안돼서 이야기를 자주 못한다. 친구들한테는 잘 얘기 안한다. 남자

끼리라서 우는 소리는 잘 안한다.

- 고등학생 E: 아버지 4시간, 어머니 8시간. 학교에 가는 평일에는 아버지를 보지 못하지만 주말에 많은 시간을 보내므로 충분히 시간을 보내고 있다고 생각한다. 어머니는 가사일만 하시므로 학교에 갔다 온 이 후에는 계속 같이 시간을 보내는 편이다. 그래서 어머니와는 평소 많은 대화를 하며 충분히 시간을 보내고 있고, 가족과도 많은 시간을 보내고 있다고 생각한다.
- 고등학생 F: 아버지 1시간, 어머니 3시간. 아버지와는 대화시간이 적다. 일찍 오셔도 티비만 보시니까. 아버지한테는 속마음을 이야기하기 힘들다. 어머니는 전업주부니까 학교 얘기나 진로 얘기를 자주 할 수 있다. 하지만 어른들의 시선과 나의 시선이 맞지 않아서 고민을 얘기하고 상처를 받기도 한다. 내 꿈에 대해 이야기하면 현실적으로 이야기해서 울 때도 많았다. 그러고 나면 이야기를 안하게 된다. 언니랑은 조금 더 진지한 얘기를 할 수 있다. 동생과는 활력소가 되는 대화를 많이 하고, 오빠는 조언을 많이 해주고 진로 얘기도 많이 해준다.

2) 학생 주변에 가출청소년들이 있나요? 그들에 대해서 어떻게 생각하나요?

- 고등학생 B: 현재는 없지만 중학교 때 사귀 친구가 가출을 한 적이 있었다. 그 친구가 가출을 한 이유는 부모님이 자신에 대해 잘 알아주시지 못하고 자신이 어울리는 친구를 욕하는 것이 싫어서였다. 그 친구가 평소에 부모님과 통화할 때 화내는 걸 자주 봐서인지 친구가 부모님께 느끼는 서운한 마음은 이해했지만, 그 상황에 맞는 적절한 태도는 아니라고 생각했다.
- 고등학생 D: 지금은 없지만 중학교 때는 가출을 하는 친구들이 몇몇 있었다. 마음대로 돌아다니는 것을 보고 부럽기는 했지만 그 친구들의 부모님들이 걱정하고 계신다는 것을 알고 있기 때문에 나쁜 짓이라는 생각을 했다. 가출에는 이유가 있겠지만 결국은 부모님에

게 상처를 주는 것 같다.

- 고등학생 E: 없다. 평소 매체에서 본 가출청소년을 보았는데 절도, 성매매 등을 많이 한다고 나왔다. 왜 (집을) 나왔는지는 모르지만 우선 집을 나왔으면 최소한 남에게 피해는 되지 않도록 행동해야 된다고 생각한다. 물론 집안 환경이 안좋은 학생들은 어쩔 수 없지만 그런 학생들을 받아주는 쉼터가 있다고 들었다. 밖에서 무법자처럼 행동하지 말고 차라리 쉼터 같은 곳이나 도움을 줄 수 있는 센터 등에 의탁하는 것이 좋을 것이라고 생각한다.
- 고등학생 F: 주변에 가출청소년들이 없다. 그렇지만 가끔 가출한 친구들을 보면 조금 마음이 아프다. ‘집’이라는 공간을 떠날 만큼 얼마나 괴롭고 자신을 알아주지 못한 상처가 클까 싶기도 하다. 그렇지만 그 친구들이 조금만 더 신중하게 생각하고 덜 충동적인 선택을 했다면 결과가 더 좋지 않았을까 하는 생각도 든다.

다. 건강과 복지

1) 주변에 장애우 학생이 있나요? 그 학생들에 대해서 학교가 어떠한 배려를 하고 있나요?

- 고등학생 A: 장애우 학생을 위해 다른 교실에서 따로 수업을 하고 있다.
- 고등학생 B: 학교에는 장애우를 위한 학급이 있을 만큼 장애우 학생들을 위한 시설이 잘 되어있다. 또한 선생님들도 장애우 친구들과 식사를 함께 하며 돌봐주시는 등 차별하지 않고 사랑으로 친구들을 보살피려 주신다.
- 고등학생 C: 학교에는 장애우 학생반인 도움반이 따로 있으면서 보통학급과 통합학급이 되어있어서 장애우 학생들도 수업시간 중 몇 시간은 보통학급에서 수업 할 수 있는 것으로 알고 있다.
- 고등학생 D: 학교에서 장애우 학생들에게 많은 배려를 하고 있다. 하지만 학생

들은 장애우 학생들에게 장난을 많이 친다. 선생님들이 지도를 해도 여전히 괴롭힌다. 장애우 학생을 괴롭히는 것에 대해 강한 법을 만들어야 한다고 생각한다.

- 고등학생 E: 주변에는 장애인 학생이 별로 없지만 동생이 장애인이다. 학교에서는 이러한 학생들을 위해서 학교가 생길 당시부터 엘리베이터를 만들었고, 도움반을 운영하고 있다. 평소 이 학생들을 위해 수업의 일부는 교실에서 하고 학생이 원하는 경우 도움반에 내려가서 수업을 받는 것으로 알고 있다.
- 고등학생 F: 반에 장애우 친구가 있다. 그 친구의 상태에 맞게 ‘도움반’에서 적절한 활동과 수업을 하고 있다. 일주일에 몇 시간은 반 친구들과 같이 수업을 받는다.

2) 학생이 사는 지역은 범죄 등으로부터 얼마나 안전한가요? 어떠한 문제가 있나요?

- 고등학생 A: 안전한 지역은 아니다. 밤길 등이 위험하기 때문에 사람이 없는 곳이나 외진 곳에 순찰을 더 해야 한다고 생각한다.
- 고등학생 B: 집 근처에 시화공단이 있다. 학교가 끝나고 집으로 돌아갈 때면, 길도 어둡고 외국인 근로자가 많아 밤에 혼자 다니기에는 사실 조금 무섭다.
- 고등학생 C: 외국인 노동자가 많은 내가 사는 지역은 안전하다고는 볼 수 없다. 외국인 노동자들 집단이 야간자율학습이 끝난 시간에 학교 주변을 맴돌며 납치한다는 소문이 돌기도 했었다. 그리고 예전에 살인 사건이 있었던 시체들이 개천에서 발견되기도 했었다.
- 고등학생 D: 지금 살고 있는 시화라는 지역은 공장이 많고 이주민들이 많이 살고 있다. 그렇기 때문에 이주민에 대한 의식이 좋지 않은 사람들이 가끔 이주민에게 시비를 걸고 다투는 모습을 몇 번 본적 있다. 또한 밤에는 고된 일을 술로 달래는 취객들을 많이

본다. 이러한 취객들이 여성 앞에서 노상방뇨 하는 것을 본적이 있다. 안전하지 않은 것 같다.

- 고등학생 E: 현재 살고 있는 곳은 아파트 지역이고 옆에 파출소가 있어서 많이 위험하다고 생각하지 않는다. 하지만 학교주변은 외국인이 많이 살고 있고 불량학생들이 다소 있으며, 살인사건이 많이 일어난다고 알고 있어서 그쪽은 많이 안전하다고 생각하지 않는다. 지금 살고 있는 지역의 문제는 공기이다. 작은 숲을 사이에 두고 공단이 위치하고 있어서 공단에서 나온 매연, 악취로 인해 공기가 좋지 않다.
- 고등학생 F: 범죄로부터 완전하게 안전한 지역은 아니다. 성범죄나 살인사건들이 자주 일어나지만 가끔씩 일어난다. 그런 사건이 일어나면 굉장히 불안하고 무서워서 낮에도 함부로 밖에 다니지 않는다.

3) 자신의 키와 체중에 만족하나요? 평균 하루 수면은 몇 시간 하나요? 신체적 건강을 유지하기 위해서 어떠한 노력을 하나요?

- 고등학생 A: 약 5시간 정도 수면을 취한다. 신체적 건강을 유지하기 위해 따로 노력은 하지 않는다.
- 고등학생 B: 키와 체중은 정상이지만 요새는 친구들도 그렇고 매체를 통해 자주 접하는 연예인들도 전부 말라서 내 자신이 비교적 통통해 보인다. 요새는 다이어트를 해야겠다는 생각이 든다.
학기 중 수면시간은 4~5시간 정도이고, 방학 때에는 7시간정도 충분히 잔다. 건강을 위해서 특별히 하는 것은 없지만 어머니께서 아침밥을 엄청 신경써주셔서 아침밥은 거르지 않고 꼭 챙겨먹는다.
- 고등학생 C: 키와 체중에 만족하지 않는다. 평균 하루 수면 시간은 6시간이다. 신체적 건강을 위해 체중감량 중이다.
- 고등학생 D: 키와 체중에 만족하지 않는다. 하루에 수면은 5~6시간정도 한다. 대학진학을 준비하면서 대체로 자는 시간이 더 늦어졌다. 건강을

유지하기 위해서는 꾸준한 운동과 일정한 시간에 숙면을 취하고 적절한 수면 시간이 필요하다고 생각하지만, 현실적으로는 불가능하다.

- 고등학생 E: 키는 조금만 더 컸으면 좋겠다. 체중은 조금 더 빠지면 좋겠지만 현재에 만족한다. 평균 수면시간은 8시간정도이고, 자전거로 통학을 하면서 건강을 유지하고 다. 또한 어머니께서 항상 잠곡밥을 해주시기 때문에 신체적으로 건강하게 지낼 수 있다.
- 고등학생 F: 완전히 저의 신체에 만족하지는 않지만 부정적으로 생각하지는 않는다. 하루 평균 7시간 수면을 취하고 있으며, 가끔 요가나 스트레칭을 하면서 신체 건강을 유지하기 위해 노력하고 있다.

4) 스트레스가 어느 정도 되나요? 무엇이 스트레스의 주요 원인인가요? 정신 건강을 유지하기 위해서 어떠한 노력을 하나요?

- 고등학생 A: 학업 스트레스가 가장 크다. 부모님이나 친구들과 만나 이야기 하면서 스트레스 해소를 하고 있다.
- 고등학생 B: 고등학교 3학년이 된 후로 학업이 스트레스의 가장 큰 원인이다. 내 자신에게 편지를 쓰거나 일기를 쓰는 시간을 통해 나를 위로 하거나, 부모님이나 친구들과 이야기를 하면서 스트레스를 해소한다.
- 고등학생 C: 스트레스는 잘 안 받는 편이지만 요즘 대학과 진로 고민으로 스트레스를 많이 받는다. 부모님과 상담을 하면서 스트레스를 줄이려고 노력하고 있다.
- 고등학생 D: 스트레스의 주요 원인은 당연히 상대평가, 성적, 대학진학의 문제이다. 고등학교의 학년이 많아질수록 이러한 스트레스는 더욱 증가했다. 정신 건강 유지를 위해 저는 가끔 영화감상을 한다.
- 고등학생 E: 평소 공부를 할 때 잘 모르는 문제 때문에 받는 스트레스를 제외하고는 많이 받지는 않는다. 주말에 동생과 운동을 한다.
- 고등학생 F: 대학교 진로나 성적에 대한 스트레스를 많이 받는다. 그리고 많

지는 않지만 가끔은 부모님과 갈등으로 큰 스트레스를 받기도 하고, 부모님의 갈등으로도 스트레스를 받는다.

5) 음주해 보았나요? 흡연은 하나요? 주위 친구들이 음주와 흡연을 어느 정도 하나요? 이를 줄이기 위한 방법은 무엇이라고 생각하나요? 성인들만 가는 업소에 출입해 본 적이 있나요?

- 고등학생 A: 음주나 흡연을 한 적이 없다. 주위에 음주나 흡연하는 친구들을 위해 검사나 예방교육을 더 철저히 해야 한다고 생각한다.
- 고등학생 B: 흡연은 하지 않는다. 음주는 친구들과 해본 적이 있다. 주위 친구들이 음주와 흡연을 꽤 하는 편이다. 친구들이 하면 안된다는 걸 알면서도 의지가 부족하여 줄이지 못하는 경우를 자주 보았기 때문에, 친구들이 중간에 포기하지 않도록 주변의 도움이 필요하다고 생각한다. 성인들만 가는 업소에는 가본 적이 없다.
- 고등학생 C: 음주나 흡연은 하지 않는다. 주위 친구들 중에 음주와 흡연을 하는 친구들이 있다. 주민등록증 검사를 좀 더 철저히 하고 경찰이 단속을 꼼꼼히 많이 하는 방법 밖에는 없는 것 같다. 일반 가게에서는 장사를 하기 위해 종종 청소년인 줄 알면서도 파는 경우가 있다. 단속을 조금 더 많이 하는 수 밖에 없다고 본다.
- 고등학생 D: 음주는 해본 적 있다. 흡연은 하지 않는다. 주위 친구들 중 흡연과 음주를 하는 친구들이 많이 있다(40%정도). 음주와 흡연을 줄이려면 자기 스스로 깨달아야 한다.
- 고등학생 E: 아무것도 해본 적 없다. 주위 친구들은 흡연을 하는 친구들이 많고 친구들 이야기를 들어보면 음주를 주기적으로 하는 친구도 있다. 이를 줄이기 위해서는 자신의 의지가 가장 중요하다고 생각하며 강요를 하면 안된다고 생각한다. 그리고 학생들이 처음부터 술, 담배에 접근하기 힘들도록 일반 가게에서는 술, 담배의 판매를 제한하고 술, 담배를 파는 전문 가게를 만들어서 신분조회 후에 살

수 있도록 하면 될 것 같다.

- 고등학생 F: 전혀 없다.

라. 여가 및 문화활동

1) 방과후 어떠한 활동을 하나요? (학원, 방과후 학교 등) 하루 중 부모님 없이 혼자 혹은 친구(형제 자매)와 보내는 시간이 몇 시간인가요? 방과후 어떠한 활동하기를 희망하나요?

- 고등학생 A: 방과 후 학교 보충을 하고 있다. 동생과 이야기 하는 시간은 약 3시간 정도이다. 방과 후에 다양한 동아리 활동을 하고 싶다.

- 고등학생 B: 방과 후에는 학교에서 보충수업을 듣고 야간지율학습을 신청하여 지습을 한다. 거의 학교에서 생활하기 때문에 친구들과 6시간 이상을 함께 보낸다. 공부이외에도 숨어있는 재능을 이끌어 낼 수 있는 다양한 예체능활동, 평소에는 해볼 수 없는 체험활동, 또는 자격증취득과 같이 시간을 알차게 보낼 수 있는 활동을 할 수 있었으면 좋겠다.

- 고등학생 C: 학교 방과 후 학교에서는 교과 보충, 심화 수업도 있고, 예체능 활동의 수업도 있다. 그리고 방과 후 학교에서 대학과 진로에 대해 많이 경험해 볼 수 있는 활동을 했으면 좋겠다. 부모님 없이 혼자 혹은 친구(형제 자매)와 있는 시간이 적다. 부모님이 나가시는 일이 다른 친구들보다 적기 때문이다.

- 고등학생 D: 방과후 보충과 야자를 한다. 그 이후는 집에 와서 잠을 자거나 시험기간에는 야자가 끝난 후 독서실에 가서 조금 더 공부를 한다. 가족 없이 보내는 시간이 거의 전부이다. 자는 시간을 빼고 가족과 있는 시간은 고작 2시간 정도이다. 방과후 공부 말고 야외활동을 하고 싶다. 시간의 제약 때문에 멀리하는 못가더라

도 가보고 싶었던 박물관이나 미술관등을 가고 싶다.

- 고등학생 E: 방과 후에 학교에서 실시하는 보충을 하며 야간자율학습을 한다. 주말에는 학원을 다닌다. 하루 중 부모님 없이 보내는 시간은 14시간 이상이다. 방과후에 야구와 같은 스포츠 활동, 과학 실험 활동을 하고 싶다.
- 고등학생 F: 방과 후에는 주로 학교에서 실시하는 ‘보충수업’을 듣는다. 운동과 악기연주를 하고 싶다.

2) 주변에 체육을 할 시설이 충분한가요? 주변에 어떤 문화 및 여가, 체육시설이 설치되기를 바라나요?

- 고등학생 A: 체육을 할 시설이 충분하지 않다. 청소년들이 즐길 수 있는 여가 활동 장소가 없기 때문에 시설들이 많이 설치되었으면 좋겠다.
- 고등학생 B: 주변에는 운동장도 있고, 학교 근처나 집근처에 공원이 있어서 체육을 할 시설이 충분하다. 또한 여성문화회관이 있어서 여가생활을 즐길 수 있는 최적의 환경조건을 갖추고 있다. 시설들이 새로 설치되기 보다는 현재 시설들을 더 자주 접하고, 사용할 수 있는 프로그램이 많아졌으면 좋겠다.
- 고등학생 C: 주변에 체육을 할 시설이 충분한 것 같지 않다. 주변에 공원은 많지만 체육관 같은 곳은 충분하지 않다. 그리고 주변에 문화 및 여가, 체육시설이 설치되었으면 좋겠다. 문화 및 여가, 체육시설이라고는 동네에 영화관 하나 있고 여성회관 복지회관 같은 곳 밖에 없다.
- 고등학생 D: 체육 시설이 너무 부족하다. 학교에도 헬스장처럼 다양한 운동기구를 열고 회원제처럼 신청한 학생들에게 카드를 주고 이용 할수 있게 하면 좋겠다. 운동이 부족한 학생들에게 많은 운동시설들을 설치해주면 좋겠다.
- 고등학생 E: 학교에 다목적실과 운동장이 존재하나 다목적실은 탁구, 매트운

동을 할 정도밖에 되지 않는 협소한 장소이며 운동장은 흙바닥이어서 활동이 다소 힘든 면이 있다. 하지만 학교 주변에 인조잔디구장, 스포츠클럽, 야구장, 운동시설 등 이미 많은 것들이 있기 때문에 추가로 설치하기를 원하는 것은 없다.

- 고등학생 F: 충분한 것 같다. 다만 청소년들을 위한 여가 시설은 부족한 것 같다. 여가 시설 대부분 노래방이나 PC방정도이다.

마. 특별보호

1) 아르바이트를 해 본 적이 있나요? 있다면 하는 일과 소득은 만족했나요? (없으면) 아르바이트를 하고 싶나요? 그 이유는?

- 고등학생 A: 아르바이트를 해본 적이 없지만 만약 한다면 사교육 비용에 도움이 되고 싶기 때문이다.
- 고등학생 B: 고깃집 아르바이트와 전단지 돌리는 아르바이트를 해본 적 있다. 두 알바 모두 힘들었지만, 특히 전단지 아르바이트는 소득도 적었고 엄청 힘들었다. 그렇지만 아르바이트를 통해서 돈의 소중함을 깨닫게 되어서 좋은 경험을 했다고 생각한다.
- 고등학생 C: 아르바이트를 해보고 싶다. 왜냐하면 그 일이 얼마나 힘들고 그 만큼 돈 버는 일이 힘들기 때문에 돈을 아껴서 쓸 줄 알고 경제관념도 조금이나마 잡힐 거라 생각하기 때문이다.
- 고등학생 D: 인력이나 전단지 아르바이트 등을 해본 적 있다. 힘들다는 것은 당연히 알고 시작했다. 인력은 힘들었지만 소득을 일정하게 주어서 만족했었다. 전단지는 힘들기도 무지 힘들지만, 소득도 적어서 사기당하는 기분이었다.
- 고등학생 E: 아르바이트 할 시간이 없어서 해본 적이 없다. 미리 사회생활을 해볼 수 있다는 점에서 아르바이트를 해보고 싶기는 하지만 현재는 아르바이트로 돈을 벌기보다는 대학을 가기위해 노력해야

할 시기라고 생각하므로 할 생각은 없다. 하지만 후에 대학을 진학한 후에 어느 정도 여유가 있을 경우 아르바이트를 할 의향은 있다.

- 고등학생 F: 용돈을 벌 수 있기 때문에 아르바이트를 하고 싶다. 또한 일찍 사회생활을 경험하고 싶다.

2) 주변에 도서관, 복지센터 등과 같은 시설이 충분하다고 생각하시나요?

- 고등학생 A: 도서관이나 복지센터 시설은 충분하다고 생각한다.
- 고등학생 B: 자주 접할 기회가 조금 적을 뿐이지 시설은 충분하다고 생각한다.
- 고등학생 C: 주변에 중앙 도서관이 하나 있고 어린이 도서관이 하나 있다. 그리고 여성회관과 복지회관이 있는데 적다고 생각한다.
- 고등학생 D: 복지센터는 골고루 배치되어 있지만 도서관은 하나밖에 없기 때문에 시험기간이 되면 모든 학생들이 이용하기 어렵다. 도서관을 넓히거나 도서관을 몇 군데 더 배치하면 좋겠다. 신간도서도 종류 별로 많이 있으면 좋겠다.
- 고등학생 E: 학교에 도서관이 있을뿐더러 학교 가까이에 시립도서관이 위치해 있어 시험기간에 공부하기 쾌적하고 편리하다. 복지관이나 편의시설도 가까이 위치하고 있어서 매우 편리하다. 하지만 공장이 위치해 있어서 공기가 맑지 못하고 악취 때문에 생활에 지장을 주기도 한다. 이러한 악취를 완화 해줄 수 있는 시설만 있다면 정말 좋은 환경이라고 생각한다.
- 고등학생 F: 학생들을 위한 복지 시설은 부족하다고 느낀다. 보통 어른들이나 아동을 위한 복지시설이 있고 학생들을 위한 복지 프로그램을 찾기는 어렵다.

[부록 2] 중학생 대상 포커스그룹 인터뷰

1. 인터뷰 응답자 기본사항

이름	성별	학년
중학생 A	여	중3
중학생 B	여	중1
중학생 C	여	중2
중학생 D	여	중2
중학생 E	남	중1
중학생 F	남	중1
중학생 G	남	중3
중학생 H	남	중3

2. 영역별 인터뷰 내용

가. 시민적 권리와 자유

1) 우리 사회가 학생들이 원하는 것을 정책에 얼마나 고려하고 있다고 생각하나요?

- 중학생 A: 말로만 하고 실제로 고려하고 있다고 생각하지는 않는다.
- 중학생 B: 학생들의 의견은 물어보지 않고 사회가 원하는 정책을 하는 것 같다
- 중학생 C: 국가수준성취도평가는 이해가 가지 않는 부분이 있다, 초등학교 때에 그와 관련한 문제들을 복사해 나누어주고 문제집도 나누어주었지만 그것을 활용한 사람은 없었다. 그리고 학생들은 그 시험을 볼 때 그냥 찍고 잔다. 솔직히 별로 도움이 되지는 않는다. 학교마다 나가지 않은 진도로 인해 풀지 못하는 것도 많다
- 중학생 D: 모두에게 필요하다고 생각되는 것은 정책에 반영되고 있다고 생각한다.
- 중학생 E: 학생들의 의견이 사회에 반영 되고 있다고 생각한다. 학교에서는 별점에 대한 기준은 많지만 상점에 대한 기준은 별로 없는 것 같다.

- 중학생 F: 별로 고려하고 있지 않다고 생각한다.
- 중학생 G: 딱히 고려하고 있지 않는다고 생각한다. 학생들의 의견이 효율적으로 반영되는 것은 아닌 것 같다. 학교에서는 학교폭력 때문에 친구와 말다툼만 해도 생활지도부에 가서 경위서를 쓴다. 융통성이 없는 것 같다.
- 중학생 H: 많이 고려하지 않는다고 생각한다. 복장, 벌점 이런 것들이 자율화됐으면 좋겠다. 벌점을 많이 받아서 10점이 되면 부모님을 부른다는 것이 너무 싫다. 체벌이 아예 없어졌기 때문에 벌점을 많이 주고, 벌점으로 협박을 하기도 한다.

2) 학교에서 학생의 사생활(용모, 복장, 소지품 등)이 얼마나 보장되고 있다고 생각하나요?

- 중학생 A: 학교 규정이 좀 세다.
- 중학생 B: 다른 학교는 잘 모르겠지만 우리학교는 너무 심한 것 같다. 아이들을 벌점으로 평가한다.
- 중학생 C: 그나마 가장 엄격한 것은 복장이다 하지만 치마변형, 바지변형, 여학생들의 남학생교복입기 외에는 염색, 파마 밖에 없다 술이나 담배는 당연히 학생이 하면 안되는 행동이니까 규제해야하는 것이라고 생각한다. 우리 학교의 규율은 엄격하지 않다. 소지품 검사도 아직 한다.
- 중학생 D: 학교내부에서 규정에 해당되는 것을 제외하고 자유로운 사생활이 보장되고 있다고 생각한다.
- 중학생 E: 핸드폰 가방이 따로 있어서 반 애들의 핸드폰을 걷기도 한다. 처음에 걷을 때는 아이들이 다 냈지만 안내는 사람도 있고, 선생님이 지적하면 그 때 낸다.
- 중학생 F: 별로 보장되어 있지 않다.
- 중학생 G: 사생활을 보장한다고는 하지만 사실상 이루어진 건 없다고 생각한다. 우리 학교 같은 경우에는 두발자유화는 되어 있지만 현실적으로는 두

발에 대한 제재가 많다. 핸드폰 같은 경우에는 수업 전에 항상 수거한다.

- 중학생 H: 선생님이 따라 다르다. 한 선생님은 머리를 염색하든 기르든 파마를 하든 상관하지 않지만 다른 선생님은 염색이나 파마머리를 기르면 별점을 주신다. 복장은 바지를 줄이면 별점을 주고, 체육시간 이외에 체육바지를 입고 있어도 별점을 주고, 더워서 와이셔츠를 벗고 있어도 별점을 준다. 복장에 대해서는 보장받지 못하고 있다. 소지품 검사는 하지 않는다.

3) 학생은 유해한 매체(인터넷 성인물, 성인만화 등)에 대한 해로움에 대해서 얼마나 사전에 교육을 받았습니까? TV는 하루 몇 시간 정도 하나요? 인터넷 게임은? 카카오톡은?

- 중학생 A: 학교에서 교육을 받고 있다. 티비는 하루에 4~5시간 보고, 카카오톡은 친구한테 문자왔을 때랑 내가 궁금할 때 보내기 때문에 그렇게 많이 하지는 않는다.
- 중학생 B: 학교에서 영상을 통해 교육을 받았다. tv는 3시간 정도 보고, 인터넷은 2시간 정도 한다 카카오톡은 2시간 정도 한다.
- 중학생 C: 그러한 교육을 받지는 않는 것 같다 성폭력에 관한 것, 학교폭력에 관한 것은 교육 받지만 그 교육의 효율성도 떨어진다. 그 방송을 주의 깊게 보는 학생도 많지 않다.
인터넷게임은 하지 않는다. TV는 하루에 두시간 정도 시청하는 것 같다. 카카오톡은 스마트폰의 이용자가 아니라서 이용하지 않지만, 주변에 친구들로 봤을 때 인터넷과 TV보다 스마트폰을 더 이용한다. 스마트폰이 생긴 이후 컴퓨터와 TV의 이용이 줄었다고 느낀다.
- 중학생 D: 한 학기에 2~3번 정도 유해매체에 관해서 교육을 받는다. TV는 평소에는 일주일에 3~4시간 정도 본다. 인터넷게임은 일주일에 3~4번 정도한다.

- 중학생 E: 학교에서 교육 받은 적 있다. 인터넷게임을 1~2시간 한다.
- 중학생 F: 중학교에 들어와서 지금까지 두 번 정도 교육을 받았다. TV는 1시간정도 본다. 인터넷게임은 안한다. 카카오톡도 하지않는다.
- 중학생 G: 중학교 1학년 일주일에 1시간씩 두 달 정도 받았던 것 같다. 티비는 보지 않고 인터넷 게임도 하지 않으나 카카오톡은 시간이 날 때 마다 하는 것 같다.
- 중학생 H: 유해한 매체는 보건 시간이나 다른 시간들을 이용해서 많이 교육시켜 주신다. 전문가가 한 학기에 1~2번 오셔서 자세하게 알려주신다. TV는 하루에 3~4시간을 보고 인터넷은 30분정도 하고 카카오톡은 잠 잘 때 빼고 계속 본다.

4) 학교에서의 체벌은 어느 정도 입니까? 집에서 어느 정도 체벌을 받고 있습니까?

- 중학생 A: 학교에서 체벌은 상벌점제이고 집에서는 별로 받지 않는다.
- 중학생 B: 받지 않는다.
- 중학생 C: 학교에서는 체벌을 하지 않고 항상 상벌점제를 이용했었다. 그런데 몇 달 전 한 선생님의 체벌이 있었다. 한 여학생이 수업을 들어왔다 선생님의 계속된 잔소리에 욕을 보여줬다. 선생님은 그것에 분해 학생의 머리를 수차례 가격했고, 그 학생은 45분 동안 엎드려뺨쳐를 한 채 수업을 들었다. 물론 학생이 잘못했다. 하지만 주위에서 봤을 때 선생님은 순간적으로 너무 흥분해 계셨고 그걸 보는 반학생들은 민망했다. 그 외의 선생님들은 학생을 체벌하지 않으신다. 집에서의 체벌은 없다.
- 중학생 D: 학교에서의 체벌은 앉았다 일어나기, 엎드려 뺨쳐, 뒤로 나가 서 있기이다. 집에서의 체벌은 없고 잔소리 정도이다.
- 중학생 E: 머리카락을 회초리로 때린다.
- 중학생 F: 학교에서는 약간 툭 때리는 편이다. 별로 아프지는 않다. 집에서 받지 않는다.

- 중학생 G: 학교에서도 체벌이 많이 줄긴 하였으나 여전히 체벌을 하는 선생님이 계신다. 집에서는 체벌을 받지 않는다.
- 중학생 H: 우리 학교는 체벌이 없고 벌점을 준다 벌점10점이 넘으면 부모님을 부르고, 15점이 되면 가산점을 주지 않고, 20점이 되면 부모님과 함께 청소를 시킨다. 30점이되면 선도위원회를 연다. 가끔 체벌을 하는 선생님들이 있다. 집에서는 체벌을 받지 않는다.

나. 가정환경

- 1) 1일 보통 몇 시간을 부모님과 보내나요? 학생은 부모와 충분히 시간을 보내고 있나요? 그 시간에 만족하나요? 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가요?
- 중학생 A: 아버지 4시간, 어머니 4시간. 엄마 아빠가 일을 가지 않고 쉬는 날도 있기 때문에 그리고 집에 할머니가 계셔서 만족한다.
 - 중학생 B: 아버지 4시간, 어머니 4시간. 충분한 시간을 보내고 있다.
 - 중학생 C: 아버지 1시간, 어머니 3시간. 아빠는 공무원이신데 너무 이른 출근과 너무 늦은 퇴근으로 얼굴을 보지 못하는 날이 있다. 주로 주말에 서나 볼 수 있다.
 - 중학생 D: 아버지 1~3시간, 어머니 5~8시간. 만족한다.
 - 중학생 E: 아버지랑 친하다. 일이 끝나면 바로 들어오시니까 같이 저녁도 먹고 얘기를 많이 한다. 어머니랑도 이야기를 많이 하는 편이다. 고민이 있을 때에는 주로 아버지와 이야기를 한다.
 - 중학생 F: 아버지 1시간, 어머니 4시간. 만족하지는 않는다. 하지만 학원이나 부모님이 일을 나가기 때문에 별로 볼 시간이 없다. 주로 학원선생님께 고민 상담을 한다.
 - 중학생 G: 아버지 20분, 어머니 3시간. 어머니와는 충분한 시간을 보내고 대화할 시간도 많지만 아버지와는 그럴 시간이 충분하지 않다. 부모님 두 분 다 일을 하시니까 힘든 점이 많다. 밥도 알아서 먹어야 하고 동생

도 챙겨야 하고 무엇보다 집이 허전한 느낌이 싫다.

- 중학생 H: 아버지 1시간, 어머니 5시간. 엄마와는 충분히 시간을 보내는데 아빠랑은 충분한 시간을 갖지 못해 만족하지 않는다.

2) 학생 주변에 가출청소년들이 있나요? 그들에 대해서 어떻게 생각하나요?

- 중학생 A: 가출청소년은 아니고 불량학생이 있었는데 사고를 쳐서 다른 반으로 갔다.
- 중학생 B: 가출청소년은 없다. 가출청소년들은 청소년시기에 흔하게 나타나는데 증상이어서 부정적으로 생각하지 않는다.
- 중학생 C: 안타깝지만 도울 수 있는 방법이 없다.
- 중학생 D: 있다. 좋다고 생각하지는 않지만 또 그렇게 나쁘다고 생각하지는 않는다. 이유가 타당하다면 집을 나올 수도 있다고 생각한다. 하지만 그 이유가 타당하지 않다면 가출은 좋지 않다고 생각한다.
- 중학생 E, F: 가출청소년이 없다.
- 중학생 G: 없는 것 같다. 나쁘다고 생각하지 않는다. 가끔씩은 일탈이 필요하다는 거 나도 때때로 느낀다. 어리다고 해서 일이 항상 순탄한 것도 아니고 언제나 숨이 턱턱 막히고 앞이 보이지 않을 때가 많으니 이해하고 있다. 그런데 사람들은 그저 골칫덩어리로 보는 것만 같아 안타까운 것 같다.
- 중학생 H: 가출청소년들이 있었다. 지금은 없다. 그들에 대해서는 나쁘지 않다고 생각한다. 왜냐하면 부모님의 잔소리를 피하기위해서나 부모님과 싸워서 가출을 하는 경우가 많다. 부모가 잘못했다 생각한다. 자기가 잘못했다는 것은 알지만 부모님이 무턱대고 화를 내기 때문이다.

다. 건강과 복지

1) 주변에 장애우 학생이 있나요? 그 학생들에 대해서 학교가 어떠한 배려를 하고 있나요?

- 중학생 A: 반에 장애인인 애가 있는데 학교가 배려한다기보다는 반 아이들이 좀 맞춰주고 있다.
- 중학생 C: 있다. 특별수업을 하고 있다. 담당 선생님들도 계신다.
- 중학생 D: 있다. 선생님들께서 다른 아이들보다 더 챙겨주시고 도와주신다는 것 외에는 잘 모르겠다.
- 중학생 F: 장애학생은 있지만 그저 보통학생들과 똑같이 대우한다.
- 중학생 G: 있다. 우리 학교에서는 특별반을 만들어서 운영하고 있다. 목요일마다 수영장도 데리고 간다고 한다.
- 중학생 H: 있다. 우리 학교는 장애우 학생들을 위해 많은 배려를 하고 있다. 급식시간에는 선생님들이 밥을 직접 받아주시고 특별반이 따로 있다. 장애우들을 위해 휠체어가 다닐 수 있게 오르막길과 엘리베이터가 있다.

2) 학생이 사는 지역은 범죄 등으로부터 얼마나 안전한가요? 어떠한 문제가 있나요?

- 중학생 A: 안전하지 않다. 우리 지역 쪽에 성범죄자가 좀 많아서 무섭다.
- 중학생 B: 우리 지역은 안전하지 못하다. 성폭행범도 많고, 밤에는 많이 위험하다. 또 집 근처 공원에 밤에 고등학생들이 와서 담배를 피고 술을 마셔서 무섭다. 집 주변 큰 길가에 술집이 많아서 무섭다.
- 중학생 C: 성범죄자 알림에 들어가 봤는데 (성범죄자가) 학교 주변에는 6명이 있고, 집 근처 학교에는 4명이 있어서 별로 안전하지 않다. 그나마 학교 바로 옆에 경찰서가 있다. 여러가지 위험한 이야기를 들었는데, 밤에는 술 취한 사람들이 학생들을 쫓아간다거나, 주변 역에서 지나

가는 여성의 치마를 찍는다든지 더 많은 문제들이 생길 가능성이 있는 곳이다

- 중학생 D: 안전한 것 같다. 아파트 단지 내에도 곳곳에 경비실이 있고 경비아저씨들이 일정시간을 두고 순찰도 돌고 놀이터 등에 cctv도 있다. 사람들이 잘 드나들지 않는 곳에는 cctv가 없다. 하지만 아파트 경비아저씨는 우리가 하교할 때 나와 계시지만 정작 학교 경비아저씨는 보이지 않는다.
- 중학생 E: 동네가 안전하지 않다. 새벽에 골목길에 형들도 있고 이상한 비명소리도 난다.
- 중학생 F: 아직 범죄가 일어나지는 않지만 언덕도 심하고 통로가 하나이기 때문에 별 큰 문제는 되지 않을 것 같다.
- 중학생 G: 범죄로부터 꽤 안전한 것 같으나 골목길은 너무 어두컴컴해서 분위기가 좋지 않은 것 같다.
- 중학생 H: 내가 사는 지역은 방범대가 주기적으로 순찰을 하고 있어서 위험하지 않다.

3) 자신의 키와 체중에 만족하나요? 평균 하루 수면은 몇 시간 하나요? 신체적 건강을 유지하기 위해서 어떠한 노력을 하나요?

- 중학생 A: 몸무게는 그럭저럭이지만 뱃살도 빼고 여자연예인들이 많아 만드는 11자 복근을 만들고 싶다. 신체적 건강을 유지하기 위해 하는 일은 별로 없다.
- 중학생 B: 매우 만족하다. 평균 8시간 정도 잔다 편식을 하지 않는다.
- 중학생 C: 만족하지 않는다. 7-8시간 정도 수면을 취한다.
- 중학생 D: 키가 조금 더 컸으면 좋겠다고 생각한다. 6~8시간정도 집 앞에 나가서 줄넘기 등을 한다.
- 중학생 E: 키가 조금만 더 컸으면 좋겠다.
- 중학생 F: 만족은 안한다. 한 7시간 잔다. 별로 노력하지는 않는다.

- 중학생 G: 키는 만족하나 체중은 만족하지 않는다. 평균 6시간정도 자는 것 같다. 건강을 위해서 일주일에 한 번씩 테니스를 하는 것 외에는 별다른 노력은 하지 않았는데 방학 시작과 함께 검도를 하기 시작했다.
 - 중학생 H: 키는 더 크길 바라고 체중은 좀 더 늘었으면 좋겠다. 친구들이 너무 말랐다고 한다. 평균 하루 수면 시간은 11시간정도이다. 신체적 건강을 유지하기 위해서 노력은 하지 않는다.
- 4) 스트레스가 어느 정도 되나요? 무엇이 스트레스의 주요 원인인가요? 정신 건강을 유지하기 위해서 어떠한 노력을 하나요?
- 중학생 A: 학교에서 성적과 친구문제 때문에 스트레스를 많이 받지만 친한 아이들도 있기 때문에 괜찮다.
 - 중학생 B: 학교, 성적에 많은 스트레스를 받는다.
 - 중학생 C: 조금 심한 편이다. 학교생활 진로 성적이 주원인이다. (정신건강을 유지하기 위해서) 학교 상담 선생님께 상담을 받는다.
 - 중학생 D: 주로 성적과 친구관계에서 스트레스를 받는다. 주로 혼자 놀거나 친한 친구들과 놀러가는 등 내가 좋아하는 것을 한다.
 - 중학생 E: 스트레스가 별로 없다.
 - 중학생 F: 스트레스를 별로 느끼진 않는다.
 - 중학생 G: 겉으로 보기에는 굉장히 낙천적인 성격 같아 보이는데 은근히 예민한 성격이다. 주원인은 따로 없는데 가끔씩 이유 없이 기분이 좋지 않을 때가 많다. 그럴 때 마다 노래를 듣는다.
 - 중학생 H: 스트레스는 보통이고 주요 원인은 주변 어른들이 공부를 하라는 소리와 시험점수를 물어보는 것이 싫다. 정신 건강을 유지하기 위해서 노력은 하지 않는다.

5) 음주해 보았나요? 흡연은 하나요? 주위 친구들이 음주와 흡연을 어느 정도 하나요? 이를 줄이기 위한 방법은 무엇이라고 생각하나요? 성인들만 가는 업소에 출입해 본 적이 있나요?

- 중학생 A: 그런 적은 없고 우리 학교에서 담배를 핀다는 아이들은 좀 있다.
- 중학생 B: 없다.
- 중학생 C: 음주, 흡연 아무것도 안해봤다. 성인들만 가는 업소에 출입해본 적도 없다. 흡연하는 이야기를 많이 들었다. 여학생, 남학생 할 것 없이 학생의 흡연률은 굉장히 높은 것 같다. 수업을 하는데 담배냄새가 나거나, 옆 친구에게서 담배냄새를 맡은 적도 있다. 친구 중에는 술을 마셔본 있고, 같이 학원에 다니던 고등학생 중에 클럽에 가는 사람도 정말 많았다. 솔직히 이런 것을 줄일 수 있는 방법은 없다고 생각한다. 단속도 한계가 있을 것이고 벌금을 물리게 하면 법보다 피하는 방법을 찾는 것이 더 빠를 수 있기 때문이다.
- 중학생 D: 해보진 않았고 친구들은 해본 적이 있는 것 같다. 대부분 노는 애들이라고 불리는 친구들은 거의 다 흡연을 하는 것 같다. 그리고 몇몇 남자친구들은 그것을 보고 다라서 피는 친구들도 있다.
- 중학생 E: 담배 피는 친구가 반에 한 명 있다. 선생님들도 잘 모르는 것 같고 (담배를 핀다고) 잘 걸리지도 않는다.
- 중학생 F: 음주를 해보진 않았다.
- 중학생 G: 가끔씩 아빠가 막걸리를 드시거나 맥주를 드실 때 한, 두잔 씩 얻어먹는다. 음주는 잘 모르나 흡연을 하는 친구는 많다. 내 생각에 제일 중요한건 흡연을 하는 것을 멋있는 일로 왜곡하는 매체들이 없어야 한다고 생각한다. 예를 들면 영화에서 주인공이 멋있게 흡연을 한다든지 하는 이러한 장면들은 친구들의 흡연을 하는데 부채질시킨다고 생각한다. 성인들만 가는 업소는 출입해 본 적이 없다.
- 중학생 H: 친구들이 음주와 흡연을 하는데 들어보니 음주는 일주일에 한번 흡연은 맨날 한다. 담배를 살 때 방법은 여러 가지다. 민증을 사서

사진을 바꾸기도 하고 주민번호에 앞부분을 파서 번호를 바꿔서 담배를 사기도 한다. 또 길거리에 버려진 담배갑을 주워서 그걸 들고 가서 성인인척 하며 담배를 사기도 한다. 음주나 흡연을 줄이려면 청소년들에게 술과 담배를 파는 사람들에게 처벌을 강하게 해야 한다고 생각한다. 돈을 벌기위해서 일부러 청소년들에게도 파는 사람들이 있기 때문이다.

라. 여가 및 문화활동

1) 방과후 어떠한 활동을 하나요? (학원, 방과후 학교 등) 하루 중 부모님 없이 혼자 혹은 친구(형제 자매)와 보내는 시간이 몇 시간인가요? 방과후 어떠한 활동을 하기를 희망하나요?

- 중학생 A: 특별히 방과후 학교를 하는 것은 없고, 하고 싶은게 있다면 악기를 배우고 싶다.
- 중학생 B: 친구들과 놀거나 여가생활을 즐긴다. 부모님 없이 있는 시간은 8시간정도 된다. 방과후에 내 특기를 살릴 수 있는 활동을 하고 싶다.
- 중학생 C: 방과후에는 과외수업을 들으러 집으로 온다. 부모님 없이 보내는 시간은 있지만 할머니가 계셔서 집에 혼자 있는 시간은 없다. 방과후에는 새로운 것을 배워보고 싶다.
- 중학생 D: 학교에서 방과후 학교를 다니거나 집에서 인터넷 강의 등을 듣는다. 친구들과는 거의 드물고 형제자매와는 1~2시간정도 함께 보낸다. 방과후에 자신이 하고 싶은 것과 필요한 것을 했으면 좋겠다.
- 중학생 E: 학원에 갔다가 집에 오면 밥먹고 티비를 보고 태권도 학원에 갔다 오면 10시 반이다. 놀 시간이 충분하지 않다. 학원을 안다니고 싶지는 않지만 1시간씩만 했으면 좋겠다. 학교에서 방과후에 예체능을 무료로 가르쳐줬으면 좋겠다.
- 중학생 F: 방과후 평소엔 학원에 가고 주말엔 집에 있다. 한 4시간정도 된다.

미술활동이나 체육활동을 하고 싶다.

- 중학생 G: 방과 후에는 학원 숙제를 하거나 웹툰을 본다. 그러다가 학원을 간다. 학원 갔다고 오면 누구와 보낼 시간이 거의 없다. 방과 후에는 좀 잠을 잤으면 좋겠다.
- 중학생 H: 학원을 다닐 때는 학교 끝나고 바로 학원을 가서 10시까지 공부를 하고 집에 간다. 학교 끝나고 하고 싶은 것은 친구들이랑 영화를 보는 거다. 또 배드민턴과 같은 운동도 배우고 싶다.

2) 주변에 체육을 할 시설이 충분한가요? 주변에 어떤 문화 및 여가, 체육시설이 설치되기를 바라나요?

- 중학생 A: 집주변에 공원도 있고 해서 시설은 충분하지만 내가 안간다.
- 중학생 B: 특별히 생겼으면 하는 시설은 없지만 넓은 공터가 있었으면 좋겠다. 공원에는 아이들(유치원생·초등학생)이 놀 곳 밖에 없고, 아이들도 너무 많다. 학교에서 체육할 시간도 불충분하다. 학교에서도 체육시간이 2시간밖에 없고, 그 시간에도 자율학습을 하는 시간도 있기 때문이다.
- 중학생 C: 주변에 체육시설이라고 하면 구에서 운영하는 것뿐이라서 부족한 것 같다. 여가 체육시설이 많이 생겼으면 좋겠다.
- 중학생 D: 공원이 있기는 하지만 버스를 타고 가야해서 불편하다. 공원이 더 생겼으면 좋겠다.
- 중학생 E: 놀이터나 체육시설이 부족한 것 같다. 동네의 무서운 형들이 안오게 했으면 좋겠다.
- 중학생 F: 충분하지 않다. 설치되길 바란다.
- 중학생 G: 별로 많지 않다. 가족과 식사 후 걸을 수 있는 공원이나 산책로 같은 시설이 설치되었으면 좋겠다.
- 중학생 H: 주변에 공원이 있긴 하지만 체육시설이 충분하지는 않다. 배드민턴장과 농구장을 설치했으면 좋겠다. 또 청소년들이 이용할 수 있는 저

럽하게 이용할 수 있는 카페나 문화시설들이 많이 생겼으면 좋겠다.

마. 특별보호 : 청소년 근로

1) 아르바이트를 해 본 적이 있나요? 있다면 하는 일과 소득은 만족했나요? (없으면) 아르바이트를 하고 싶나요? 그 이유는?

- 중학생 A: 아르바이트를 한 적은 없지만 하고 싶다. 이유는 그냥 용돈이 좀 모자라서이다.
- 중학생 B: 아르바이트를 한 적은 없지만 하고 싶다. 왜냐하면 돈이 부족하기 때문이다.
- 중학생 C: 해본 적은 없지만 해보고 싶다. 돈을 벌어본다면 그 돈을 조금 아껴 쓰면서 돈을 소중히 여길 수 있을 것 같아서 이다.
- 중학생 D: 해보고 싶다. 사고 싶은 물건이 있을 때나 혹은 용돈이 부족할 때가 있기도 하고 내 스스로 돈을 벌수 있는 기회가 생기는 것이라고 생각하기 때문이다.
- 중학생 E: 해보고 싶다. 스스로 돈을 벌 수 있으니까 좋을 것 같다.
- 중학생 F: 해본적은 없다. 하고 싶다. 돈을 벌어 마음대로 쓸 수도 있고 부모님에게도 별 지장을 주지 않는다.
- 중학생 G: 해 본 적 없으나 하고는 싶다. 나이가 점점 많아질수록 뭔가 부모님께 부탁해서 사고 줄라서 사고 이런 일이 부담스러워지는 것 같다. 괜히 미안하기도 하고 사고 싶은 것은 너무 많지만 부모님께 부탁하기는 싫으니 아르바이트를 하고 싶기도 하다.
- 중학생 H: 전단지 돌리는 아르바이트를 해 본 적 있다. 소득은 시급 6천원인데, 다른 곳보다 시급이 세서 좋았다.

2) 주변에 도서관, 복지센터 등과 같은 시설이 충분하다고 생각하시나요?

- 중학생 A: 집주변에 도서관도 많고 시설이 충분하다.
- 중학생 B, H: 충분하다고 생각한다.
- 중학생 C: 복지센터는 모르겠지만 도서관은 한 곳 뿐이다.
- 중학생 D, F: 충분하지 않다.
- 중학생 E: 충분한 것 같다.
- 중학생 G: 충분하지 않다고 생각한다. 얼마 전에 (집 근처의)아리랑 정보도서관에 갔다가 왔는데 시설도 너무 좋지 않았고 자리도 좁았다. 주변에 도서관이 그곳 밖에 없으니 충분하지 않은 것 같다.