

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002471-01

정책보고서 2018-95



# 사회보장제도

## 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가

류정희·함영진·이상정·김지연·김가희·김지민·권영지

**【책임연구자】**

**류정희** 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

생애주기별 학대경험의 상호관계성 연구  
한국보건사회연구원, 2017(공저)

아동정책기본계획 시행계획 평가  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2016(공저)

**【공동연구진】**

**함영진** 한국보건사회연구원 연구위원

**이상정** 한국보건사회연구원 부연구위원

**김지연** 한국청소년정책연구원 선임연구위원

**김가희** 인천발전연구원 선임연구위원

**김지민** 한국보건사회연구원 연구원

**권영지** 한국보건사회연구원 연구원

---

## 제 출 문 <<

보건복지부장관 귀하

본 보고서를 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달 체계 심층분석」 핵심평가 과제의 결과보고서로 제출합니다.

2018년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
조 흥 식





# 목 차

요 약 .....	1
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>41</b>
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	43
제2절 연구의 목적 및 내용 .....	46
제3절 연구방법 .....	48
<b>제2장 아동·청소년 보호체계 현황과 문제점 .....</b>	<b>51</b>
제1절 위기 아동·청소년의 개념과 범주 .....	53
제2절 위기 아동·청소년 현황과 특징 .....	59
제3절 아동·청소년보호체계 현황과 문제점 .....	67
<b>제3장 아동보호자원의 지역격차 .....</b>	<b>113</b>
제1절 지역아동보호자원의 불균형성에 대한 선행연구 .....	115
제2절 분석 개요 .....	128
제3절 실태분석 .....	132
제4절 수요 공급 간 상관관계 분석 .....	138
제5절 아동수요 대비 공급의 지역 간 비형평성 분석 .....	140
제6절 소결 .....	158
<b>제4장 아동학대 수요공급 공간구조 분석 .....</b>	<b>161</b>
제1절 분석개요 .....	163
제2절 2017년 아동학대 발생 대비 보호시설 공급현황 .....	166
제3절 아동학대 발생 대비 아동보호전문기관 공급분석 .....	197
제4절 소결 .....	202

<b>제5장 국외의 아동보호체계 현황 및 사례분석</b>	<b>205</b>
제1절 스웨덴의 아동·청소년보호체계	207
제2절 독일의 아동·청소년 보호체계	219
제3절 소결	228
<b>제6장 지역중심 통합아동보호체계 구축방안</b>	<b>235</b>
제1절 아동·청소년 복지자원의 지역격차 아동·청소년보호체계 개편	237
제2절 지역의 아동·청소년복지의 균형발전을 위한 방향과 원칙	239
제3절 아동·청소년보호체계의 공적 책임성 강화	242
제4절 아동·청소년보호체계의 통합성 강화	252
제5절 위기아동·청소년 보호서비스의 전문화	270
<b>제7장 결론 및 정책제언</b>	<b>275</b>
제1절 논의의 요약	277
제2절 아동·청소년 보호체계의 개선을 위한 정책제언	278
<b>참고문헌</b>	<b>283</b>

## 표 목차

〈표 1-1〉 아동청소년 보호관련 국정과제 .....	44
〈표 1-2〉 FGI 참여자 일반사항 .....	49
〈표 2-1〉 보호대상 및 지원대상아동 .....	54
〈표 2-2〉 국내법상 아동 관련 법률의 기준 연령 .....	55
〈표 2-3〉 위기수준을 기준으로 한 위기청소년 규모 추정 .....	65
〈표 2-4〉 교육적 선도대상 위기청소년 규모 추정 .....	66
〈표 2-5〉 GDP대비 아동·청소년 관련 예산 변화 추이 .....	69
〈표 2-6〉 아동분야 예산현황(2015-2017) .....	72
〈표 2-7〉 (위기)청소년 관련 예산 현황 .....	73
〈표 2-8〉 아동학대 관련 예산편성구조 .....	76
〈표 2-9〉 위기청소년 특별지원 주요내용 .....	78
〈표 2-10〉 아동학대 발생 현황 및 아동 1인당 아동학대 관련 예산 .....	79
〈표 2-11〉 시·도별 청소년쉼터 설치 현황 .....	81
〈표 2-12〉 아동정책과 청소년정책의 전달체계 분리 .....	84
〈표 2-13〉 아동, 청소년, 가족전달체계의 대상아동 및 제공주체 비교 .....	85
〈표 2-14〉 아동정책 조정기구 운영현황 .....	87
〈표 2-15〉 요보호아동 및 위기청소년 접수 경로(시·군·구 희망복지지원단) .....	89
〈표 2-16〉 요보호아동 및 위기청소년 사례관리 현황(시·군·구 희망복지지원단) .....	90
〈표 2-17〉 CYS-Net 서비스 제공 내용 .....	93
〈표 2-18〉 CYS-Net 유형별 상담현황 .....	94
〈표 2-19〉 건강가정지원센터 및 다문화가족지원센터 현황 .....	94
〈표 2-20〉 가족지원사업 추진경과 .....	94
〈표 2-21〉 가족지원센터의 취약가정 사례관리 현황 .....	95
〈표 2-22〉 가족지원센터의 긴급위기가족 지원서비스 .....	95
〈표 2-23〉 가족지원센터의 법원연계 이혼전·후 가족관계 회복사업 .....	95
〈표 2-24〉 지역사회 공공사례관리 조직 .....	96
〈표 2-25〉 아동 및 청소년복지시설(대안양육) 종사자 배치 기준 비교 .....	101
〈표 2-26〉 청소년쉼터 동종유사시설 간 현황 비교 .....	102
〈표 2-27〉 네트워크 조직 사업 소개 .....	106
〈표 2-28〉 아동복지심의위원회 구성 현황 .....	106

〈표 2-29〉 정보 DB .....	107
〈표 2-30〉 아동보호전문기관 종사자들의 담당업무량 .....	109
〈표 2-31〉 위기청소년·가족 보호 관련 근거법 및 시설 현황(여성가족부) .....	110
〈표 3-1〉 부처별 국고보조사업 이양현황(2004-2005년) .....	115
〈표 3-2〉 2005년 사회복지사업 중 지방이양 대상사업과 예산 .....	117
〈표 3-3〉 보건복지부 국고보조사업의 지방이양 실적 분석 .....	118
〈표 3-4〉 아동복지시설 재원조달방식 .....	119
〈표 3-5〉 광역시별 재정자립도 .....	121
〈표 3-6〉 시도별 영역별 시설개수 .....	129
〈표 3-7〉 Coulter의 비형평계수 구간별 의미 .....	132
〈표 3-8〉 아동보호관련 수요 및 보호자원의 지역유형별 특성 .....	133
〈표 3-9〉 지역유형 및 분위별 아동보호 복지수요 실태 .....	133
〈표 3-10〉 지역유형 및 분위별 아동보호 복지자원 실태 .....	136
〈표 3-11〉 아동시설수와 수요 간 상관관계 분석 결과(시군구 단위) .....	139
〈표 3-12〉 아동시설종사자수와 수요 간 상관관계 분석 결과(시군구 단위) .....	140
〈표 3-13〉 공공복지자원과 수요 간 상관관계 분석 결과(시군구 단위) .....	140
〈표 3-14〉 아동 관련 수요 대비 공급의 비형평성 분석 결과 .....	141
〈표 3-15〉 연령별 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	145
〈표 3-16〉 아동 시설 수 대비 아동인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황 .....	145
〈표 3-17〉 청소년 시설 수 대비 청소년인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황 .....	146
〈표 3-18〉 아동 시설 종사자수 대비 아동인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황 .....	146
〈표 3-19〉 청소년 시설 종사자수 대비 청소년인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황 .....	146
〈표 3-20〉 아동보호전문기관 제공서비스 수 대비 0~11세 서비스 대상자 수의 수정계수 분위별, 지역별 현황 .....	147
〈표 3-21〉 아동보호전문기관 제공서비스 수 대비 12~18세 서비스 대상자 수의 수정계수 분위별, 지역별 현황 .....	147
〈표 3-22〉 위기도별 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	149
〈표 3-23〉 총 시설 수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	150
〈표 3-24〉 총 시설 종사자수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	150
〈표 3-25〉 총 시설 세입액 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	150
〈표 3-26〉 총 시설수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황 .....	151

〈표 3-27〉 재정자립도별 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	152
〈표 3-28〉 총 시설 수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	152
〈표 3-29〉 총 시설 종사자수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	153
〈표 3-30〉 총 시설 세입액 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	153
〈표 3-31〉 총 시설수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황 .....	154
〈표 3-32〉 공무원수별 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	155
〈표 3-33〉 총 시설 수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	156
〈표 3-34〉 총 시설 종사자수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	156
〈표 3-35〉 총 시설 세입액 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황 .....	156
〈표 3-36〉 총 시설수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황 .....	157
〈표 3-37〉 통합사례관리사 수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황 .....	157
〈표 4-1〉 2017년 아동학대 신고접수건수(아동보호전문기관 기준) .....	164
〈표 4-2〉 2017년 아동학대 보호시설(기관의 위기 보호수준 별) 공급현황 및 Geocoding 결과 .....	165
〈표 4-3〉 2017년 서울시 구별 아동학대 신고접수 현황 .....	169
〈표 4-4〉 2017년 서울시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	169
〈표 4-5〉 2017년 부산시 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	170
〈표 4-6〉 2017년 부산시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	171
〈표 4-7〉 2017년 대구시 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	172
〈표 4-8〉 2017년 대구시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	172
〈표 4-9〉 2017년 인천시 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	174
〈표 4-10〉 2017년 인천시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	174
〈표 4-11〉 2017년 광주시 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	175
〈표 4-12〉 2017년 광주시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	176
〈표 4-13〉 2017년 대전시 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	177
〈표 4-14〉 2017년 대전시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	177
〈표 4-15〉 2017년 울산시 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	179
〈표 4-16〉 2017년 울산시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	179
〈표 4-17〉 2017년 세종시 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	180
〈표 4-18〉 2017년 세종시 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	180
〈표 4-19〉 2017년 경기도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	182
〈표 4-20〉 2017년 경기도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	182

〈표 4-21〉 2017년 강원도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	184
〈표 4-22〉 2017년 강원도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	184
〈표 4-23〉 2017년 충청북도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	185
〈표 4-24〉 2017년 충청북도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	186
〈표 4-25〉 2017년 충청남도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	187
〈표 4-26〉 2017년 충청남도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	187
〈표 4-27〉 2017년 전라북도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	189
〈표 4-28〉 2017년 전라북도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	189
〈표 4-29〉 2017년 전라남도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	191
〈표 4-30〉 2017년 전라남도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	191
〈표 4-31〉 2017년 경상북도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	192
〈표 4-32〉 2017년 경상북도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	193
〈표 4-33〉 2017년 경상남도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	194
〈표 4-34〉 2017년 경상남도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	194
〈표 4-35〉 2017년 제주도 군구별 아동학대 신고접수 현황 .....	196
〈표 4-36〉 2017년 제주도 고위기 아동보호시설 공급현황 .....	196
〈표 5-1〉 스웨덴 사회정책의 내용에 따른 책임 부서 .....	211
〈표 5-2〉 독일의 아동·청소년 보호를 위한 관계법령과 내용 .....	221
〈표 5-3〉 아동보호업무 담당기구와 근거법 .....	222
〈표 5-4〉 스웨덴·독일과 한국의 아동청소년보호체계 비교 .....	231
〈표 5-5〉 아동보호체계의 공적 책임성 비교 .....	232
〈표 6-1〉 아동보호전문기관의 설치 등에 대한 법적 근거 .....	243
〈표 6-2〉 지역아동보호전문기관 개소수 확대에 따른 기관 설치 예산 추계 .....	245
〈표 6-3〉 지역아동보호전문기관 인력 현황 및 적정인력추계 .....	246
〈표 6-4〉 지역아동보호전문기관 인력 및 개소수 확대에 따른 인건비 추계 .....	247
〈표 6-5〉 지역아동보호전문기관 개소수 확대에 따른 기관 설치 예산 추계 .....	247
〈표 6-6〉 아동보호전문기관의 공공화 방안 비교 .....	249
〈표 6-7〉 아동권리보장원 구성조직 .....	253
〈표 6-8〉 정보 DB .....	259
〈표 6-9〉 시·군·구 복지대상자 통합조사표 양식 개선(안) .....	269
〈표 7-1〉 아동청소년 보호체계 문제점과 개선방안 .....	277

## 그림 목차

[그림 2-1] 아동위기에 따른 아동보호의 연속성 .....	58
[그림 2-2] 아동학대발생률 증가추이 .....	60
[그림 2-3] 아동학대 재신고 건수 추이 .....	61
[그림 2-4] 학대유형별 아동학대발생률과 학대의무자 신고사례비율 .....	62
[그림 2-5] 신고의무 여부에 따른 아동학대 사례 유형 .....	63
[그림 2-6] 피해아동 및 학대행위자에 대한 서비스제공 .....	64
[그림 2-7] 시설유형별 분포현황 및 추이 (2010-2017) .....	64
[그림 2-8] 아동학대사례건수와 아동보호전문기관 수 증가 추이 .....	80
[그림 2-9] 각 부처별 위기청소년 보호지원 전달체계도 .....	83
[그림 2-10] 아동·청소년 관련 근거법 .....	86
[그림 2-11] 사례관리 가구원 수 대비 아동·청소년 비율(희망복지지원단) .....	91
[그림 2-12] CYS-Net 서비스 전달체계도 .....	93
[그림 2-13] 유사기능의 아동청소년 보호서비스 .....	99
[그림 3-1] 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 증가 추이 .....	118
[그림 3-2] 지방자치단체별 가정외보호아동 서비스 예산 .....	120
[그림 3-3] 광역시별 사회복지비와 1인당 사회복지비 .....	122
[그림 3-4] 아동복지시설 시도별 입지 계수 .....	123
[그림 3-5] 지역유형별 아동보호관련 복지수요 현황 .....	135
[그림 3-6] 지역유형 및 분위별 아동보호 복지자원 실태 1 .....	137
[그림 3-6] 지역유형 및 분위별 아동보호 복지자원 실태 2 .....	138
[그림 3-7] 지역별 아동보호 관련 복지수요 대비 공급의 비형평성 1 .....	142
[그림 3-7] 지역별 아동보호 관련 복지수요 대비 공급의 비형평성 2 .....	143
[그림 3-7] 지역별 아동보호 관련 복지수요 대비 공급의 비형평성 3 .....	144
[그림 3-8] 아동과 청소년의 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	148
[그림 3-9] 위기도 분위별 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	151
[그림 3-10] 재정자립도 분위별 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	154
[그림 3-11] 공무원 수 분위별 보호자원의 비형평성 분석 결과 .....	158
[그림 4-1] 2017년 전국 아동학대 발생 대비 기관분포 및 기관 커버리지(2.5km 기준) .....	167
[그림 4-2] 2017년 서울시 아동학대 발생 대비 고위기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	168
[그림 4-3] 2017년 부산시 아동학대 발생 대비 고위기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	170

[그림 4-4] 2017년 대구시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	172
[그림 4-5] 2017년 인천시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	173
[그림 4-6] 2017년 광주시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	175
[그림 4-7] 2017년 대전시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	177
[그림 4-8] 2017년 울산시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	178
[그림 4-9] 2017년 세종시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	180
[그림 4-10] 2017년 경기도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	181
[그림 4-11] 2017년 강원도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	183
[그림 4-12] 2017년 충청북도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	185
[그림 4-13] 2017년 충청남도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	187
[그림 4-14] 2017년 전라북도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	189
[그림 4-15] 2017년 전라남도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	190
[그림 4-16] 2017년 경상북도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	192
[그림 4-17] 2017년 경상남도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	194
[그림 4-18] 2017년 제주도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준) .....	195
[그림 4-19] 2017년 17개 시도별 아보전 관할지역 및 아동학대 발생 대비 커버리지(2.5km 기준) ...	198
[그림 5-1] 아동기문제의 장기화와 문제의 복합성 .....	208
[그림 5-2] 스웨덴 행정체계 .....	210
[그림 5-3] 지방정부의 재정구조 .....	212
[그림 5-4] 광역지자체 지출구조 .....	213
[그림 5-5] 스웨덴 아동보호절차의 개시(entrance) .....	214
[그림 5-6] 스웨덴 아동보호업무 담당기관 .....	216
[그림 5-7] 스웨덴 아동보호절차도: 학대사건의 조사 및 개입 .....	218
[그림 5-8] 독일의 가족,노인,여성,청(소)년부 .....	223
[그림 5-9] 독일 지방정부의 아동청소년지원 조직체계: 하겐(Hagen)시의 사례 .....	223
[그림 5-10] 독일아동보호체계의 흐름도 .....	225
[그림 5-11] 독일 아동보호의 사법개입의 체계 .....	225
[그림 5-12] 독일 아동·청소년 보호의 주요 주체와 가정법원의 역할 .....	226
[그림 5-13] 독일 아동청소년보호의 구조 .....	228
[그림 5-14] 한국의 아동학대사례 업무진행도 .....	230
[그림 5-15] 스웨덴의 아동청소년보호 업무진행도 .....	230



[그림 6-1] 아동·청소년 보호예산의 일원화 .....	242
[그림 6-2] 아동보호전문기관 등의 설치현황 .....	244
[그림 6-3] 아동보호전문기관의 단계적 확충방안 .....	245
[그림 6-4] e아동행복지원시스템 활용도 제고 .....	260
[그림 6-5] 현행 아동 청소년 보호체계 .....	262
[그림 6-6] 아동 청소년 보호체계 개선안 .....	263
[그림 6-7] 지역사회 공공사례관리 조직 .....	265
[그림 6-8] 공공 - 민간 아동청소년 서비스 제공기관의 업무 연계 조정 .....	266
[그림 6-9] 아동·청소년 유사시설의 연계통합관리 .....	269
[그림 7-1] 아동·청소년 중심의 아동·청소년 보호체계 통합 .....	279



## 1. 연구의 목적 및 연구 방법

### □ 연구의 배경 및 목적

- 정부 부처들의 아동·청소년 보호관련 국정과제들은 종합적인 사회적 보호체계 구축과 시스템 연계의 중요성을 강조하고 있음
  - 보건복지부의 ‘미래세대 투자를 통한 저출산 극복’을 위한 아동보호 종합지원체계 구축은 학대아동, 입양아동, 요보호아동 지원을 위한 중앙과 지방의 컨트롤타워 기능 및 공공성 강화를 그 주요한 내용으로 함
  - 여성가족부의 ‘아동·청소년의 안전하고 건강한 성장지원’을 위한 과제는 사회적 보호가 필요한 청소년을 위한 사회안전망 강화를 위해 아동·청소년 업무와 가족정책의 연계·통합 추진을 핵심적인 내용으로 함
  - 교육부는 ‘미래교육환경 조성 및 안전한 학교구현’을 위한 국정과제를 제시했으며 아동학대 조기발견을 위한 시스템 연계를 핵심 추진계획으로 선정
- 현행 아동보호제도는 아동안전과 보호에 대한 1) 국가책임성과 공공성 부족, 2) 아동 보호전달체계의 분절, 3) 아동보호서비스의 전문성 부족의 한계가 있음
  - 국가책임성과 공공성 부재: 아동보호업무 민간위탁 운영, 아동보호의 공적 책임성 부재
  - 아동보호전달체계의 분절: 공급자 중심의 서비스 제공, 서비스의 연속성 단절
  - 아동보호서비스의 전문성 부족: 공공 및 민간 아동보호의 인력 및 근무환경과 서비스전문성의 부족
- 이에, 본 연구는 사전예방적이며 가족지원에 중점을 두는 지역기반의 통합적인 아동보호체계의 구축을 위해 지역의 아동복지현황과 불균형에 대해 실증분석하고, 지역 특수성을 반영하여 통합적인 아동보호체계를 구축하기 위한 구체적 개편방안을 제시하는 데 그 목적을 둬.

□ 연구내용 및 연구방법

- 국내외 아동·청소년·가족 보호체계 문헌고찰
  - 선행연구에서 제시하는 개편방향 및 대안 검토
  - 아동·청소년보호제도, 전달체계 개선연구 등 선행연구 분석을 통해 정책현황, 주요제도·운영·전달체계 등 쟁점 검토
- 지역아동복지 격차, 불균형에 대한 선행연구 검토
  - 아동복지사업의 지방이양 현황, 아동복지의 지역격차 실태
  - 지방정부의 아동복지재정 지출의 결정요인분석
  - 아동복지서비스의 수요-공급불균형 관련 선행연구 분석
- 통합적 아동보호체계 해외사례분석
  - 스웨덴, 독일 등 해외주요국의 통합적 아동보호체계 분석
  - 아동 및 가족복지서비스에서 중앙과 지방의 역할과 관계검토
- GIS 공간분석방법을 활용한 시각화 분석
  - 지역 간 격차분석을 위한 아동복지지표의 검토 및 분석
  - 아동복지자원의 지역격차에 대한 GIS분석
- 초점그룹인터뷰(FGI) 실시
  - 공공·민간의 아동·가족지원 사례관리 실무자, 아동복지·보호 관련 지자체 공무원 FGI
- 전문가 정책간담회 개최
  - 행정자료 수집을 위한 관련부처 정책 담당자 간담회

## 2. 아동 보호체계 현황과 문제점

□ 위기 아동·청소년의 개념과 범주 1)위기아동과 위기청소년의 개념

- 아동복지법에서 위기아동은 ‘보호대상아동’과 ‘지원대상아동’으로 규정

- 보호대상아동: 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동(아동복지법 제3조 4)
- 지원대상아동: 아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동

〈표 1〉 보호대상 및 지원대상아동

		(단위: 명, 건, 가구)	
구 분		인원(가구)수	
인구수(명)	총 인구수	51,422,507	
	아동(0~17세)	8,480,447	
가구수(가구)		20,167,922	
보호대상 아동	발생유형별 요보호아동(명)	기아	261
		미혼모아동	850
		미아	12
		비행가출 부랑아	229
		학대, 부모빈곤·실직, 부모사망, 부모 질병, 부모이혼 등	2,769
		총계	4,121
	시설보호아동(명)	아동복지시설	1,796
		아동공동생활가정	625
		총계	2,421
	가정보호아동(명)	가정위탁	990
		국내입양	708
		소년소녀가정 내 아동(0~17세)	2
		총계	1,700
	학대아동(건)	아동학대 판정사례	22,367
		조기지원사례	2,336
		일반사례	6,176
		조사진행 중 사례	44
		총계	30,923
지원대상 아동	기초수급아동(명)	기초아동수급자수(0~19세)	386,882
	한부모가족(수)	한부모가족수(지원법대상)	445,801
	다문화가족(명)	다문화가족 자녀(0~18세)	278,036
	장애아동인구수(명)	장애아동인구수(0~19세)	89,786

주: 1. 모든 정보는 2017년 기준

2. 한부모가족수는 2016년 기준(여성가족부 2018 한부모가족실태조사 사전조사 참고)

3. 다문화가족 자녀수는 2015년 기준(여성가족부 전국다문화가족실태조사 참고)

- 청소년복지지원법에서 위기청소년은 ‘가정문제가 있거나 학업 수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년’(청소년복지지원법 제2조)로 정의

□ 위기 아동·청소년의 개념과 범주 2) 정책대상으로서의 아동·청소년

○ 다양한 법제도적 규정에 따라 법률 적용대상 연령의 차이가 존재

- 아동 연령: 아동복지법에서는 ‘18세 미만의 사람’, 민법에서 미성년자는 ‘19세 미만의 자’, 저연령 아동은 모자보건법에서는 영유아를 ‘출생 후 6년 미만’으로, 영유아보육법에서는 ‘6세 미만 취학 전’으로 규정되어 있으며, 도로교통법 상 어린이는 ‘13세 미만’.
- 청소년 연령: 청소년기본법에서는 ‘9세 이상 24세 이하’, 청소년복지지원법에서는 ‘9세 이상 18세 이하’, 청소년보호법에서는 ‘만 19세 미만’, 소년법에서 소년은 ‘19세 미만’.

〈표 2〉 국내법상 아동 관련 법률의 기준 연령

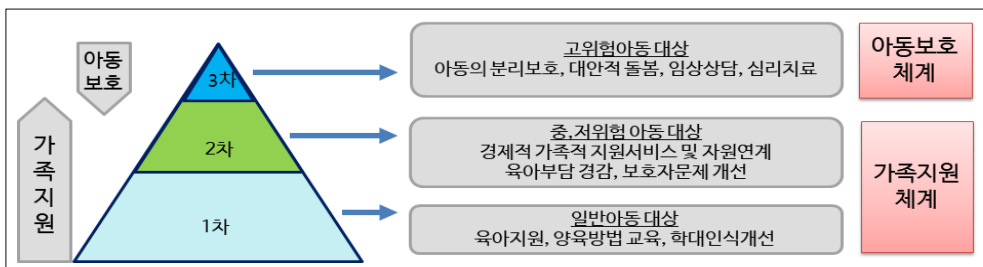
용어	기준연령	법률
아동	18세 미만	아동복지법, 한부모가족지원법, 국민기초생활 보장법, 입양특례법
청소년	9세 이상 24세 이하	청소년 기본법
	만 19세 미만	청소년 보호법
아동·청소년	19세 미만	아동·청소년 성보호에 관한 법률
아동·청소년	24세 이하	다문화가족지원법
미성년자	19세 미만	민법
형사 미성년자	14세 미만	형법
소년 소년 촉법소년 우범소년	19세 미만	소년법
	10~14세 미만	
	10세 이상	
영유아	영유아	모자보건법
	신생아	
	출생 후 6년 미만	
	출생 후 28일 이내	
영아	24개월 이하	아이돌봄 지원법
아이	만 12세 이하	
유아	만 3세~초등학교 취학 전	유아교육법
영유아	6세 미만 취학 전	영유아보육법
어린이	13세 미만	도로교통법

○ 연령 기준에 근거하여 주무부처의 업무는 이원적 체계로 구성

- 보건복지부는 만 18세 미만 아동 대상 아동복지 및 보호 관련 업무를, 여성가족부는 만 9세~만 18세 또는 만 24세 등으로 구분되는 청소년·청년 대상의 복지 및 보호와 관련한 업무를 주관

- 아동·청소년의 주요 생활공간에 따른 이분법적 정책체계구분과 주무부처의 구분이 또한 존재
  - 만6세에서 만 18세 미만의 학령기 위기아동이 학교공간 내에서 존재할 때는 학교 내 위기아동으로 규정되고 교육부의 교육 및 복지정책의 주요대상, 학교밖에 존재할 때는 학업중단의 학교밖 아동·청소년으로 규정되며 여성가족부의 청소년복지 정책의 주요대상
- 아동·청소년의 안전과 보호에 위협이 되는 상황과 위기로인은 아동의 주생활공간인 가정, 학교, 지역사회 전반에 걸쳐 존재함
  - 다양한 위기상황으로부터 효과적으로 아동·청소년을 보호하기 위해서는 아동의 특성에 따라 분절화된 다양한 아동·청소년 복지전달체계 간의 협력적 연계가 필수적임
- 위기 아동·청소년의 개념과 범주 3) 아동·청소년 보호체계의 범주: 보편성과 통합성
  - 아동위기의 수준에 따른 아동보호의 연속성이 확보되어야 하며, 이를 담보할 수 있는 통합적인 아동보호체계의 구축을 필요로 함
    - 1차적 아동보호는 아동에게 가해지는 위해와 폭력을 예방하기 위한 보편적인 전략으로써 모든 아동 및 가족에게 적용
    - 2차적 예방은 폭력과 학대에 취약한 특정 그룹의 아동을 대상으로 조기개입서비스를 제공
    - 3차 수준의 아동보호는 고위기의 아동 또는 학대를 경험한 아동을 대상으로 즉각적인 개입과 대응

[그림 1] 아동위기에 따른 아동보호의 연속성



자료: 류정희 (2018). 아동의 안전한 성장을 위한 지역기반 아동보호정책의 방향과 과제. 보건복지포럼, p.18.

## □ 위기 아동·청소년 현황과 특징

- 추계아동인구의 지속적인 감소에도 불구하고, 2001년부터 2017년까지 학대 피해아동 발견율은 큰 폭으로 증가
  - 2017년 34,169건으로 2015년 19,214건 대비 78%증가
  - 2017년에 신고 접수된 34,169건 중 재신고 사례에 해당하는 건수는 3,520건으로 전체 신고사례의 10.3%에 달함
    - 재신고사례는 아동학대에 대한 지역사회예방 및 사후관리체계의 효과성을 보여주는 지표
- 아동학대사례 신고 접수 30,923건 중 신고의무자에 의한 신고는 28.6%
  - 2016년 신체학대, 성학대, 방임의 경우 신고의무자가 비신고의무자에 비해 높은 학대 발견율을 보인 반면 정서학대 유형에서 신고의무자가 비신고의무자보다 5.4%포인트 더 낮게 나타남
    - 정서학대는 비가시성(invisibility)과 만성적 성격(chronicity)을 가지며 상대적으로 사회적 인식 및 합의가 불명확하다는 특성에 기인한다고 해석할 수 있음
- 2017년에 피해아동 대상 서비스는 총 501,465회, 학대행위자 대상 서비스는 총 193,458회
  - 가족기능강화서비스는 3.2%~5.9% 수준: 원가정에 대한 지원과 강화 우선이라는 아동학대예방 및 사후개입체계의 지향과 실제의 개입현실과의 차이
- 초·중·고교 재학생 가운데 반사회성·공격성·우울 등 위기요인과 가출·학업중단·학교폭력 등 위기결과를 고려하여 위험군 규모를 추정한 결과, 재학생 약 430만 명 가운데 약 17.2%(약 74만 명)가 위험군에 해당
- 가출청소년의 경우 명확한 규모를 파악할 수 있는 국가수준의 통계도 부재한데, 2009년 이후 초·중·고교 재학생의 생애가출경험률이 10% 수준을 유지하고 있어 가출청소년의 규모는 약 40 만 명 이상인 것으로 추정
  - 국제사회는 청소년기의 가출행동을 비행·일탈로 낙인찍지 말 것을 권고하고 있고 가출이 탈출인 경우도 적지 않음



## □ 아동·청소년보호체계 현황과 문제점 1) 아동·청소년 보호체계의 공적 책임성

### ○ 아동·청소년 보호를 위한 재정책임성

- 아동·청소년 보호예산 총량의 절대적 부족: 전체 국가예산 대비 아동·청소년 관련예산의 비중은 2016년 기준 전체예산의 17.6%, GDP대비 2.9%
  - 보육예산이 아동청소년 예산의 94.1%, 나머지 5.9%의 예산만이 아동복지, 청소년, 소년사범, 아동폭력예방 등의 분야로 투입
  - 아동학대 발생 증가 추세에도 불구하고 아동보호예산은 동결되거나 감소
- 아동·청소년보호를 위한 재정구조의 불안정성
  - 2005년 지방이양 되었던 아동학대 관련 예산은 2015년 국가책임 강화를 위해 국가사무로 전환됨
  - 아동학대예방사업의 사업주체는 보건복지부인 반면, 국고지원의 재원은 3개의 국고 재원(범죄피해자보호기금, 복권기금, 일반회계)으로 편성
    - \* 기금은 중앙예산기관이나 국회의 통제보다는 기금운용 주체인 주무부처의 재량을 우선시하여 운영
- 법률 및 지침 상 불비(不備) 문제
  - 위기 청소년의 특성상 제도의 사각지대에 있는 위기청소년을 발굴하기도 어렵고, 발굴하더라도 대상자 선정 시 부모의 소득·재산 기준을 적용하는 경우 대거 탈락이 발생하게 되며 급여액이 극소하여 탈위기를 기대할 수 없는 수준이므로 일선에서 적극적인 제도 홍보도 쉽지 않음
  - 「청소년복지 지원법」 제19조부터 제21조에 근거한 ‘(위기청소년)교육적 선도제도’와 같이 법률에 근거를 둔 명확한 국가사무라 하더라도 국비조차 확보하지 못해 사문화되는 경우도 있음

### ○ 아동·청소년보호체계의 공적 책임성 확보

- 2000년 아동복지법이 전면 개정되고 아동보호전문기관이 도입됨으로써 우리나라의 공적 아동보호체계는 구축되었으나, 공공서비스인 아동보호업무가 민간위탁 운영됨으로써 아동보호의 국가책임성, 공적 책임성의 강화필요성이 지속적으로 제기되었으며 현재 아동보호 인프라는 예산의 제한성에

따른 양적 확충의 필요성과 민간위탁운영형태에 따른 공공성의 강화라는 두가지 핵심적인 과제를 가짐

- 첫째, 제한적인 예산으로 인해 아동보호전문기관, 아동학대쉼터 등 아동학대사건에 대응할 수 있는 핵심적인 인프라의 심각한 부재
- 둘째, 2000년 아동복지법이 전면 개정되고 아동보호전문기관이 도입됨으로써 우리나라의 공적 아동보호체계는 구축되었으나, 공공서비스인 아동보호업무가 민간위탁 운영됨으로써 국가책무성, 공적 책임성 부재
- 위기청소년을 위한 지역 간 인프라에 편차가 크고 이는 서비스의 격차를 유발하여 관련 법률에서 명시한 위기청소년 대상 보편적 서비스 전달을 어렵게 하고 있음
- 지방 사무로 설치·운영되고 있는 각종 위기청소년 관련 인프라 및 위기청소년 대상 사회서비스에 대한 실태분석을 기반으로 아동·청소년 인구 감소에 대응한 중장기적 대응전략 마련이 요구됨

#### □ 아동·청소년보호체계 현황과 문제점 2) 아동·청소년 보호체계의 분절성

##### ○ 중앙의 기획조정컨트롤타워의 부재

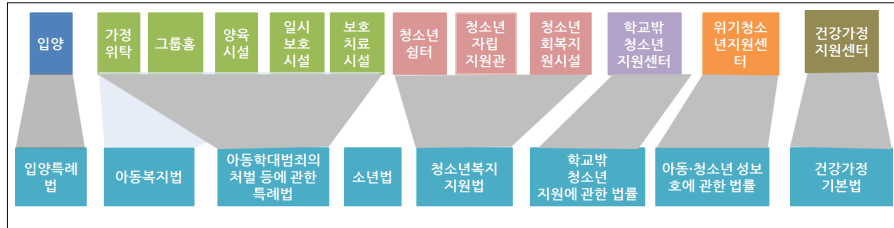
- 아동보호체계와 청소년보호체계간의 유기적 연계 또는 통합을 위한 중앙의 컨트롤타워 부재는 유사서비스 중복제공, 필요한 서비스 미제공 및 사각지대에 대한 책임소재의 불분명, 중복투자로 인한 자원낭비의 문제를 초래
- 현재 우리나라의 중앙부처 아동·청소년 관련 업무는 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등으로 분산되어 아동보호체계, 청소년보호체계, 가족보호체계 등으로 분절되어 기능하고 있고 이들 보호체계들은 보호 대상 아동의 연령, 위기 유형 및 사업의 주관 부처나 정책 배경 등에 따라 별도로 형성
- 아동(만0~18세미만)과 청소년(만 9세이상~24세이하)은 근거법에서 규정한 연령대 중 만 9세부터 18세미만이 중첩되며, 이는 아동보호체계와 청소년보호체계의 정책대상의 중복성을 의미하기도 하지만 부처 간 칸막이 현상으로 인해 동일대상에 대한 다른부처의 별개의 정책을 공급자 중심으로 추진

- 유엔아동권리위원회는 두 부처로 분리되어 있는 행정체계를 개선할 것을 권고한 바 있음(UN아동권리위원회, 3, 4차 국가보고서 권고사항).

〈표 3〉 아동, 청소년, 가족전달체계의 대상아동 및 제공주체 비교

	대상아동 위기유형	제공주체			
		법무부 소년원 소년교도소	여가부	교육부	복지부
특수전문 서비스	범죄				
보호 및 지원 서비스	학대/방임				요보호아동 시설보호 아동양육시설 아동일시보호시설 아동보호치료시설 아동직업훈련시설 아동자립지원시설 아동종합시설 공동생활가정 소년소녀가정 아동보호
	요보호아동				가정위탁지원센터 위탁가정(아동) 입양(기관) 실종아동 지원사업
	가정 위탁				
	입양				
	실종				
	한부모		모자보호시설 부자보호시설 모자자립시설 일시지원 복지시설 미혼모자가족복지시설 공동생활가정 한부모가족 복지상담소		
	가정 폭력		가정폭력 피해자 보호시설 가정폭력 피해자 상담소		
	성폭력/ 발달장애		성폭력 피해자 보호시설 성폭력 피해자 상담소 해바라기 아동센터		
	성매매		성매매 피해자 청소년 지원시설		
	학교폭력			학교폭력 SOS 지원단	
보호 및 지원 서비스	학교부적응/ 학업중단 가출, 성매매, 폭력, 자살, 우울증 및 중독		청소년 쉼터 지역사회청소년 통합 지원체계 (CYS-Net) 청소년동반자 프로그램	Wee 프로젝트 Wee클래스/센터/스쿨	
	빈곤				희망복지지원단 드림스타트
	장애, 돌봄취약 가족지원		건강가정지원센터		
	저소득, 한부모 돌봄취약		청소년 방과후 아카데미 청소년 상담복지센터 청소년 상담서비스 청소년 참여위원회 청소년 운영위원회 청소년 특별회의 청소년 참여 지역사회변화 프로그램 청소년 동아리활동 청소년 문화존 청소년 활동진흥센터 청소년 자원봉사활동	방과후학교 교육복지 우선지원사업	지역아동센터
일반 아동					

[그림 2] 아동·청소년 관련 근거법



- 아동정책조정위원회, 청소년정책위원회가 협의를 하지만 대상과 제도 및 사업의 중복성과 유사성을 고려할 때, 장기적으로는 단일화된 아동·청소년 보호체계의 통합조정기능을 수행하는 기구의 통합을 고려해볼 필요가 있음

○ 지역의 기획조정 컨트롤타워 부재

- 지역단위 공공통합사례관리 체계의 분절성
  - 공급자 중심 분절적 지원체제로 수요자인 아동에 대한 서비스의 불연속성과 연령, 욕구별 아동·청소년집단의 구분에 따른 서비스의 차별이 존재
  - 아동이 직접적인 지원대상자가 아닌 경우 희망복지지원단에 의뢰되고 아동이 직접적인 지원대상일 경우 드림스타트로 의뢰. 드림스타트는 지역에 따라 사업운영으로 인해 사례관리가 20%에 불과한 경우도 다수
  - 읍면동-희망복지지원단 연계는 대체적으로 원활하지 않고 드림스타트의 사례관리와 CYS-Net의 사례관리 간 연계도 아직까지 원활하지 않은 것으로 나타남
  - 특히 드림스타트 지원 대상에서 제외되는 12세 이상 아동, 희망복지지원단 사례관리 가구 내 위기 수준이 높은 청소년 사례가 CYS-Net으로 자동 이관되지 않음

“연계의 어려움은 저희는 이용의 제한점이 12세 미만이어야 한다 저소득이어야 한다 두가지가 있어요. 근데 저쪽은 아니고 실질적으로 집중에서 필요한 친구들 청소년인 경우도 있고 그러면 저희가 또 걸림돌이 되고 또 소득이 많은 경우 또 안되는게 있는 거라서 접점이 일부밖에 없더라는 거죠.” (8)

- 따라서 드림스타트 이후 12세 이상 사례를 CYS-Net에 이관하여 탈위기 시 까지 연속성 있게 지원하거나, 드림스타트의 지원대상 연령을 18세 미

만까지 확대하는 방식으로 보호의 공백을 해소하는 전략이 필요

- 지역 내 통합사례관리와 서비스의 연계: 아동보호체계 내 서비스의 제공대상은 요보호아동과 학대피해아동으로 구분되며 전달체계 또한 이원화
  - 요보호아동 보호는 지자체의 아동복지담당 공무원이 가정내 보호가 어려운 아동 발견시 개인적 사례판단과 아동양육시설, 공동생활가정(그룹홈), 위탁가정 등 일시대리보호시설로의 아동배치를 전담
  - 학대피해아동은 아동보호전문기관과 일시대리보호체계를 축으로 작동하는 학대피해아동보호체계에 의해 보호
  - 위기아동이 가정외 보호시설로 들어가면 규칙적인 사후관리는 전혀 이루어지지 않고 있으며 원가정으로의 복귀가능성은 매우 낮음
- 지역 내 아동·청소년 사업의 분절성
- 청소년보호체계에서 주요 대상으로 보는 학교밖, 가정밖의 아동은 실제로는 가정 또는 학교에서 학대·폭력의 피해자인 경우가 많고, 위기로 인해 가정, 학교에서 보호받을 수 없는 조건에 있다는 점은 동일함
  - 하지만 서비스는 차별적으로 제공되고 있음: 사회복지사업법의 적용을 받는 청소년쉼터는 아동복지법의 적용을 받는 공동생활가정(그룹홈)과 기능이 거의 같지만 아동복지시설과 달리 입소자에 대한 생계비, 의료보호 지원이 없고, 아동발달지원계좌(CDA) 등의 정책에서 제외됨

“제가 누누이 계속 가서 얘기하는 게 부처 간의 칸막이가 너무 세서 부분 부분으로 만나 보고 얘기하면 비슷한 애들을 데리고 비슷한 서비스를 하는데 자원이 분배돼 있어서 제대로 서비스를 못 하는 현상들을 계속 보거든요. 이제 그 중에서 가장 심한 곳이 저는 가정 밖 청소년 아이들을 감당하고 있는 파트이지 않을까.” (9)

- 인프라에도 편차가 발생함: 아동복지시설은 아동수에 비례해 자립지원전담요원이 배치되고 청소년복지시설은 쉼터에는 배치되지 않고, 자립지원관(현재 전국 4개소)에만 규모 관계없이 1인씩 배치
- 지역사회 위기 아동·청소년관련 협의기구의 분절성: 분절성 해소를 위해 공공과 민간이 협의를 지속할 수 있는 사례관리 협의회가 진행되어야 함

- 지역사회복지협의체는 공공 주도로 위원이 구성되므로 수평적 관계로 작동하기 어렵고 인력, 재정 부족 등으로 한계가 있음

“협의체는 필요할 때마다 여는데 드림이 열수도 있고 아보전이 열 수도 있고 우리 센터가 열수도 있어요. 그런데 발생하는 사례들이 굉장히 고위기 사례기 때문에 기간 맞춰서 회의하고 도움을 주기에는 너무 위급한 아이들인 거예요. 그래서 바로바로 전화로 의뢰하고 개입하는 경우가 훨씬 많고 주로 그렇게 업무를 하고 있어요(12).”

“제일 나쁜 것이 협의체 회의라고 하는데 내가 전혀 모르는 사례를 회의하고 그런 거예요. 최근에는 그런 거 많이 줄이고 자기 사례에 도움이 되는 기관하고만 소집단으로 필요 시 회의하는 것으로 바꾸고 있어요. 평가와 실무가 충돌하는데 우리도 정기적으로 회의해야 하지 않나 고민했지만 정말 쓸데없다는 것을 경험하고 나서 필요할 때마다 수시로 만나는게 훨씬 효과적이고 아보전회의도 공문 없이 수시로 만나요. 형식적이고 화려한 회의록도 다 생략해요. 안건만 딱 논의하고(8)”

- 아동복지지역의 아동복지심의위원회와 청소년영역의 CYS-Net운영위원회를 확대통합하여 운영하는 방안을 고려해볼 수 있음

#### ○ 위기 아동·청소년 보호정보의 분절성

- 2018년 개설된 e아동행복지원시스템이 위기아동발굴 및 스크리닝을 통한 아동학대의 사전예방을 위해 효과적으로 활용될 수 있음
- 가정위탁통합전산시스템, 국가아동학대정보시스템, 입양정보통합관리시스템, 자립지원통합관리시스템, 사회복지시설정보시스템, 행복e음시스템, 실종아동 등 위치정보시스템 및 프로파일링시스템 등으로 각 단위업무 및 운영기관 중심이며 정보공유나 연계가 미흡함
- 민간은 공공시스템에 접속권한이 없기 때문에 정보공유에 한계가 있는데 개인정보보호를 심각하게 침해하지 않는 선에서 정보에 대한 공유가 필요

“지금 위기청소년 중심으로 한 DB가 있는데, 그게 이제 여성가족부 산하인 청소년 상담복지개발원에서 구축한 DB가 있어요. 그게 원래는 상담복지센터에 접속될 때 CYS넷으로 들어온 데이터랑 관리가 되다가, (최근에는)쉼터 쪽 데이터까지 여기서 관리를 해요. 꿈드림은 학교 밖 청소년 지원센터 데이터까지 이렇게 세 개의 위기 청소년 데이터가 있는데, 이게 행복e음하고 전혀 연동이 안되고, 이 사례가 저리로 가거나 저 사례가 이리로 오는 경우가 없다는 거죠. 전혀 연계가 안 돼서. 일종의 여기는 섬이라고 보시면 돼요.” (9)

“아이가 공급자 중심의 서비스가 아니라, 치료자중심에서는 동질적인 서비스가 제공돼야 되는데. 쉼터를 가는 아이나 보육원에 있는 아이나 기능적으로는 똑같아요. 집이 해체돼서 어딘가에 머무르는 거밖에 사실 (다른점) 없는 건데. 문제는 쉼터나 상담복지나 꿈드림센터가 지금 현재 시스템에는 사회보장시스템이 접속이 안돼요. (9)

## □ 아동·청소년보호체계 현황과 문제점 3) 아동보호체계의 전문성

- 아동학대특별법 시행이후 아동학대 의심 신고사례는 급증하고 있는 추세이며 이에 따른 조사업무의 급증에도 불구하고, 아동보호전문기관 및 학대피해아동 보호 쉼터의 수, 종사인력의 수는 절대적으로 부족
  - 아동보호전문기관의 상담원들은 신고접수, 현장조사, 사례판단, 조치결정, 서비스 제공, 사례종결까지 모든 과정을 담당하고 있으며 1인당 평균 사례 수는 57.5사례(미국의 권장 사례 수는 12-17사례)
  - 부족한 인력문제로 제대로 된 사후관리가 이루어지지 못하고 있으며 업무의 과부하로 인해 상담원의 소진과 높은 이직율, 서비스의 질적 저하 문제 발생

“00칭 산하 APO들도 77%가 바뀌었어요. 세 명 중 두 명이 힘들어서 다른 데 가고 올해 2/3 이상이 처음 이 업무를 하는 사람들이란 얘기에요. 다 초짜예요. APO끼리 서로 물어보고 눈치보며 이런 상태인데 전문성을 기대한다는 거는 굉장히 어렵죠. 이런 상황인데 아동학대 떨어지면 처리를 해야 하고 입건을 하느냐 마느냐(중요한 판단인데).. 요즘 아보전가면 인사가 뭔지 아세요? 내년에도 볼 수 있나요? 농담이 아니예요(15).”

“아동전담공무원이라는데 1년 동안 네 번이 바뀌었어요. 그리고 “다음에 오실 땐 저 없을 거예요.” 그랬는데 정말 없더라고요. 저(경찰)도 쓸데없는 반복적인 교육을 공무원들과 1년에 한 번씩 보수교육으로 듣는데 거기 가면 저희들 꿈은 빨리 아동을 떠나는 거예요(15).”

“저출산대책 얘기하지만 아동과 함께 일하는 사람들이 행복하고 일하고 싶은 조건을 만들어야 되잖아요. 민간영역은 너무 척박하고요 그냥 다들 한 번 거쳐가는 곳이라고 생각해요. 스웨덴 공무원에게 물어보니 한 사람이 10년, 20년씩 아동청소년 일만 계속 하는 거예요. 그 어떤 연구자보다 전문적이에요. 일본도 아동은 순환보직예외직종이에요. 아동이라는 특수성에 대한 인식이 있어야 하는 거예요(15).”

- 경험이 많고 전문적으로 훈련된 상담원들이 필요한데 이를 위해서는 상담원들의 업무량을 적정 수준으로 유지하고 전문성을 유지할 수 있도록 보다 많은 교육 및 훈련기회를 제공해야함

## 3. 아동보호자원의 지역격차

### □ 지역아동보호자원의 불균형성에 대한 선행연구

- 지방분권화와 아동복지서비스 지방이양: 2005년 지방자치단체 이양 국고보조사업 중 보건복지부 사회복지 관련 업무는 건수 기준 45%, 금액기준 62.2%의

비중을 차지하여 타 부처에 비해 압도적으로 높았음

- 그러나 당시의 보건복지부 예산 사업 중에서 중앙정부가 반드시 담당해야 하는 사업인 기초생활보장급여(1조 6,771억원)와 의료급여(1조 8,807억원)를 제외하면 사회복지 부문 예산의 67.1%가 지방정부에 이양된 것임
- 지방비 부담은 계속 높아져 지방재정 압박의 요인이 된 반면, 재정지원은 상대적으로 높아지지 않아(서정섭, 2011) 아동복지 서비스의 안정적이고 지속적인 공급의 방해 요인이 됨
- 아동복지자원의 지역적 불균형 실태: 선행연구들은 아동을 포함하여 취약계층을 대상으로 하는 복지서비스에 있어 지역 간 수요와 공급의 불균형이 존재하고 있음 보여줌(김정현 외, 2015; 김승희, 2015; 박세경 외, 2013; 이정은 외, 2014, 임석희, 2009).
- 아동복지서비스 수요·공급 분석을 중심으로 한 단순상관관계 분석수준에 한정되어 정교한 논의가 이루어지지 않는 한계가 있음
- 아동복지재정의 지역적 불균형 결정요인: 사회복지비지출에 주된 영향을 주는 요인은 인구 밀도, 재정자립도, 1인당 지방세 부담액, 전년도 복지비 지출 비율, 등록 장애인 비율 등(홍석자·서상범, 2010), 교육수준, 1인당 지방채무, 문화기반시설 수, 재정자주도(장동호, 2011) 등

#### □ 분석개요

##### ○ 분석데이터

- 지역단위: 전국 228개 기초자치단체의 인구와 자치행정권 등을 기준으로 다섯 개 유형으로 구분(기초자치단체의 유형은 50만 이상 대도시 15개, 광역시의 자치구인 제한도시 69개, 20만 이상 50만 이하 중소도시형 24개, 도농형 36개 그리고 농촌형 82개로 구분)
- 복지수요 데이터: 지역별 아동 인구, 아동보호시설 이용자, 통합사례관리 대상자, 드림스타트 대상자 그리고 학대피해 아동을 의미하는 아동보호전문기관 사례관리 대상자



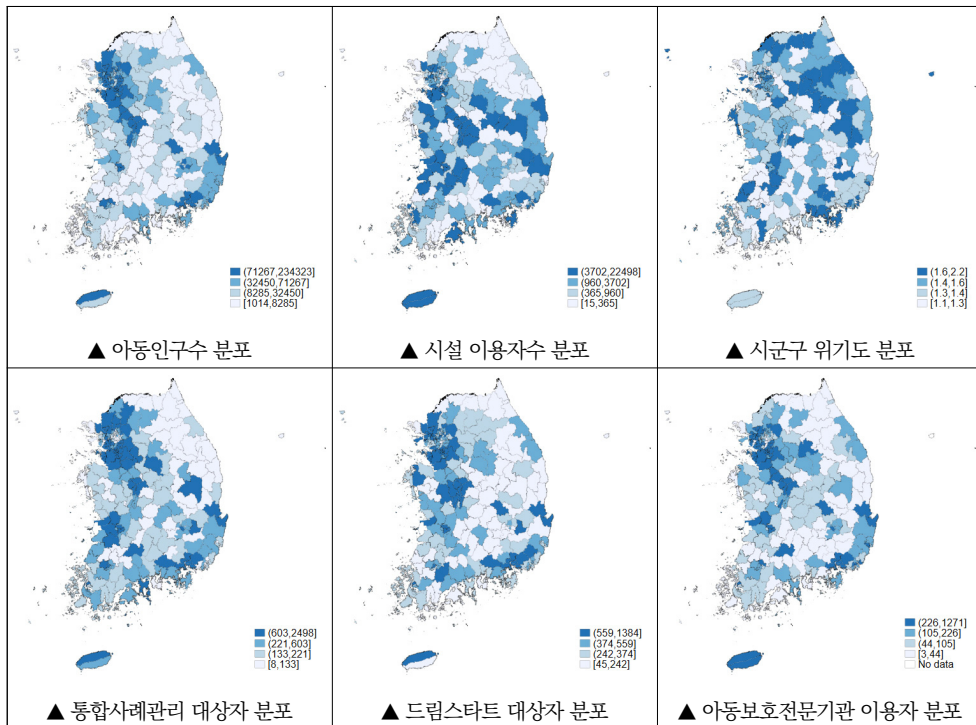
- 복지공급 데이터: 아동보호 시설, 시설 종사자, 시설 세입액, 지자체 사례관리 공무원, 지자체 사례관리 후 서비스 제공, 지자체 재정자립도

○ 분석 방법: 지역 간 상대적인 차이를 살펴보기 위해 비형평계수를 도출

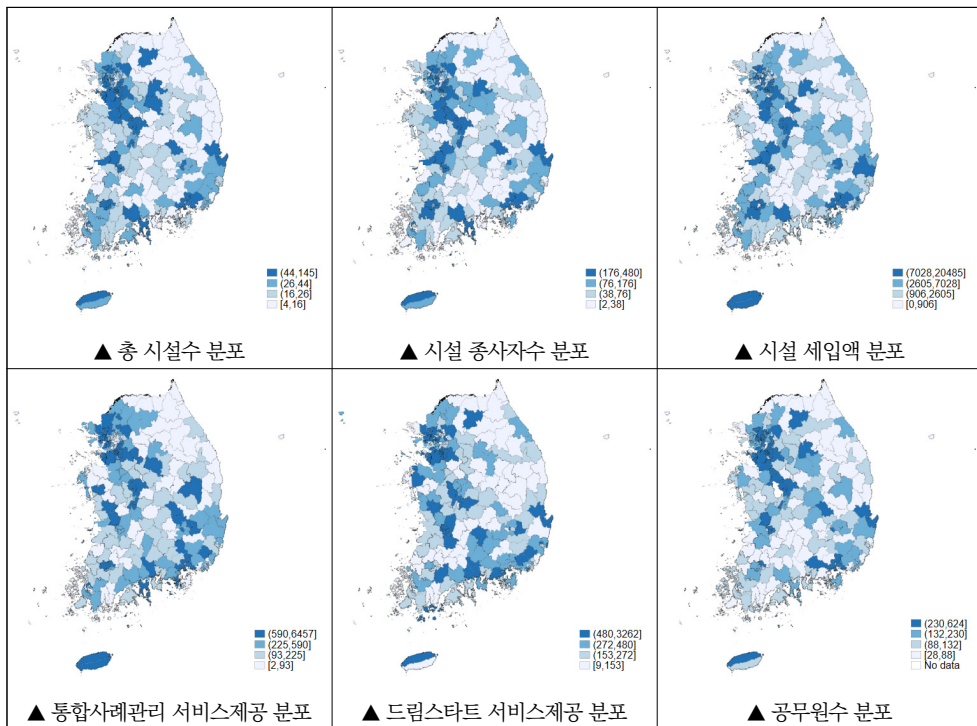
#### □ 실태분석

- 대도시형 중소도시형, 제한도시형이 다른 지역유형에 비해 아동인구와 시설 이용자, 복지시설, 복지시설 예산액, 사례관리 공무원 수 등 물리적인 보호자원이 많음
- 위기도 수준도 제한도시형이 가장 높고 도농형은 낮음

[그림 3] 지역유형별 아동보호관련 복지수요 현황과 지역유형 및 지역분위별 아동보호 복지자원 실태



16 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가



□ 수요 공급 간 상관관계 분석

- 재정자립도와 서비스제공은 인구규모와 정적 관계가 있으나 시설이용자 수와는 관계가 없는 것으로 나타남.
- 가족시설, 아동시설은 이용자수와 정적 관계가 있는 반면, 청소년 시설은 이용자 수와 관계가 없는 것으로 나타남 -> 청소년 시설은 수요 공급 적절성에 대한 검토 필요

□ 아동수요 대비 공급의 지역 간 비형평성 분석

- 아동복지 수요대비 공급의 지역 간 비형평성 수준은 높지 않은 것으로 나타남
  - 가족이나 아동시설에 비해 청소년 시설의 경우에 비형평수준이 상대적으로 높음
    - 청소년 시설이 없는 지역들의 존재로 인하여 그 격차가 크게 나타남
  - 인구가 집중되어 있는 지역들은 수요에 비해 서비스 공급 인력 수가 부족함

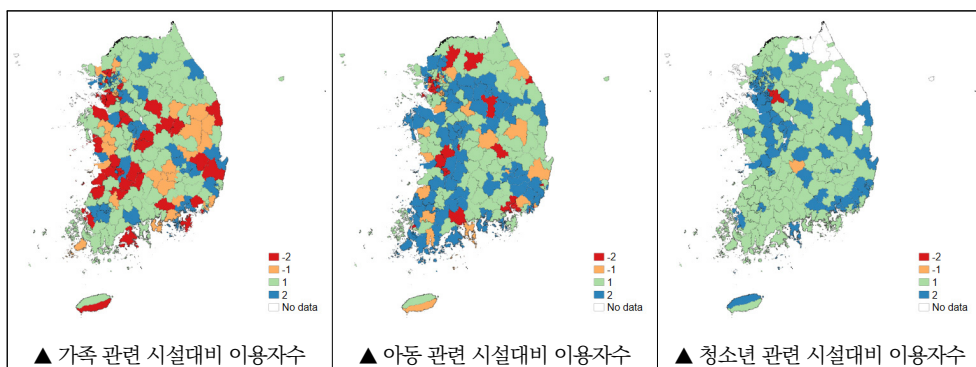
고 시설에 투입되는 금액 또한 서울 내 몇몇 제한도시를 제외하면 대부분의 도심지역에서 수요 대비 공급 부족 현상이 확인됨. 특히 인구가 밀집되어 있는 경기도 지방이 심각함.

- 아동 시설 대비 통합사례관리 대상자의 수와 공무원 수 대비 지역의 위기도 수준은 다른 지표들에 비해 비형평계수가 낮게 나타남
  - 서울, 경기 수도권과 광역시의 경우에는 위기도 수준에 따른 사회복지 담당 공무원 수가 일부 확보된 것으로 확인되었지만, 농촌지역은 그렇지 못함

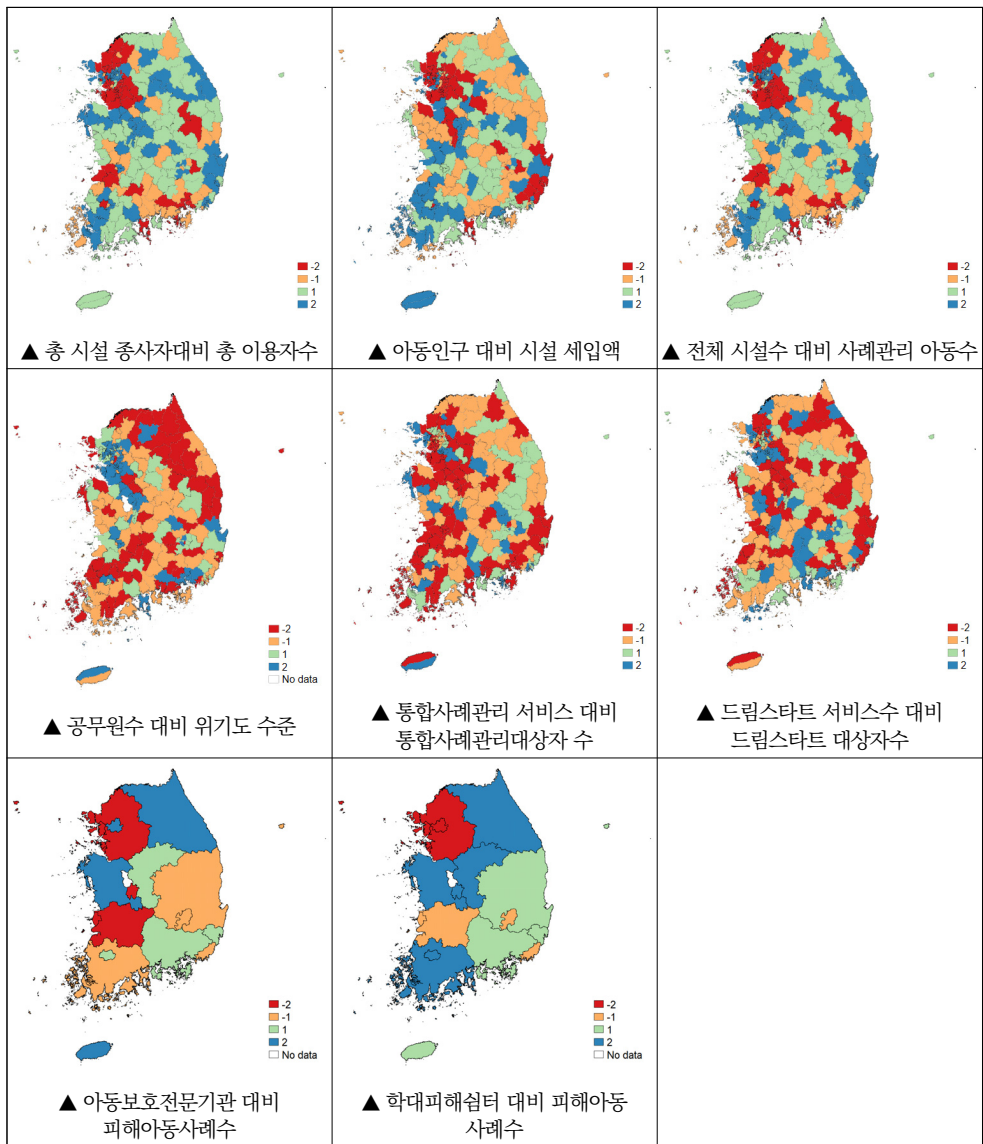
〈표 4〉 아동 관련 수요 대비 공급의 비형평성 분석 결과

공급	수요	비형평계수	비고
가족 관련 시설수	가족 관련 시설 이용자수	9.149041	다문화 포함
아동 관련 시설수	아동 관련 시설 이용자수	9.169491	
청소년 관련 시설수	청소년 관련 시설 이용자수	9.369743	
총 시설 종사자수	총 시설 이용자수	9.436668	
총 시설 세입액	아동 인구수	6.198236	
전체 시설 수	통합사례관리 아동수	5.650857	
공무원수	위기도 수준	4.189023	
통합사례관리서비스 수	통합사례관리 대상자수	10.18195	
드림스타트서비스 수	드림스타트 대상자수	5.306084	
아동보호전문기관수	피해아동사례수	5.523787	시도 단위
학대피해아동쉼터수	피해아동사례수	11.47038	시도 단위

[그림 4] 지역별 아동보호 관련 복지수요 대비 공급의 비형평성



18 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가



○ 연령별 보호자원 격차는 청소년이 아동에 비해 높게 나타남. 즉, 아동인구 (0~11세)대비 아동 시설의 수가 청소년인구(12~18세)대비 청소년 시설의 수 보다 형평성 수준이 높음

- 특히, 청소년 시설의 경우에는 강원도 지역을 중심으로 공급부족현상이 나타남

〈표 5〉 연령별 보호자원의 비형평성 분석 결과

공급	수요	비형평계수	분석단위
아동 관련 시설수	아동인구수(0~11세)	4.662058	시군구
청소년 관련 시설수	청소년 인구수(12~18세)	5.37001	시군구
아동 관련 시설 종사자수	아동인구수(0~11세)	4.857939	시군구
청소년 관련 시설 종사자수	청소년 인구수(12~18세)	4.784069	시군구
아동보호전문기관 제공서비스 총 수	서비스 대상 아동(0~11세)	6.270641	시도
아동보호전문기관 제공서비스 총 수	서비스 대상 청소년(12~18세)	5.941629	시도

- 아동복지시설 수, 시설종사자 수, 시설 세입액은 위기도 수준이 비교적 높은 지역(위기도가 높은 시설이 많은 지역일수록 해당 지역의 아동위기도는 높다고 가정하였음)에서 지역간 비형평지수가 더 높게 나타났고 통합사례관리 대상자와 시설 간의 분포는 위기도와 큰 관계가 없는 것으로 나타남
- 재정자립도가 높은 지역이 비형평성이 낮은 것으로 확인되어 지역 간 자원의 효율적 배분을 위해서는 지역의 재정자립 수준을 관리할 필요가 있음

## 4. 아동학대 수요공급 공간구조 분석

### □ 분석 개요

- 아동학대 수요 데이터: 2017년 중앙아동보호전문기관의 「2017년 전국아동학대 현황보고서」에서 보고 된 ‘시군구별 아동학대 신고 접수 건수’
  - 비공개인 세부데이터는 민감 정보(이름, 주민번호, 주소, 연락처 등)를 삭제하고, 개인정보가 보호되는 내에서 보건복지부와 사회보장위원회를 통해 제공받음
- 아동학대 공급 데이터: 사회보장정보원 시설정보시스템에 입력된 2017년 아동복지시설
  - 7,020개소(보건복지부 시설 5,823개소, 여성가족부시설 968개소, 시군구 229개소) 중 비밀보장 원칙으로 인해 주소를 확보하지 못한 학대피해아동 섭터를 제외한 6,963개 시설의 데이터를 분석에 활용

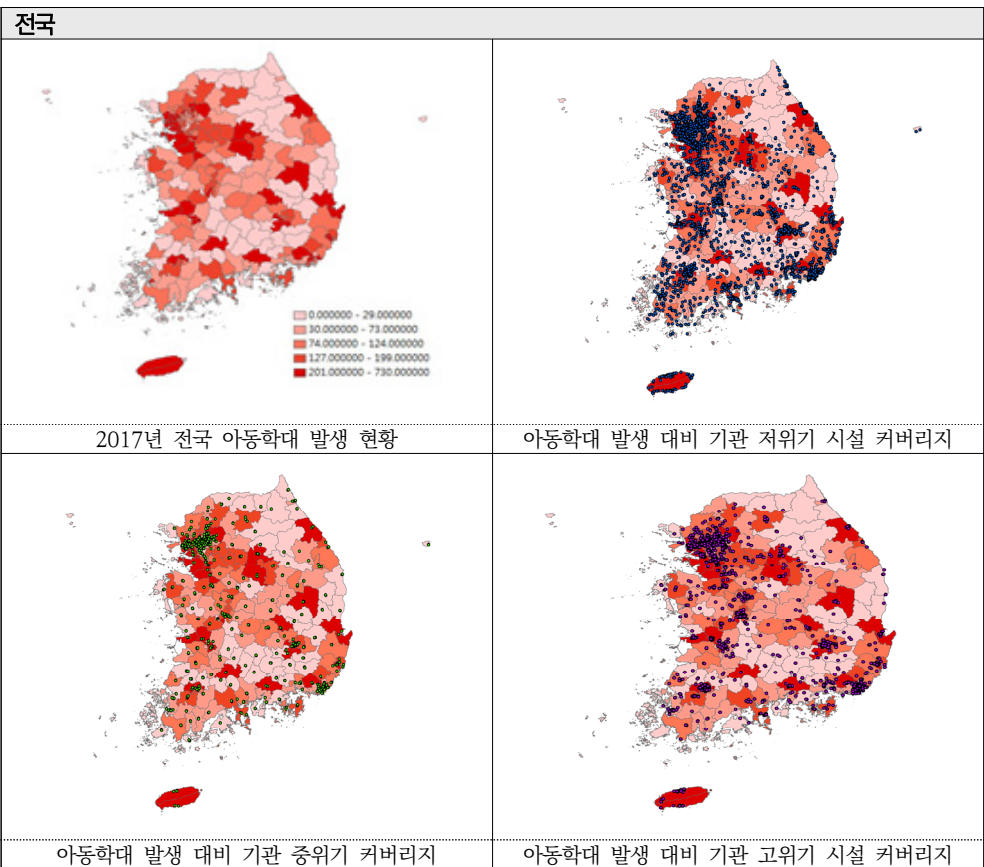
□ 2017년 아동학대 발생 대비 보호시설 공급현황

○ 전국 아동학대 발생 대비 기관분포 및 기관 커버리지

- 지역아동센터를 포함하고 있는 저위기 시설이 압도적으로 커버리지가 넓음
- 고위기 시설은 학대 발생건수와 매칭 시켜 보았을 때 시군구의 학대발생 위험지역과 균형 있게 배치되어 있지 않은 것으로 나타남
- 고위기 시설은 주로 대도시에 집중 배치되어 있고, 같은 수준의 학대 건수가 발생함에도 대도시와 비교하였을 때 중소도시와 농어촌 지역에는 시설의 배치가 상대적으로 매우 적음

○ 시도별 아동학대 발생 대비 기관분포 및 기관 커버리지 (상세 결과는 보고서 참고)

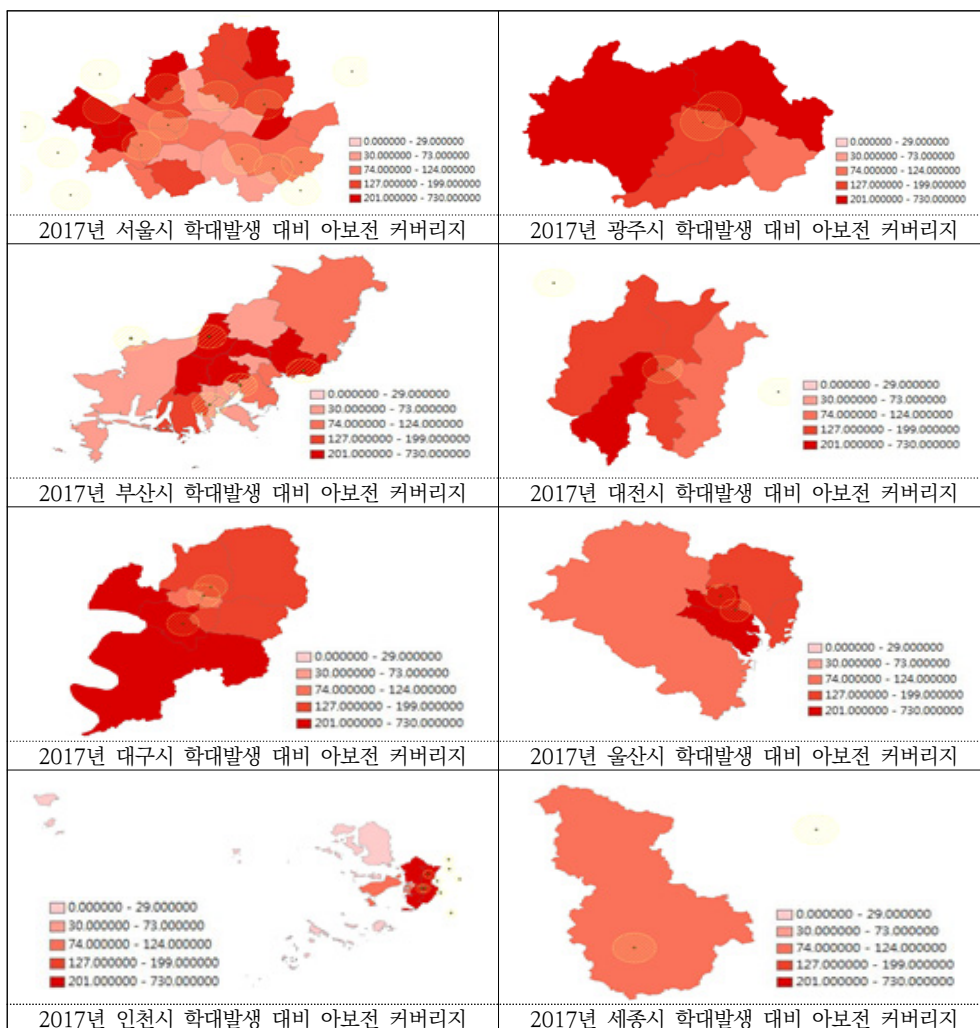
[그림 5] 2017년 전국 아동학대 발생 대비 기관분포 및 기관 커버리지(2.5km 기준)



# □ 아동학대 발생 대비 아동보호전문기관 공급분석

- 인천시, 충청남도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 경상남도의 아동보호전문기관은 섬 지역을 넓게 포함하고 있는데, 이는 타 지역 대비 아동학대 발생에 대한 신속한 대응의 한계가 있음을 나타냄
- 한 지자체에 배치되어 있는 아동보호전문기관이 커버할 수 있는 공간적 한계가 크고, 아동보호전문기관의 사각지대에 놓여 있는 군구의 범위가 광범위함

[그림 6] 시도별 아동학대 발생 대비 아보전 커버리지(2.5km 기준)



\* 17개 시도 전체에 대한 내용은 보고서 본문 참고



□ 아동학대 수요공급 공간구조 분석의 한계 및 제언

- 개인정보 보호로 인해 구체적인 지리정보를 파악하지 못한 한계가 있음
  - 정확한 위치정보(주소)를 파악하지 못하고 시군구 단위를 최소단위로 활용 할 수밖에 없었던 한계가 있음
  - 비공개 시설인 학대 피해아동쉼터 62개소가 제외되어 가장 높은 고위기군이 분석에서 제외되었다는 한계가 있음
- 17개 시군구별 아동학대 발생건수(수요) 대비 아동복지시설(공급)의 불일치, 도서 산간의 시설 부족을 넘어선 부재, 대도시중심의 시설 과대 배치
  - 시설 운영자 중심의 기관배치에서 발생된 문제로 볼 수 있음. 특히, 도서벽지의 보호체계(시설)가 거의 부재한 것을 보면 이러한 현상이 더욱 명확함
- 대도시가 중소도시와 농어촌에 비해 시설이 많음에도 불구하고, 학대는 비슷하거나 더욱 집중되어 있음. 이는 시설이 단순 증가보다 명확한 근거하에 배치되어야 함을 보여줌.
  - 민간시설을 적재적소에 배치하고 아동복지전달체계를 촘촘히 하여 전달체계(접근성)를 균형 있게 만들기 위해서는 공공의 역할이 필요
  - 공공(주무관청)이 근거 법령 및 질적 기준을 마련하여, 지역 내 수요에 따른 적절한 시설의 배치가 이루어 질 수 있도록 컨트롤 타워를 설치할 필요가 있음
- 인근지역의 자원을 공유할 수 있는 시스템 구축 필요
  - 시도 또는 시군구 내 자원은 부족하나 인근지역의 자원이 풍부한 지역과 지역 내 자원은 풍부하나 인근지역의 자원은 부족한 지역의 자원 교류를 통해 예산은 절감하면서 아동보호체계는 좀 더 촘촘하게 개편할 수 있음
- 학대발생 비율이 높음에도 해당 지역 자원과 인근지역의 가용자원이 없는 경우(특히 섬을 많이 보유한 지역의 경우)는 전달체계의 재구조화가 시급
  - 민간이 진입하기 꺼려하는(접근성 및 수익성 등의 부분에서) 지역은 공공이 개입하여 우선적으로 노력을 기울여야 함



## 5. 국외의 아동보호체계 현황 및 사례분석

□ 스웨덴의 복지행정체계: 중앙과 지방정부간 관계 및 역할

- 스웨덴 아동복지의 비전과 실천은 “모든 아이는 모두의 아이”로, 아동보호서비스의 대상은 특별한 사회적 지원을 필요로 하는 위기아동·청소년뿐만 아니라 잠재적 위기를 가진 모든 아동을 포함
  - 아동·청소년 보호체계는 모든 아동 및 가족에 대한 보편적 지원을 통한 1차적인 예방적 개입으로부터 중저위험을 가지고 있는 아동·가족에 대한 보호를 통한 2차적 개입, 복합적인 심화된 문제를 가지고 있는 위기아동·가족에 대한 집중적 개입을 통한 3차적 대응체계로 구성
- 스웨덴은 비례대표제 국가로, 국회에서는 국가의 사회정책 전반의 목적과 방향 등을 결정하는 반면, 지방의회는 각 지역의 특수한 욕구를 반영하여 구체적인 복지정책의 수위와 내용을 결정하는 체계
  - 우리나라처럼 시정을 책임지는 시장과 의회가 이분화되지 않고 시청/도청과 같은 행정부서는 지방의회에서 의결된 정책 사안을 집행·관리하는 방식으로 공공행정이 이루어진다는 점에서 차이가 있음
- 스웨덴의 복지행정체계는 소득보장과 사회서비스 제공체계로 분류
  - 소득보장, 급여는 중앙차원의 사회보험청과 노동청이 지방사무소를 통해 전담 / 의료, 교육 등 사회서비스는 광역과 기초단위가 담당 / 아동복지서비스 및 사회서비스 전반 지방정부가 자율성과 독립성을 가지고 수행
- 국민의 소득세 대부분이 지방세로 이루어져 있음. 특히 중하층은 소득세를 오직 지방세만 냄
  - 지방자치단체의 세입구조는 광역자치단체(란드스팅)의 수입 중 67%, 기초자치단체(코핀)의 수입 중 71%가 지방세를 통해 충당되며, 중앙정부로부터의 보조금은 각각 14%, 9%에 불과
  - 2013년 기준 주민납세의 대부분(80%)을 주민의 사회서비스, 즉 복지와 교육을 위해 사용

□ 지역을 중심으로 하는 스웨덴 아동·청소년 보호체계

- 예방중심의 아동과 청소년을 포괄하는 보호체계: 예방적 관점에서 아동과 가족이 필요로 하는 지원과 서비스를 제공하는 가족중심적 성격이 강함
  - 정부의 강제적 개입이 이루어지는 상황으로 악화되는 것을 예방하기 위해 아동과 가족의 협력을 기초로 하는 지원과 보호를 우선적으로 제공하도록 제도화
- 아동보호의 개시는 학대의심사례에 대한 신고 또는 지원을 필요로 하는 가족의 신청에 의해 시작되며 지방정부의 공무원인 사회복지사는 해당사례가 아동학대조사 또는 청소년비행 등에 대한 사법적 개입을 필요로 하는 사안인지 가족에 대한 지원과 서비스연계를 필요로 하는 사안인지를 판단
  - 아동복지서비스가 아동학대 뿐 아니라 청소년비행과 문제행동까지 포괄
- 아동보호의 공적 책임성
  - 중앙정부는 전반적인 사회서비스법을 제정하고 정책계획을 수립, 가이드라인을 제공하는 역할을 수행, 지방정부는 지방의 비정부기관, 보건기관 등과 협력을 통해 실질적인 보호절차와 서비스를 제공
  - 스웨덴 전체 노동인구의 25%를 차지하고 있는 지방정부의 공무원 인력은 아동보호서비스, 어린이집, 장애인, 노인, 기타 사회서비스 전반의 사례관리와 서비스의 직접제공을 담당

□ 스웨덴 아동보호정책의 도전: 가족지원과 아동보호의 경계

- 사회서비스법의 정책목표는 부모와의 협력 강화, 예방적 가족지원과 아동보호이지만, 보호체계는 신고의무자제도, 비행청소년에 대한 강제적 개입 등 사법적 통제기제를 동시에 활용하고 있는 복합적인 보호체계임
  - 이러한 이중적 접근방식은 실천과정에서 아동보호와 가족지원을 구분하는 기준과 정의의 모호함을 초래
  - 아동보호체계에서 아동이 주요한 주체로서 자신의 목소리를 낼 수 있는 제도적 방안마련을 모색하고 있음

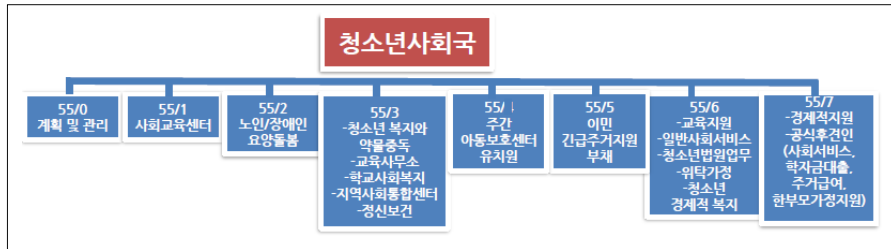
#### □ 독일의 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)을 기초로 한 아동보호 개입

- 보충성의 원리는 민간이나 개인이 책임과 역할을 가지고 다양한 임무를 수행하고, 국가의 개입은 최종적이고 보충적으로 이뤄져야 한다는 것이고 이것이 독일의 사회복지정책의 근간
- 헌법, 아동청소년지원법, 민법과 연방아동보호법은 독일아동 보호체계의 근거법임. 1990년도 아동청소년지원법시행, 2005년도 아동청소년지원법의 개정을 통해 기존의 예방적 지원체계를 보완
- 독일의 아동청소년보호는 신고와 처벌보다는 예방과 지원 중심
  - 신고의무제가 검토된 바 있으나 과거 나치즘 전체주의적 정권의 경험이 있는 독일은 중앙정부의 통제와 감독, 정보공유와 활용 등 단일한 중앙컨트롤 장치와 사회적 감시(밀고)시스템에 대한 사회적 거부감이 매우 강함
  - 신고의무자 제도 도입보다는 사전예방적이고 비처벌적인 관점에서 지역사회공동체 안에서 가족지원적 접근을 강화해야 한다는 원칙으로 합의
  - 모든 아동을 위한 보편적인 아동청소년 보호서비스의 제공을 핵심으로 하는 1차적 아동청소년보호체계의 강화

#### □ 독일의 아동·청소년의 통합적 보호체계

- 중앙의 연방정부(Bund) 차원 아동·청소년업무의 주무부처는 ‘가족, 노인, 여성, 청소년부’로, 산하에 가족국, 아동·청소년국을 설치하여 아동·청소년에 대한 지원과 보호를 그들의 주된 양육공간 및 성장공간인 가족의 체계를 중심으로 수행할 수 있는 조직적 구조를 확보
- 지방정부는 지역별로 조직구조와 체계의 운용에 있어서는 다양한 차이가 존재하나 기본적인 구조는 아래 그림과 유사함

[그림 7] 독일 지방정부의 아동청소년지원 조직체계: 하겐(Hagen)시의 사례

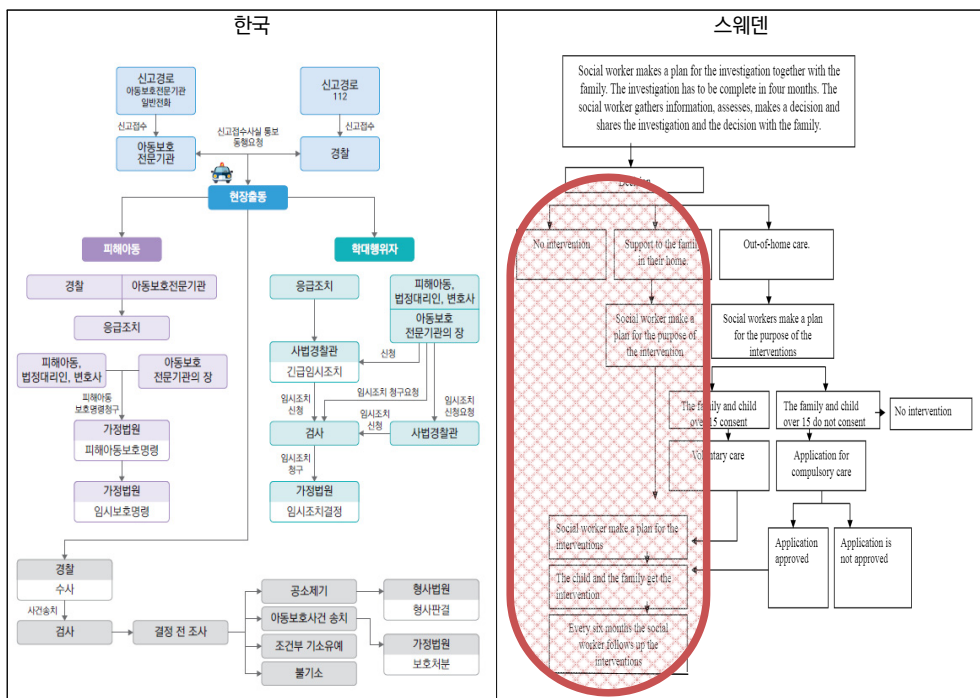


- 청소년청은 아동청소년 보호가 필요한 경우 공권력을 통한 신속한 개입과 더불어, 친권의 제한과 부모조치 등을 실행 할 수 있도록 가정법원과 유기적인 협력관계를 형성
  - 아동청소년지원법 (KJHG) 제 79조에 의거, 청소년청은 아동·청소년 보호의 총괄책임의 권한을 가지고 아동·청소년지원체계의 계획과 실행의 컨트롤타워 역할을 수행
    - 연방아동보호법에 따라 공공기관과 민간단체는 아동보호와 관련된 공동의 목표와 계획을 수립, 실행
    - 컨트롤타워로 기능하는 청소년청의 요청에 따라 가정법원, 민간단체 등은 사례 컨퍼런스에 의무적으로 참석
    - 독일의 아동·청소년 복지체계 내에서 NGO(Freie Träger) 등의 민간기구들은 커다란 역할을 담당
  - 보충성의 원칙에 따라 민간기구에서 유사한 형태의 서비스를 제공할 수 있다면 그것은 민간의 영역에 맡기며 시민의 다양한 욕구에 따른 선택권을 보장하는 다양한 서비스제공을 원칙으로 함
    - 하지만, 아동보호와 부모교육 등 법적으로 명시되어 공공이 이행해야 하는 업무의 경우에는 주정부가 이를 수행
- 스웨덴, 독일 사례의 시사점
- 우리나라는 신고와 처벌중심의 체계로 심각한 수준의 아동학대발생사례의 경우 아동학대처벌특별법에 따라 형사처벌의 대상이 되지만, 중저수준의 학대사

레에 대한 지역을 중심으로 하는 가족지원 및 강화 아동보호체계는 제대로 구축되지 못하고 있음

- 현재 논의되고 있는 아동·청소년 보호체계의 재구조화는 지역공동체를 기초로 가정내 보호를 받는 아동과 그 가족에 대한 지원체계를 촘촘하게 구축함으로써 1차적인 예방적 보호체계의 강화에 핵심을 두어야 함

[그림 8] 한국과 스웨덴의 아동청소년보호 업무 집행도 비교



- 재정과 체계 등 다양한 측면에서 공적 책임성 확보가 필요함
- 지방정부의 전체 예산 중 30% 이상을 아동 관련 사업에 사용하며 이 중 50%를 아동보호에 사용하고 있는 스웨덴에 비교했을 때, 우리나라 전체 예산의 약 0.006%를 아동학대 예방사업에 투입하는 우리나라의 공적 재정 책임성은 극히 부족
  - 독일과 스웨덴의 경우 지방정부의 아동·청소년부 또는 청소년층이 지역공동체의 아동·청소년 총괄기관으로 작동하고 있으며 관련 담당공무원이 보호팀

을 운영하고 지역의 공공 또는 민간 자원을 연계하는 네트워크를 구축하고 있음. 우리나라도 현행 시군구 단위의 아동·청소년과를 확대재편하고 아동·청소년전담공무원을 확충함으로써 조사, 사정, 사례판정에 이르는 일련의 아동·청소년 보호의 의사결정 과정에 대한 공공의 책임성을 확보해나가야 함

- 스웨덴과 독일의 사례연구를 통해 아동·청소년 보호는 가족을 중심으로 지역 단위의 다층적 안전망 구축이 필수적임을 확인
  - 스웨덴의 경우 보호대상아동의 다수는 문제행동과 비행위기를 가진 위기청소년을 보호체계의 대상으로 포괄하고 있으며, 독일의 경우에도 중앙 및 지방정부차원에서 아동 및 청소년, 가족을 중심으로 보호할 수 있는 행정조직 체계를 구축
  - 스웨덴과 독일의 아동·청소년 보호체계는 중앙과 지방정부의 역할, 공공기관과 지역의 다양한 아동복지자원을 제공하고 있는 민간기관과의 역할분담이 명확하게 법적으로 규정
  - 아동·청소년 보호체계의 재구조화를 위해서는 예방적 아동·청소년 보호체계와 사후개입적 아동·청소년 보호망의 연계성을 확보할 수 있는 전담기구를 시군구 단위에 설치하고, 분절적이고 파편적인 현행체계에서 아동보호 전문기관, 경찰, 검사, 가정법원, 지자체, 학교, 어린이집 등 다양한 공공기관과 민간기관의 아동보호관련 적절한 기능과 역할의 분배와 연계에 대한 규정을 구체적으로 마련할 필요가 있음
- 독일과 스웨덴처럼 공공 및 민간의 아동·청소년 보호의 전문성을 제고하기 위한 체계적이고 전문적인 초기교육과 보수교육이 필요함
  - 독일과 스웨덴 양국 모두 공무원의 순환보직제가 존재하지 않으며, 아동·청소년을 전담하는 공무원의 관련분야 근속년수와 전문성은 상당한 수준
  - 자원봉사인력에 대한 민간기관의 교육 등이 체계화되어, 지역의 아동·청소년 보호인프라와 인력에 시민사회의 적극적인 참여와 개입이 이루어지고 있다는 점에서 순환보직을 하지 않는 공무원조직이 가질 수 있는 관료제(bureaucracy)의 문제에 대한 감시와 견인이 이루어짐

## 6. 지역중심 통합아동보호체계 구축방안

### □ 아동·청소년 복지자원의 지역격차 아동·청소년보호체계 개편

#### ○ 아동복지자원의 지역간 격차 및 아동학대 수요공급 현황분석

- 도시형이 농촌형에 비해 인구규모 대비 절대적인 공급량이 많고 아동복지 자원의 복지수요는 아동복지자원의 공급과 상관관계가 있음
- 기초자치단체 사회복지 담당 공무원수, 재정자립도, 서비스 제공수는 아동 인구 분포와 정적인 관계
- 아동인구 대비 아동시설의 수는 청소년인구 대비 청소년 시설의 수보다 형평성 수준이 높음
- 지자체 사회복지담당공무원 수가 많을수록 비형평계수값은 낮게 나타났으며, 이는 공무원 수가 많은 지역일수록 시설 수, 종사자 수 등이 양적인 수가 많은 것을 의미함

#### ○ 공간구조 분석을 통해서는 17개 시군구별 아동학대 발생건수(수요) 대비 아동복지시설(공급)의 불일치, 도서 산간의 시설부재, 대도시중심의 시설 과대 배치 등이 확인됨

- 아동의 위기도별 보호시설의 공급현황 분석결과는 지역아동센터를 다수(94%) 포함하고 있는 저위기 보호시설의 커버리지가 압도적으로 넓고 실질적으로 아동학대 사건에 전문적으로 대응할 수 있는 핵심 인프라인 고위기 시설은 시군구의 학대발생 위험지역과 매칭시켜 분석했을 때 불균형성이 두드러짐
- 한 지자체에 배치되어 있는 아동보호전문기관이 커버할 수 있는 공간적 한계가 크고, 아동보호전문기관의 사각지대에 놓여 있는 군구의 범위가 광범위함

### □ 지역의 아동·청소년복지의 균형발전을 위한 방향과 원칙

- 지방분권화의 기조 하에서 아동복지영역에서 중앙과 지방의 역할에 대한 명확한 규정과 관계설정이 구체화될 필요가 있으며, 아동복지영역의 특수성이 고려되어야 함
  - 복지정책을 수행하기 힘들 정도로 예산 규모가 적은 편이며, 이에 더하여

아동과 청소년복지부문은 보건복지부와 여성가족부로 역할이 분리되어 있어 부처 간 협의 정도에 따라 사업의 설계와 운영에 영향을 받음

- 아동, 청소년, 보육, 저출산고령화정책, 사회서비스정책, 교육정책 분야 등으로 나뉘어져 집행되고 있어 아동복지영역의 부처별 분절 현상 두드러짐

○ 비용 대비 효과 측면에서 대상 아동의 수나 요보호성 정도와 같은 특성, 사업 내용의 긴급성이나 권리보호 차원의 엄중성, 지역내 서비스와의 연계가능성을 고려해 중앙과 지방 정부간의 역할을 분담할 필요가 있음

- 요보호아동 사업은 중앙정부: 정책대상의 범위와 수가 제한적이고 엄중성이 높으며 행정적·지역적 경계를 넘어서 지속적이고 일관된 관리가 중요함
- 취약계층 아동 사업은 지방정부: 정책대상의 범위가 넓고 지역사회 안에서 서비스 제공 및 연계의 접근성이 중요함

○ 지역을 기초로 하는 아동보호 및 아동돌봄정책의 안정성과 지속성을 확보하기 위해서는 재정분담비율의 현실화가 전제조건이 될 수 있으며 아동복지정책의 최저선, 표준선을 설정하고 인센티브와 강제수단을 적용하는 등 중앙정부가 각 지자체 간 아동복지정책 조정과 모니터링을 적절하게 수행할 수 있는 방안을 개발하고 적용해나가야 함

#### □ 아동·청소년보호체계의 공적 책임성 강화 1)재정책임성 강화와 인프라의 단계적 확충

○ 재정책임성 강화를 위해서는 현행 분산된 재정구조를 아동·청소년 담당 주무부처의 일반회계로 일원화할 필요가 있음.

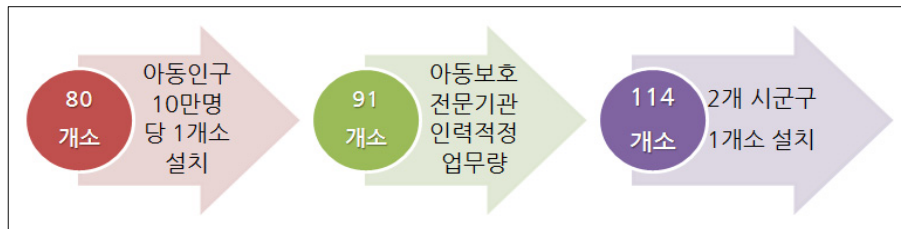
- 예를 들어 범죄피해자보호기금, 복권기금으로 분산된 아동·청소년보호예산의 재원을 복지부·여가부의 일반회계로 일원화하여 사업수요를 반영한 충실한 계획, 집행 및 내실있는 국회에서의 심의를 도모할 수 있는 예산구조를 확보해 나가야 함

○ 아동보호서비스의 질과 수준에서 지역 간 격차 문제를 해소하고 중앙정부의 아동보호 책임성을 강화하기 위해서는 아동보호 관련 시설의 국고보조사업으로의 환원을 검토할 필요



- 지역아동보호전문기관은 법무부의 범죄피해기금에 의해 지원되고 있는 예산 구조상의 제약으로 인해, 아동보호 인프라의 확충은 아동학대발생률의 증가속도를 따라가지 못하는 실정이므로 다음과 같이 단계적으로 인프라를 확충할 필요가 있음

[그림 9] 아동보호전문기관의 단계적 확충방안



#### □ 아동·청소년보호체계의 공적 책임성 강화 2) 아동보호의 공적 책임성 강화

- 지자체 통합형: 완전 공공화 방안(기존에 아동보호전문기관이 수행하던 기능 중 조사와 사례관리를 시군구의 아동·청소년컨트롤타워인 아동·청소년 복지센터(가칭)로 통합하여 관리하는 방안)

- 지역의 아동·청소년 보호체계를 시군구의 아동청소년팀을 확대·재편함으로써 지역을 중심으로 하는 아동·청소년 보호체계를 재구조화
- 장기적으로 아동보호체계의 공공의 역할강화라는 측면에서 가장 이상적임
  - 신규 아동·청소년 복지공무원의 확충의 어려움, 사례관리 수행을 위한 업무전문성 확보의 어려움 등에 대한 대안이 필요

#### ○ 공공기관 전환형

- 아동보호전문기관을 시군구 지자체 내로 흡수통합하여 단시간 내에 완전 공공화시킬 경우, 현행 공무원 및 위탁민간법인의 반발, 소요비용의 부담 등 다양한 현실적 어려움이 예상됨. 공공기관 전환형은 이러한 실행장벽을 상대적으로 줄일 수 있는 방안
- 우선적으로 중앙아동보호전문기관의 공공기관화, 중장기적으로는 지역 아동보호전문기관의 공공기관화를 지향

- 지자체의 아동·청소년 전담센터를 중심으로 하는 아동보호체계와 중앙아동 보호전문기관(공공기관)-지역 아동보호전문기관(민간)으로 구분되는 이중적 전달구조에서 두 체계의 역할과 연계방식에 대한 명확한 규정이 필요
  - 특히, 시군구의 컨트롤타워가 제대로 확립되어 있지 않은 현행 아동보호 체계의 현실을 고려할 때 공무원과 공공기관의 이중적 전달체계는 아동보호 체계의 분절성에 대한 해법을 제시해주지 못하고 있다는 점에서 한계
- 지역의 아동자원불균형성과 아동보호전문기관 공공화: 이행전략의 구체화
- 향후 아동보호전문기관이 시군구 아동·청소년전담센터의 소관으로 통합하는 방향의 아동보호전달체계 재구조화 과정에서 228개 기초자치단체를 기준으로 위기아동 서비스 제공체계를 확충하기 위한 이행전략의 방향, 기초, 구체적인 계획을 각 시군구의 아동인구 및 학대발생사례를 동시에 고려하여 보다 현실적이고 치밀하게 수립될 필요성이 있음
  - 기존의 기초자치단체의 기초는 유지하되, 지자체 간 자율적 협정과 협업을 통한 권역단위 집행체계를 구체화할 필요가 있으며, 이를 기초로 지자체 간 학대위기 아동에 대한 공동대응을 강화해나가는 것이 중요
- 아동·청소년보호체계의 통합성 강화 1) 중앙의 아동·청소년복지 종합조정체계 구축
- 단기적으로는, 중앙정부 차원의 아동·청소년복지를 종합적으로 기획하고 조정 기능을 실질적으로 수행할 수 있는 정부 간 정책조정기구를 강화
- 아동·청소년정책 조정위원회의 구축: 그동안 정책대상을 연령에 따라 이분화하여 별도의 전달체계를 통해 운영했음. 중앙정부 아동·청소년 정책의 일원화는 UN아동인권위원회의 권고사항이기도 하나, 이러한 구조적 변화는 부처간 협치와 조정을 통해서 보다 장기적인 전망에서 검토 논의할 수 있음
- 장기적으로는 현재 인구학적인 특성을 기준으로 부처별 업무분장이 이루어지는 것에서 탈피해 정책이나 제도의 기능에 따라 부처별 업무분장을 고려
- 아동·청소년 정책조정위 산하 아동·청소년정책 조정실무위의 역할은 다음과 같이 규정될 수 있음

- \* 아동복지기본계획의 수립 및 시행, 평가의 전과정에서부터 관련 핵심부처의 참여와 권한 명시
- \* 돌봄, 보호 등 아동정책의 주요 분야에서 부처간 업무를 조정
- \* 다부처간의 정책연계와 조정을 통해 수요자중심의 단일한 아동·청소년보호체제로 일원화하는 중장기적 계획 및 추진전략의 수립 필요
- \* 학대피해자 예방 및 보호업무와 관련된 주무부처인 보건복지부와 여성가족부, 교육부와 주요한 협력부처인 행정안전부, 법무부를 중심으로 학대피해자 및 가해자 지원에 필요한 공통의 지침을 마련
- \* 예산배분의 방향을 제시
- \* 아동복지DB의 공유원칙과 프로토콜을 마련
- \* 지자체의 아동가족복지 업무에 대한 지속적인 모니터링 수행

#### □ 아동·청소년보호체계의 통합성 강화 2) 위기 아동·청소년 보호정보의 통합성 강화

##### ○ 위기 아동·청소년 보호정보의 분절성 개선: 발굴된 취약위기아동을 어떻게 지원하고 서비스를 연계할 것인가와 관련하여 기타 아동정보시스템과의 연계 및 연동의 필요

- 2018년 가동되기 시작한 e아동행복지원시스템은 장기결석, 건강검진, 보호료 등 정보를 활용하여 위기아동발굴 및 스크리닝을 통한 아동학대의 사전예방을 위해 효과적으로 활용될 수 있음
- 지역의 아동·청소년복지전담팀을 중심으로 주요한 아동·청소년 보호체계의 서비스제공 기관의 정보를 아동·청소년의 보호절차에 따라 사정, 판단, 조치, 서비스제공, 사후관리에 이르는 연속성을 가지고 핵심정보 수집, 관리될 수 있는 시스템의 개발이 중장기적으로 추진, 도입되어야 함
- ‘요보호아동과 위기청소년 등 사회서비스 정책대상의 발굴, 지원을 목적으로 할 경우 지자체가 정보를 요청할 수 있도록」 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제11조(정보공유 등의 협조 요청) 개정, 「개인정보보호법」 제15조 제1항 개인정보 수집 목적의 범위에서 소년범죄 예방을 위한 수사 및 사회서비스 지원대상 위기청소년 발굴을 목적으로 한 경우를 포함하도록 개정 등



## □ 아동·청소년보호체계의 통합성 강화 3) 지역 아동·청소년복지 종합조정체계의 재구축

### ○ 아동·청소년을 위한 공공통합사례관리의 통합성 제고

- 아동·청소년은 다수의 위기를 중복적으로 경험하는데, 게이트웨이를 단일 화할 경우 개별 보호체계에서 제각각 시행하는 발굴, 초기조사(intake)를 통합할 수 있어 사각지대를 해소하는데 기여하고 서비스 제공에 더 많은 자원의 투입이 가능.
- 아동·청소년복지전담센터의 구축을 통해 다음과 같은 문제점을 해소할 수 있음
  - 12세를 기준으로 단절되었던 아동사례관리의 연속성을 확보, 사례가 시작된 아동의 위기상황이 해결되지 않거나 가정외 보호를 받는 아동·청소년의 경우 성인으로 성장할 때까지 지속적인 사례관리 또는 사후관리가 가능
  - 위기유형에 따라 요보호아동, 학대피해아동, 학교밖 청소년 등으로 구분되어 있던 별도의 게이트웨이가 지역의 아동청소년복지전담팀이라는 하나의 게이트웨이로 통합함으로써 민간기관 간 서비스를 체계적으로 연계·조정하여 예방과 가족기능 회복서비스의 효과를 극대화
  - 지역내의 공공에 의해 수행되는 통합적인 사례관리를 통하여 다양한 공공 또는 민간의 아동·청소년 서비스제공기관과의 업무연계 조정이 강화

### ○ 지역 내 아동·청소년 보호시설의 기능중심 개편

- 아동·청소년이 가정안밖에서 다양한 모습으로 존재하더라도 그들은 여전히 보호와 지원을 필요로 하는 취약한 집단이라는 아동집단의 보편성에 비추어 볼 때, 요보호아동/가출청소년/보호처분 아동·청소년/소년원 출원생 등을 구분하여 개별 시설을 확충하는 방식을 지양하고 핵심 기능을 중심으로 한 통합적인 개편이 요구됨

### ○ 지자체의 아동·청소년 대안양육시설 통합관리

- 공급자(중앙부처)와 관계없이 18세 미만 미성년자, 24세 이하 청소년에 대한 대안양육 기능을 담당하는 유사 동종 아동·청소년복지시설에 대한 시·군·구 단위의 일원화된 지원·관리감독 체계를 강화해야 함
- 대안양육시설의 궁극적인 목표가 아동·청소년의 건강한 성인기 이행과 자립

지원이라는 측면에서, 19세 이상 성인기에 달한 청(소)년이 생활하는 자립생활관, 자립지원관 등 각종 자립지원시설에 대한 통합관리 체계를 마련해야 함

○ 지역사회 위기 아동·청소년관련 협의기구의 통합

- 아동복지영역의 아동복지심의위원회와 청소년영역의 CYS-Net운영위원회는 유사한 기능을 하는 의사결정기구이며, 두가지 위원회를 하나로 연계, 아동·청소년복지 심의위로 확대통합해서 운영하는 방안을 고려할 수 있음
- 두 위원회 모두 위기아동·청소년에 대한 보호조치와 지원여부에 대한 심의 기능을 담당한다는 점에서 시군구 아동·청소년(·가족)복지전담팀에서 함께 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음

□ 아동·청소년보호체계의 통합성 강화 4) 위기아동·청소년 보호서비스의 전문화

○ 아동·청소년복지 전담인력의 확충

- 아동 및 청소년보호를 위한 아동·청소년 복지체계의 인프라와 인력의 열악함으로 인해서 현재 아동·청소년 보호 및 가족지원서비스의 전문성은 매우 낮은 수준
  - 공공부문 아동복지인력의 확충이 우선적으로 필요하며 이와 함께 종사자 근무여건의 개선 및 임금체계 개선, 근로기준법 준수 등을 최우선적으로 확보해야 함
  - 종사자 1인당 보호되는 아동 수를 줄임으로써 사례관리 및 보호 치료 시 적절한 서비스가 공급될 수 있도록 해야 하며, 더불어 아동·청소년·가족복지 인력의 불안정한 신분 보장, 낮은 임금수준과 근로환경의 문제를 개선해야 함
- 처우개선 이외에도 아동·청소년복지 인력의 전문성 강화를 위한 체계적 훈련프로그램이 필요
- 자체 단위의 민·관 사례관리 인력을 체계적으로 통합 관리하여 인력 확충과 전문성을 제고하는 전략이 필요
- 지자체가 「청소년기본법」에 명시된 청소년육성전담공무원을 배치하여 아동·청소년 업무의 연속성과 전문성을 기하고 정보관리 뿐 아니라 공공과 민간, 민간기관 간의 연계를 활성화해야 함

## ○ 아동·청소년의 욕구를 기반으로 한 전문서비스 제공확대

- 정책대상의 특성과 욕구를 기반으로 그들이 원하는 곳에서 필요로 하는 서비스가 즉각 제공되는 서비스 전달체계에 대한 고민이 필요
- 특히 지역격차 공간구조분석 결과에서 보듯이 청소년시설은 비형평성이 높아 수요를 고려한 공급의 적정성을 확보하는 전략이 필요함
- 즉, 지자체별로 시설을 확충하기에 앞서 수요를 면밀하게 분석하고 시설과 기관으로 청소년을 불러 모으는 방식에서 탈피하여 청소년이 있는 곳으로 찾아가는 서비스를 확대하는 방안도 검토할 필요
- 또한 아동·청소년이 생애주기에서 경험하는 위기는 부모의 소득·재산수준과 관계가 없는 경우가 많으므로 따라서 위기청소년 대상 각종 사회서비스의 지원기준이 합리적이고 적정한지를 점검하고 보편적인 서비스로 제공하여 수혜율을 개선해야 함

## 7. 결론 및 정책제언

## □ 논의의 요약

- 아동·청소년 보호체계의 현황과 문제점을 공적 책임성 부재, 분절성, 전문성 부족으로 구분하여 진단하였고 이를 해결하기 위해 다음의 개선방안을 도출함

〈표 6〉 아동청소년 보호체계 문제점과 개선방안

	문제점과 한계	개선방안
공적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>-아동청소년 예산총량의 절대적 부족</li> <li>-아동청소년 예산구조의 불안정성</li> <li>-아동청소년보호체계의 국가책임성 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-예산확충을 통한 아동·청소년보호의 국가책임성 강화</li> <li>-일반예산으로의 재편을 통한 아동·청소년보호의 예산구조의 안정성 강화</li> <li>-아동청소년 보호의 주체를 시군구 지자체 아동청소년전담센터 설치강화: 국가의 아동보호에 대한 책무성 강화</li> <li>-아동청소년 보호절차의 강화, 조치 및 보호의 집단의사결정 강화(아동청소년복지심의기구)</li> <li>-아동보호인프라 및 아동보호전담공무원의 확충</li> <li>-아동보호전문기관의 공공화</li> <li>-경찰과 아동청소년 보호공무원의 역할분담 및 공조체계의 확보</li> </ul>

	문제점과 한계	개선방안
통합성	아동과 청소년의 분리된 보호체계	-지역의 자원관리 및 조정을 핵심으로 하는 공공사례관리기능의 연계통합 확대: 저위기에서 고위기 아동까지, 사례조사에서 사후대응까지, 가정 내에서 가정 외까지 공공사례관리자인 시군구 공무원의 권한과 책임 부여 -중앙의 아동청소년 부처간 조정기구의 작동을 위한 장치 도입 -아동청소년보호를 위한 관련부처의 정보연계 확대 -2019년 7월 설립예정인 아동권리보장원을 중앙조정기관(아동정책조정위)과 지자체의 지역컨트론타워에 대한 아동보호업무와 정책을 지원하는 중앙아동보호지원기관으로 위상을 부여, 명확한 지원기능과 역할 수행
전문성	-공공과 민간부분 전반의 전문성 부재 -공공: 순환보직의 폐해 -민간: 고용안정성과 처우개선 필요, 업무의 과도한 부하로 인한 담당자의 소진 급격히 증가	-아동보호전문기관의 학대피해아동 및 가족지원서비스 제공의 전문성 강화 -아동청소년 보호인력의 처우개선, 평균근속기간 확대, 관련 업무의 경험 축적 -아동청소년분야의 공공사례관리 전문성 축적을 위해 사회복지공무원(아동복지, 청소년육성공무원 등 포괄)의 순환보직제도의 예외적용 방안마련 -아동청소년의 특수성과 욕구에 기초한 서비스 제공필요 -아동청소년 보호인력의 정규, 보수교육의 체계화를 통한 전문성 강화

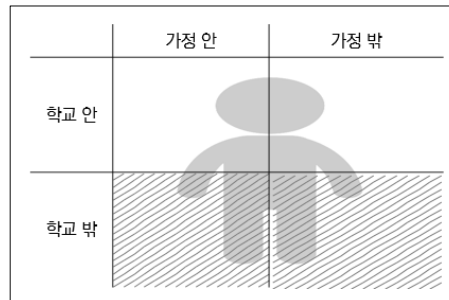
## □ 아동·청소년 보호체계의 개선을 위한 정책제언

### ○ 아동·청소년을 중심으로 다시 짜는 보호체계의 망

- 정책수요자인 아동이 주체가 되지 못하고 대상화되어 공급자 중심의 아동·청소년정책과 전달체계에 의해 머리 한 부분과 팔한쪽, 다리한쪽 등으로 분절화되고 있는 것이 가장 근본적인 문제
- 만 12세를 기준으로 아동의 발달상의 특성은 크게 대별될 수 있으나 그들은 지속적인 발달과 성장의 연속선 상에 놓인 유기체임.
  - 그러나 현재 체계는 가정안의 학대를 받은 아동을 지원하는 체계와 가정안의 학대에 못이겨 집을 학교를 뛰쳐나간 ‘청소년’을 지원하는 체계가 나뉘어져 있고 이들 사이의 보호와 지원은 차별적이기까지 함.
- 따라서, 아동·청소년 보호체계의 재구조화의 기본원칙은 아동·청소년 등 서비스수요자 중심의 재편에 두어져야 한다.



[그림 10] 아동·청소년 중심의 아동·청소년 보호체계 통합



○ “예방”없는 사후개입의 효과성은 없다

- 사법적 사후개입체계는 아동과 가족이 생활하고 있는 지역사회 내에서 보다 보편적이고 저위기의 아동전반에 대한 지원 및 보호시스템이 작동하지 않으면 그 효과성이 나타나기 어려움
- 신고중심의 사법적 사후개입적 접근의 한계는 아동보호에 대한 자유주의적 접근(Liberal approach to child protection)방식을 취해왔던 미국, 영국, 일본 등에서 경험하였음.
- 이들 국가에서는 신고 및 조사 중심의 아동보호체계를 기초로, 사후개입적 아동보호와 사전예방적 지역중심의 가족보존과지지로 구성되는 아동보호의 두 축 사이에서 양극단을 오가는 진자운동(pendulum swing)을 거듭해 옴(The New York Times, 1996).
- 이러한 경험은 우리에게 지역공동체와 가족에 대한 지원과 개입이 예방의 축으로 병행하지 않으면 아동보호의 효과성은 기대할 수 없다는 교훈을 주고 있다.

○ 지역기반의 아동과 청소년의 통합적 보호체계

- 지역 중심 아동·청소년 보호체계 구축에서 가장 중요하게 고려해야 할 것은 현재 분산된 체계의 핵심 조정자의 역할을 명확히 규정하고 강화하는 것
- 이러한 아동·청소년 복지정책의 조정과 기획은 중앙부처의 정책조정기구 간 통합(아동·청소년정책조정위원회), 지자체 단위에서는 시군구의 아

동·청소년복지센터로의 조직확대(재구조화)를 통한 아동·청소년 보호 및 복지업무의 조정과 연계의 필요성 제기

- 2019년 7월 설립예정인 아동권리보장원은 중앙의 정책조정기구와 지역의 아동·청소년복지센터의 업무를 연계하고 지원하는 역할을 하는 아동 보호정책 중앙지원기관으로 위상과 역할의 구체화를 필요로 함.
- 본 고의 제7장에서 제시하고 있는 대안은 보다 장기적이고 궁극적으로 실현 가능한 통합컨트롤타워의 이상적 방안에 대한 제시임
- 본고의 공간구조분석 결과와 같이 우리의 지역아동·청소년 보호자원은 지역간 차이가 매우 크며, 지역의 아동인구수, 지역의 아동학대발생사례 등 수요자의 욕구와 지역의 자원을 어떻게 매칭할 것인가와 관련한 추가적인 분석이 필요함.
- 단기적으로는 현행 지자체의 행정구역상 관할을 그대로 유지한 상태에서 지역의 필요에 따라 협조 연계하는 광역네트워크 도입의 가능성을 검토
- 기본적인 아동·청소년 보호체계의 통합과 공공성 강화의 방향과 원칙에 대한 사회적인 합의를 기초로 다음 단계는 아동·청소년 보호체계의 재구조화를 위한 구체적인 이행전략의 수립으로 나아갈 필요가 있음.
- 로드맵을 구체화하는 과정에서 지역의 특수성과 여건을 반영한 다양한 방식의 아동·청소년보호체계 개편방안에 대한 지역의 실험과 검증작업이 병행되어야 할 것임.

# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 목적 및 내용

제3절 연구방법



## 제1절 연구의 배경 및 필요성

“한 아이를 키우려면 온 마을이 필요하다.”

널리 알려지고 익숙해진 이 아프리카의 속담은 여전히 우리에게 질문을 던지고 있다. 아동·청소년이 행복하고 건강하게 성장하기 위해 현재 우리의 마을은 어떠한가? 우리는 “온 마을”이 되어 800만의 우리아이들을 제대로 키워내고 있는가? 오늘 우리의 마을을 이루고 있는 아이들은 마을 안의 가정에서 성장하고 있다. 아이들의 가정은 부모의 사회경제적 상태, 가족 간의 관계 등 모두 다른 모습과 다른 특성을 가지고 있다. 어떤 아동은 보다 많은 물질적 정신적 결핍상태에 있기도 하고, 그 아동의 가정은 보다 많은 마을의 지원을 필요로 하기도 한다. 이처럼 아이들과 아이들이 성장하고 있는 가정과 부모의 제각기 다른 특성에도 불구하고 아이들은 마을에서는 공평하고 평등하게 우리 마을의 아이들로서 성장할 수 있어야 한다. 마을의 산간에, 농촌에, 큰 도회지에 사는 모든 아이들이나, 갓 태어난 아이나 이제 곧 성인이 될 아이나 모두 마을사람들의 따뜻한 관심과 도움의 손을 잡아야 제대로 성장할 수 있다.

우리 마을의 아이들로서 제대로 잘 자라나기 위해서는 마을은 힘을 나누고, 힘을 모아서 온 마을이 되어 도와야 한다. 마을 안의 이곳 저곳에 흩어져 있는 자원은 아이들이 어디에 사느냐에 따라서 달리 제공되어서는 안된다. 마을안의 흩어진 자원은 그것을 필요로 하는 아이와 아이의 부모에게 제대로 전달되어야 한다. 그러려면 아이들의 먹거리는 우리 마을 어디에 있고, 아이들의 배움터는 어디에 있으며, 아픈 아이를 잘 고치는 좋은 의사는 어디에 있는지를 두루두루 잘 둘러보고 있는 좋은 촌장이 필요하다. 그런데, 지금 우리 마을에는 촌장이 없다. 촌장은 없지만 마을 곳곳에서 아이를 먹이고 입히고 재우고 가르치고 아플 때는 돌봐주기도 하는 부지런한 이웃사람들이 많다. 모두가 각자 우리 마을의 아이를 건강하고 행복한 아이로 키우기 위해 애를 쓰고 있는데, 어찌해야 잘 키울지는 도통 모르겠다는 사람이 태반이다. 게다가 아이키우는데 드는 마을의 돈도 넉넉지 않다. 여기저기서 내 아이도 우리 마을의 아이도 제대로

못키우겠다고 하며 사람들은 지쳐간다. 마을에는 이제 아이를 낳는 사람도 별로 없다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발했다. 우리의 아동을 제대로 키우기 위해, 우리는 온마음을 필요로 한다. “온마을”을 만들기 위해 우리는 “지역을 중심으로 하는 통합적인 아동·청소년 복지(보호)체계”를 재구축해야 한다. 이러한 필요성은 지속적으로 제기되어 왔으며, 이는 2017년 출범한 문재인 정부 국정운영 5개년 계획에서 구체화된 바 있다. 아동 및 청소년의 사회적 보호를 위해 제안되었던 복지부, 여가부, 교육부, 경찰청의 국정과제는 가정내, 가정외, 학교내, 학교밖 등 다양한 발달단계와 위기 특성을 가진 아동·청소년을 대상으로 사회적보호망을 강화하는 것을 주요내용으로 하고 있다 (<표1-1>).

<표 1-1> 아동청소년 보호관련 국정과제

과제명	소관부처	과제목표	주요내용
53. 아동·청소년의 안전하고 건강한 성장지원	여가부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회적 보호가 필요한 청소년 조기 발견 및 대상별 맞춤형 지원 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (학교밖 청소년 지원) '21년까지 학교밖청소년지원센터 전체 시군구 확대로 접근성·지원기능 강화</li> <li>○ (청소년 사회안전망 강화) 생애주기별 각종 위기에서 예방부터 보호·치료까지 종합적 지원체계 마련, 가족정책과 아동·청소년 업무 연계·통합 추진</li> <li>- 지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net), 청소년 복지 시설 확대 및 국립청소년치료재활센터 확충</li> <li>- 인터넷·스마트폰 과의존 청소년 상담·치유 지원 전담 상담사 및 근로보호 현장도우미 등 확대</li> <li>○ (보호가 필요한 아동 지원) 시설 퇴소 아동에게 실질적 도움이 될 수 있는 소득·주거·자립지원 강화</li> <li>- 시설보호에서 가정 내 보호로 정책 방향 전환, 통합사례 관리 시범운영</li> <li>○ (전담공무원 배치) 시도 등에 청소년 육성 전담공무원 배치 확대</li> </ul>
65 다양한 가족의 안정적인 삶 지원 및 사회적 차별 해소	여가부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한부모가족 아동 양육비 지원 등 다양한 가족 지원 서비스 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (취약가족 지원) 취약·위기가족 등 지원 서비스 확대로 가족해체 예방</li> </ul>
48. 미래세대 투자를 통한 저출산 극복	복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 결혼·출산·양육 친화적인 사회시스템으로 전환</li> <li>○ 강력한 저출산 대책 추진을 위한 컨트롤 타워 기능 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (아동보호 종합지원체계 구축) 학대아동, 입양아동, 요보호아동 등 지원에 대한 중앙과 지방의 컨트롤타워 기능과 공공성 강화</li> <li>- '17년부터 빅데이터 활용 위기가동 조기 발견 시스템 구축</li> <li>- 공공중심의 아동보호 종합지원체계 구축 및 아동보호 전문기관 기능 역할 재정비 중점 추진</li> </ul>
54. 미래 교육 환경 조성 및 안전한 학교 구현	교육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 학급당 학생수 감축 등 교수-학습 활동 개선 및 안전하고 쾌적한 교육환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (학교 주변 교육환경 개선) '18년 아동학대 조기 발견을 위한 시스템 간 연계</li> </ul>

과제명	소관부처	과제목표	주요내용
14 민생치안 역량 강화 및 사회적 약자 보호	경찰청	○ 주민수요 중심의 공동체 치안 활성화 및 사회적 약자 보호 치안정책 추진	○ (사회적 약자 보호) '17년부터 '사회적 약자 보호 3대 치안대책'* 수립 총력 대응, 치안지표** 개선 및 사각지대 해소 - 젠더폭력 근절(성·가정·여성보복 폭력) - 아동·노인학대 근절 및 실종 예방 - 학교폭력 및 학교(가정) 밖 위기 청소년 보호 ** 가정폭력 현장대응물, 성폭력 미검물, 청소년보호지원물 등 각종 치안지표 개선

보건복지부의 '미래세대 투자를 통한 저출산 극복'을 위한 아동보호 종합지원체계 구축은 학대아동, 입양아동, 요보호아동 지원을 위한 중앙과 지방의 컨트롤타워 기능 및 공공성 강화를 그 주요한 내용으로 하고 있다. 여가부의 '아동·청소년의 안전하고 건강한 성장지원'을 위한 과제는 사회적 보호가 필요한 청소년을 위한 사회안전망 강화를 위해 아동·청소년 업무와 가족정책의 연계·통합 추진을 핵심적인 내용으로 하고 있다. 또한 경찰청의 민생치안 역량강화 및 사회적 약자보호를 위한 국정과제는 아동학대 근절 학교폭력 및 학교(가정)밖 위기 청소년의 보호, 가정폭력 근절 등을 주요내용으로 제시하고 있다. 교육부는 미래교육환경 조성 및 안전한 학교구현을 위한 국정과제를 제시했으며 아동학대 조기발견을 위한 시스템 연계를 핵심적인 추진계획으로 선정하였다. 이처럼, 아동·청소년을 위한 종합적인 사회적 보호체계의 구축의 필요성에 대한 사회적 합의가 높아지고 있으며 이는 아동·청소년이라는 대상이 가지고 있는 보편성을 기초로 하고 있다. 즉, 만 0세-만18세 미만의 아동은 발달단계별 차이는 있으나 사회경제적 독립성을 가지기 어려우며, 따라서 가정 또는 사회적 돌봄과 보호를 필요로 하는 대상 고유의 취약성을 가지고 있다. 한편, 사회적 보호의 대상이 되는 아동·청소년의 보편성과 함께 고려되어야 할 것은 아동의 발달단계별 특수성이다. 중고등학교의 청소년은 저연령 아동에 비해 부모에 대한 독립성을 가지고 있으며 부모와의 갈등, 학교에서의 부적응 등의 문제에 대해 보다 적극적으로 자신의 의사표현과 대응을 하며 가정과 학교의 주생활공간의 경계를 넘나드는 선택을 할 수 있는 여지가 상대적으로 크다.

이러한 아동이라는 대상이 가진 보편성과 특수성으로 인하여, 위기 아동·청소년에 대한 사회적 보호체계는 통합성과 전문성에 대한 접근을 동시에 필요로 한다. 그러나 우리나라의 아동·청소년 보호체계는 아동의 주생활공간 및 위기의 유형 등 아동의 연령 및 발달단계, 생활공간의 차이에 따라 아동·청소년을 구분하고 특수화된 아

동·청소년 집단에 대한 문제발생에 대한 사후대응중심으로 발전해왔다. 이는 아동·청소년 관련 주무부처의 업무구분에 따라 고착화됨으로써 아동·청소년보호체계의 분절성은 심화되었다. 즉, 아동은 가정내와 가정밖으로 구분하여 일반아동과 가정의 보호를 필요로 하는 요보호아동으로 이분화되었으며, 학대·폭력 등 아동의 위기유형에 따라 학대·폭력피해아동으로 더욱 특화되어졌다. 또한, 학령기 아동의 주생활공간인 학교라는 경계를 기준으로 학교안의 학생과 학교밖의 청소년으로 구분되어, 이러한 대상적 특수성에 기반하여 다양한 아동·청소년보호체계가 작동하고 있다. 그러나, 현실 속에서 살아 숨쉬고 성장해나가는 아동은 여러 가지 개인적, 가족적, 사회적 발달의 위기 환경에 마주하면서 가정과 학교라는 공간을 넘나들고 있다. 따라서, 현시점에서 보다 촘촘한 아동청소년보호망의 구축을 위해서는 첫째, 아동청소년의 생존과 보호라는 보편적인 이해와 권리보장에 초점을 맞추고, 둘째, 그들이 생활하는 주요한 생활공간인 가족과 학교를 포괄하는 지역사회를 기초로 하여, 셋째, 다양한 보호체계 사이의 이음새를 연결하고 구멍이 난 보호의 사각지대를 구축해야 한다.

## 제2절 연구의 목적 및 내용

이에, 본 연구는 현행 아동·청소년 보호체계의 문제점과 한계를 분절성, 공공성의 부재, 전문성의 부족으로 구분하여 진단하고, 모든 아동청소년에게 평등하게 연속적인 지원과 보호를 제공할 수 있는 통합적인 보호체계를 지역공공체를 중심으로 재구축하기 위한 방향과 원칙을 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성된다.

제1장 서론에서는 지역을 중심으로 종합적인 아동·청소년 보호체계의 재구축 필요성을 제기한다. 현재 아동·청소년은 연령, 욕구, 생활공간의 다양성에 따라 각각 달리 작동하는 사회적 보호체계의 대상이 되나 이들에게 연속적인 보호와 지원을 제공할 수 있는 보호체계의 연계와 통합성은 매우 떨어진다. 본 연구는 이들이 생활하는 지역사회를 기초로 분절적인 보호서비스와 기관을 연계·조정할 수 있는 통합적인 아동·청소년 보호체계의 구축방안을 제시하고 있다.

제2장에서는 현행 아동·청소년 보호체계의 현황과 문제점을 진단한다. 아동·청소년



년 보호체계는 아동·청소년의 발달단계와 위기유형을 기준으로 대상욕구에 대응하는 형태의 개별서비스제공체제로 특화되어 발달해왔다. 제 1절에서는 아동의 대상적 보편성에 기초한 보다 통합적인 아동보호체계에 대한 접근의 필요성을 제기한다. 제 2절에서는 학대피해아동 및 요보호 아동에 대한 보호로 이원화되어 구축되어왔던 아동보호서비스 전달체계를 중심으로, 제 3절에서는 학교밖 위기청소년에 대한 보호 중심으로 발달해온 청소년보호체계의 현황과 문제점을 제도의 공공성, 체계의 통합성, 서비스의 전문성으로 나누어 분석하고 있다.

제 3장에서는 아동복지(특히 아동보호) 자원의 불균형 현상에 대한 선행연구를 검토하고 아동보호자원 수요 공급 간 상관관계를 분석한다. 선행연구 검토에서는 2005년 아동복지사업 지방이양 이후 아동보호자원의 지역 간 불균형 심화현상과 이의 결정요인에 대한 분석을 통해 아동복지영역에서 중앙과 지방의 관계방식은 어떠해야 하는지를 논의하고 있다. 아동보호자원 수요 공급 간 상관관계 분석에서는 저위기 아동으로부터 중고위기 아동을 포괄하는 지역아동보호시설의 현황과 지역 간 격차를 분석하고 있다. 전국 228개의 기초자치단체를 기준으로 아동보호관련 수요변수와 공급변수를 시군구 유형에 따라 분석하고 복지수요변수와 공급변수간의 상관관계를 분석하였다.

제 4장에서는 현행 아동보호자원의 공간구조 분석을 통해 통합아동·청소년 보호체계 구축방안의 모색에 실증근거를 제공하고자 한다. 분석대상을 사회적 보호를 필요로 하는 고위기군인 아동학대위기 아동을 중심으로 한정하여, 2017년 기준 우리나라 시군구별 아동학대 현황과 보호서비스 기관의 공급현황을 분석하여 시군구별 아동학대 수요·공급의 격차를 지리정보시스템을 활용하여 분석하였다. 이를 통해 아동학대 보호체계의 사각지대를 발굴하고 해소할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제 5장에서는 국외의 아동보호체계 현황과 사례를 분석한다. 본 보고서의 핵심적인 문제의식인 “지역을 중심으로”하는 아동·청소년 보호체계가 보다 체계적으로 작동하고 있는 스웨덴과 독일의 아동·청소년 보호체계를 공적 책임성, 통합성, 전문성의 측면에서 분석하고 그 함의를 도출한다.

마지막으로 제 6장에서는 앞서의 연구결과에 기초로 하여 지역을 기반으로 하는 통합적인 아동·청소년 보호체계 구축의 기본적인 방향과 원칙을 제시하고, 통합적 아동·청소년 보호체계 개편에서 쟁점이 되고 있는 이슈를 중심으로 개편방안을 검토하고 있다. 즉, 중앙과 지방의 총괄적인 기획조정기능을 하는 아동보호(복지)체계의 컨트롤타

위의 설치와 공공통합사례관리팀의 연계통합, 아동보호전문기관의 공공화 방안을 구체적으로 검토하고 아동복지자원의 지역불균형성을 반영한 구체적인 실행력을 담보한 아동·청소년보호체계 재편모형 및 이행전략의 개발필요성을 제안하고 있다.

제 7장에서는 본 연구에서 다루어진 연구 내용과 논의를 요약하고 아동·청소년 보호체계의 개선을 위한 정책제언을 제시한다. 아동·청소년 중심으로 보호체계를 재구조화하고 예방체계와 지역기반의 통합적 보호체계 구축에 대한 정책 제언을 제시하였다.

### 제3절 연구방법

본 연구는 다음과 같은 연구방법을 활용하여 진행되었다.

첫째, 국내외 아동·청소년보호체계 관련 문헌고찰을 통해 아동·청소년의 사회적 보호체계의 문제점을 정리하고, 선행연구에서 제시하고 있는 개편방향 및 대안을 비교검토하였다. 아동의 대상별 세분화, 아동서비스의 영역별 이분화 등 아동보호서비스의 정책현황의 문제점, 주요 아동·청소년 보호제도의 운영현황과 전달체계 등에 대한 기초분석을 수행하였다.

둘째, 지역아동복지 격차 및 불균형에 대한 선행연구 검토를 통해 아동복지사업의 지방이양 현황과 아동복지의 지역격차, 지방정부의 아동복지재정 지출의 결정요인 분석, 아동복지서비스의 수요공급 불균형 관련 주요 이슈를 분석하였다.

셋째, 아동복지서비스의 지역 간 격차를 사회보장정보원이 관리하고 있는 아동보호자원에 대한 시설 및 통합사례관리 정보, 중앙아동보호전문기관에서 제공한 국가아동학대정보시스템의 학대피해아동정보를 활용하여 GIS 공간분석을 수행하였다. 이를 통한 아동보호자원의 지역 간 격차에 대한 다양한 시각화분석을 시도하였다. 지역 간 격차분석을 위하여 지역아동복지자원의 결정요인이 될 수 있는 재정자립도, 통합사례관리 공무원의 수, 아동의 발달단계별 구분(아동-청소년), 아동의 위기도(3단계) 등의 지표를 활용하여 분석하였다. 또한, 2017년 기준 전국의 아동학대신고건수 34,167건을 응급아동학대 의심사례, 아동학대의심사례로 구분하여 위기도별 아동보호시설데이터를 활용하여 아동학대 수요·공급의 공간구조 분석을 수행하였다.

넷째, 아동복지의 지역 간 격차해소 관련 정책지원체계 및 아동복지영역 중앙과 지방

의 역할을 중심으로 해외의 아동·청소년보호체계 구축 및 운영에 대한 해외사례분석을 수행하였다. 스웨덴과 독일에서 지방분권화와 아동복지균형발전 사례를 검토하였다.

다섯째, 아동복지 및 아동보호영역의 전문가, 아동보호·및 복지시설 종사자, 지자체의 공공사례관리자, 지자체 아동청소년 담당공무원 등을 대상으로 초점집단인터뷰(Focus Group Interview)를 실시하였다. FGI 조사의 목적은 드림스타트, 희망복지지원단, 지자체 공무원 등 아동보호체계를 구성하고 있는 기관의 종사자들이 체감하는 아동보호체계의 문제점과 한계 및 정책적 욕구 등을 파악하고 통합적인 아동·청소년 보호체계의 재구조화 방향 및 쟁점사항에 대한 의견을 반영하는 것에 두어졌다. FGI 조사는 2018년 9월 19일, 9월 28일, 10월 18일, 10월 19일, 11월 19일, 11월 20일, 11월 23일, 11월 30일 등 총 8회에 걸쳐 8개의 그룹(그룹 당 2~4명)을 대상으로 이루어졌다. FGI 조사 참여자는 총 39인으로 종사 기관의 공공성 여부에 따라 구분하면 공공영역이 21명, 민간영역이 8명이다.

〈표 1-2〉 FGI 참여자 일반사항

회차	사례번호	종사기관	직급
1회	1	드림스타트	팀장
	2	드림스타트	팀장
	3	드림스타트	팀장
	4	드림스타트	팀장
	5	시군구	주무관
2회	6	시군구	주무관
	7	시군구	계장
	8	시군구	계장
	9	아동보호전문기관	관장
3회	10	시군구	주무관
	11	시군구	사례관리사
	12	시군구	주무관
	13	시군구	상담원
	14	시군구	전문요원
4회	15	희망복지지원단	사례관리사
	16	희망복지지원단	사례관리사
	17	희망복지지원단	사례관리사
	18	희망복지지원단	사례관리사
	19	희망복지지원단	사례관리사

회차	사례번호	종사기관	직급
5회	20	해바라기센터	부소장
	21	해바라기센터	팀장
6회	22	정신건강복지센터	팀장
	23	정신건강복지센터	팀장
7회	24	청소년수련관	관장
	25	청소년이동쉼터	소장
	26	청소년상담복지센터	소장
	27	청소년지원센터(꿈드림)	센터장
8회	28	경찰서(APO)	경찰관
	29	경찰서(APO)	경찰관

여섯째, 부처 관계자 간담회를 개최하였다. 부처관계자 간담회는 사회보장정보원의 시설, 통합사례관리 DB가 포괄하지 못하는 아동보호기관 및 시설에 대한 추가적인 정보를 활용하기 위해 복지부, 여가부의 행정자료 수집을 목적으로 2차례 진행되었다. 연구결과의 공유 및 아동·청소년보호체계 개편안에 대한 부처 실무자들의 의견을 반영, 정책방안에 대한 환류 기능을 제고하기 위해 부처협의회(복지부, 여가부)가 2회에 걸쳐 개최되었다.

마지막으로, 아동·청소년보호체계 개편의 현안과 쟁점에 대한 이해 및 정책대안 도출을 위해, 아동복지 관련 다양한 영역의 학계 및 현장의 전문가들을 대상으로 자문회의가 진행되었다. 숭실대의 노혜련 교수와 조소연 교수, 한양대의 강동욱 교수, 가톨릭대의 이상균 교수, 이화여대 정익중 교수, 중앙대의 최영 교수, 서울기독대의 김형태 교수, 교통대의 김선숙 교수, 부경대의 이재원교수, 한국형사정책개발원의 이승현 박사, 한신대의 홍선미 교수, 경기도 여성가족연구원의 전민경 박사, 한국보건복지인력개발원의 강현주 교수, 한국보건복지인력개발원의 최지선 교수, 서울시 복지재단의 김정현 박사, 서울시 복지재단의 안기덕 박사가 아동보호전달체계 관련 귀중한 자문의견을 제공하였다.

## 제 2 장

# 아동·청소년 보호체계 현황과 문제점

제1절 위기 아동·청소년의 개념과 범주

제2절 위기 아동·청소년 현황과 특징

제3절 아동·청소년보호체계 현황과 문제점



# 2

## 아동·청소년 보호체계 << 현황과 문제점

위기아동·청소년 보호체계의 범주는 그 주요한 정책대상이 되는 위기아동 및 위기 청소년을 어떻게 정의하는가에 따라 달라질 수 있다. 위기아동과 위기청소년의 개념은 각각 아동복지영역과 청소년복지영역에서 사용되어온 개념이다. 따라서 위기아동과 위기청소년에 대한 개별적인 정의를 먼저 검토하고, 본 보고서에서 사용될 위기아동 및 청소년의 개념을 범주화하기로 한다. 또한 이러한 대상규정에 기초해서 본 연구의 대상이 되는 아동·청소년보호체계의 범위를 구체적으로 제시하고, 아동·청소년 보호 체계의 현황과 문제점을 검토하기로 하겠다.

### 제1절 위기 아동·청소년의 개념과 범주

#### 1. 위기아동과 위기청소년의 개념

위기아동 및 위기청소년은 별도로 추진되어 왔던 아동정책과 청소년정책의 대상으로서 아동과 청소년 관련법상의 규정을 중심으로 개념적 정의가 필요하다. 먼저 위기 아동의 경우, 지금까지 우리나라에서 위기아동의 개념은 아동관련 법·정책보다는 아동보호 관련 현장에서 주로 활용되어왔던 개념이라고 할 수 있다(박세경 등, 2014). 드림스타트, 아동보호전문기관 및 기타 아동보호서비스를 제공하는 기관의 서비스 절차 중에 아동의 ‘위기도 사정’을 통하여 위기도 수준을 파악하고 서비스를 제공해 왔으며, 저위험에서 고위험에 이르는 위험도를 가지고 있는 아동을 위기 아동으로 간주해왔다. 아동복지법에서 위기아동은 ‘보호대상아동’과 ‘지원대상아동’으로 개념화되어 규정되고 있다. ‘보호대상아동’이란 ‘보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동’(아동복지법 제3조 4)으로 정의되며, 아동보호서비스의 법적 대상이 된다. 보호대상아동은 오랫동안 통용되어 왔던 ‘요보호아동’과 동일한 개

념이라고 할 수 있다. 아동복지법 상 ‘지원대상아동’이란 ‘아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동’으로 정의되며 이들을 대상으로 각종 안전과 건강관련 지원서비스 및 복지증진을 위한 서비스가 제공될 수 있다. <표2-1>은 보호대상 및 지원대상아동의 범주를 구분하여 보여주고 있다.

<표 2-1> 보호대상 및 지원대상아동

(단위: 명, 건, 가구)

구 분		인원(가구)수	
인구수(명)	총 인구수	51,422,507	
	아동(0~17세)	8,480,447	
가구수(가구)		전체 가구수 20,167,922	
보호대상 아동	발생유형별 요보호아동(명)	기아	261
		미혼모아동	850
		미아	12
		비행가출 부랑아	229
		학대, 부모빈곤·실직, 부모사망, 부모 질병, 부모이혼 등	2,769
		총계	4,121
	시설보호아동(명)	아동복지시설	1,796
		아동공동생활가정	625
		총계	2,421
	가정보호아동(명)	가정위탁	990
		국내입양	708
		소년소녀가정 내 아동(0~17세)	2
		총계	1,700
	학대아동(건)	아동학대 판정사례	22,367
		조기지원사례	2,336
		일반사례	6,176
		조사진행 중 사례	44
		총계	30,923
지원대상 아동	기초수급아동(명)	기초아동수급자수(0~19세) 386,882	
	한부모가족(수)	한부모가족수(지원법대상) 445,801	
	다문화가족(명)	다문화가족 자녀(0~18세) 278,036	
	장애아동인구수(명)	장애아동인구수(0~19세) 89,786	

주: 1. 모든 정보는 2017년 기준

2. 한부모가족수는 2016년 기준(여성가족부 2018 한부모가족실태조사 사전조사 참고)

3. 다문화가족 자녀수는 2015년 기준(여성가족부 전국다문화가족실태조사 참고)

한편, 청소년정책의 대상이 되는 위기청소년이라는 용어는 청소년복지지원법에서 사용되고 있다. 위기청소년은 ‘가정문제가 있거나 학업 수행 또는 사회적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년’(청소년



복지지원법 제2조)로 정의되며, 이들을 대상으로 지역사회에서 청소년 통합지원체계(CYS-Net)를 구축하여 제공하도록 규정하고 있다.

이상과 같은 위기아동과 위기청소년에 대한 법적 정의는 현실에서 마주하는 다양한 위기유형을 가진 위기아동과 위기청소년의 유형을 구체적으로 범주화하지는 못하고 있다. 위기아동·청소년은 연령에 따라, 주요 생활공간에 따라, 위기의 유형에 따라 다양하게 불리워진다.

## 2. 정책대상으로서의 아동·청소년

UN 아동권리협약에서 아동은 만 18세 미만의 사람으로 정의되며, 대부분의 국가에서 이와 같은 아동의 연령기준을 준용하고 있다. 이러한 아동에 대한 보편적 정의에 추가적으로 정책대상으로서의 아동은 정책의 목표에 따라 별도의 아동·청소년에 대한 연령규정을 적용하고 있다. <표 2-2>에 제시된 바와 같이 다양한 법제도적 규정에 따라 법률 적용대상 연령의 차이가 존재한다. 아동복지법에서 아동은 보편적인 기준을 그대로 적용 “18세 미만의 사람”으로 규정하는 반면, 민법에서의 미성년자는 “19세 미만의 자”로 규정되어 있다. 저연령 아동의 구분은 모자보건법에서는 영유아를 “출생후 6년 미만”으로, 영유아보육법에서는 “6세 미만 취학 전”으로 규정되어 있으며, 도로교통법상 어린이는 13세 미만으로 규정된다.

이러한 상이한 연령구분은 청소년 관련법에서는 더욱 세분화되는데, 청소년기본법과 청소년복지지원법, 그리고 청소년활동진흥법 및 청소년보호법 등은 상이한 연령 기준으로 청소년의 연령을 규정하고 있다. 청소년기본법에서 청소년은 9세 이상 24세 이하로 규정되며, 청소년복지지원법에서는 9세 이상 24세 이하, 청소년보호법에서는 19세 미만으로 명시하고 있다. 한편 소년법에서 소년은 19세 미만으로 규정하고 있다.

<표 2-2> 국내법상 아동 관련 법률의 기준 연령

용어	기준연령	법률
아동	18세 미만	아동복지법, 한부모가족지원법, 국민기초생활 보장법, 입양특례법
청소년	9세 이상 24세 이하	청소년 기본법
	만 19세 미만	청소년 보호법
아동·청소년	19세 미만	아동·청소년 성보호에 관한 법률

용어		기준연령	법률
아동·청소년		24세 이하	다문화가족지원법
미성년자		19세 미만	민법
형사 미성년자		14세 미만	형법
소년		19세 미만	소년법
소년		10~14세 미만	
촉법소년		10세 이상	
우범소년			
영유아	영유아	출생 후 6년 미만	모자보건법
	신생아	출생 후 28일 이내	
영아		24개월 이하	아이돌봄 지원법
아이		만 12세 이하	
유아		만 3세~초등학교 취학 전	유아교육법
영유아		6세 미만 취학 전	영유아보육법
어린이		13세 미만	도로교통법

이상과 같은 다양하게 구분되는 연령 기준에 근거하여 주무부처의 업무는 이원적 체계로 구성된다. 보건복지부는 만 18세 미만의 아동을 대상으로 하는 아동복지 및 보호 관련 업무를, 여성가족부는 만 9세~만 18세 또는 만 24세 등으로 구분되는 청소년·청년 대상의 복지 및 보호와 관련한 업무를 주관하고 있다. 여기에 덧붙여 아동·청소년의 주요 생활공간에 따른 이분법적 정책체계구분과 주무부처의 구분이 또한 존재한다. 만 6세에서 만 18세 미만의 학령기 위기아동이 학교공간 내에서 존재할 때 학교 내 위기아동으로 규정되고 교육부의 교육 및 복지정책의 주요대상이 되며, 동일연령의 아동이 학교밖에 존재할 때 학업중단의 학교밖 아동·청소년으로 규정되며 여성가족부의 청소년복지 정책의 주요대상이 된다.

아동·청소년 대상별 각 주무부처의 업무는 아동·청소년 복지의 대상범위에 따라 다시 세분화되고 있다. 먼저, 보건복지부의 경우 아동복지정책은 보편적 성격이 강한 돌봄영역과 취약위기 아동에 대한 선별적 복지로서의 보호영역으로 분리되어 있다. 돌봄영역은 아동의 연령에 따른 구분이 적용되면 영유아기 아동을 대상으로 하는 보육서비스정책과 초등학생(특히 저학년)을 대상으로 하는 돌봄정책으로 분리된다. 아동보호정책에 대한 보다 보편주의적 접근에 기초하면 보육과 돌봄을 아우르는 아동복지정책과 아동보호정책은 경계가 뚜렷하지 않으며, 아동의 발달단계별, 연령별, 위기유형과 수준에 따라 연속성을 가지고 있다. 따라서, 아동의 보호를 요보호아동과 학대아동으로 유형화하여 협의의 정책대상을 설정하고 돌봄 과정과 분리된 개별적인 서비스 영역으로 구분하는 것은 아동보호정책을 사후대응중심의 협소한 틀 속에 제한하는 결과를 초래

한다. 그럼에도 불구하고 현행 우리나라 아동복지정책은 저연령의 아동을 대상으로 하는 돌봄정책과 보호가 필요한 아동에 대한 선별적 아동보호정책을 명확히 구분하여 정책집행 거버넌스를 구축하고 있다. 예컨대, 보건복지부의 아동복지업무분담구조는 이러한 도식적인 대상세분화의 한계를 명확히 보여주고 있다. 아동보호업무를 인구아동정책관 산하의 아동복지정책과와 아동권리과에서 각각 요보호아동과 학대피해아동으로 나누어 담당하고 있으며, 돌봄정책은 5세이하의 영유아 돌봄은 보육정책관 산하의 보육정책과, 보육사업기획과와 보육기반과에서, 온종일 돌봄, 지역아동센터 등 초등학교의 방과후 돌봄정책은 아동권리과에서 담당하고 있다.

여성가족부는 청소년이 경험할 수 있는 다양한 발달 위기에 대한 청소년정책을 총괄·조정하고 있으며, 청소년정책관은 이의 관리·집행을 책임지고 있다. 청소년정책관 내에서 청소년정책은 크게 활동과 보호·복지로 구분되는데, 청소년정책에 관한 계획의 수립 및 시행은 청소년정책과, 활동영역은 청소년활동진흥과 및 청소년활동안전과, 보호 및 복지영역은 청소년자립지원과, 학교밖청소년지원과, 청소년보호환경과가 각각 업무를 담당하고 있다. 또한 아동·청소년의 성보호 업무는 권익증진국 내 아동청소년성보호과가 담당하고 있다.

마지막으로, 교육부는 학교 내 위기아동·청소년을 대상으로 위기아동보호업무를 수행하고 있다. 교육부의 학교정책실의 학생복지정책관을 중심으로 중학생복지정책과, 학교생활문화과, 학생건강정책과 및 방과후 학교지원과 등이 관련 업무를 담당하고 있다.

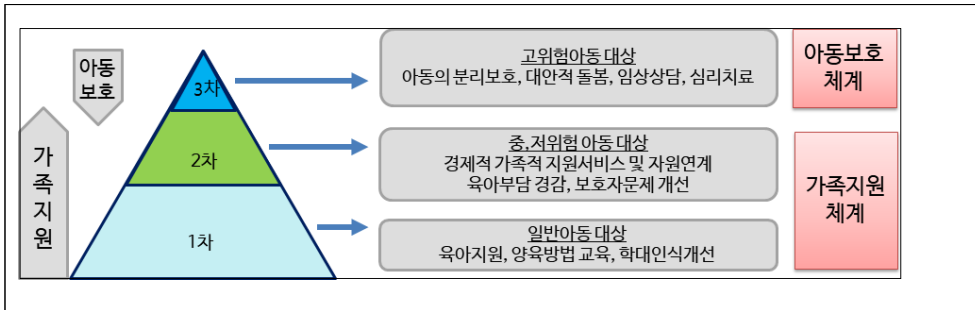
아동·청소년의 안전과 보호에 위협이 되는 상황과 위기로인은 아동의 주생활공간인 가정, 학교, 지역사회 전반에 걸쳐 존재한다. 이러한 이유로 위기아동·청소년에 대한 보호는 매우 복합적이고 다층적인 접근을 필요로 한다. 다양한 위기상황으로부터 효과적으로 아동·청소년을 보호하기 위해서는 아동의 특성에 따라 분절화된 다양한 아동·청소년 복지전달체계 간의 협력적 연계가 필수적이다.

### 3. 아동·청소년 보호체계의 범주: 보편성과 통합성

앞서 논의된 바처럼 아동·청소년 위기는 아동의 개인적 특성, 아동가족, 지역공동체와 사회로 구성되는 아동환경과 복합적으로 연관되어 발생하며, 아동의 건강하고 안전한 성장을 담보할 수 있는 보호환경(protective environments)을 조성하기 위해서는

아동위기의 수준에 따른 아동보호의 연속성이 확보되어야 하며, 이를 담보할 수 있는 통합적인 아동보호체계의 구축을 필요로 한다.

[그림 2-1] 아동위기에 따른 아동보호의 연속성



자료: 류정희 (2018). 아동의 안전한 성장을 위한 지역기반 아동보호정책의 방향과 과제. 보건복지포럼, p.18.

1차적 아동보호는 아동에게 가해지는 위해와 폭력을 예방하기 위한 보편적인 전략으로써 모든 아동 및 가족에게 적용된다. 1차적 예방단계는 아동보호체계의 핵심이라 할 수 있는데 양육관행에 대한 적극적인 의식개선 캠페인, 자기보호기술 증진 교육, 아동 학대 예방을 위한 교육 등을 포함한다. 2차적 예방은 폭력과 학대에 취약한 특정 그룹의 아동을 대상으로 하는데, 이들은 빈곤가정, 청소년 한부모, 노숙청소년 등을 포함한다. 이와 같은 정도 위기의 아동과 가족에게 조기개입서비스를 제공하는 것이 2차적 예방단계의 주요내용이다. 마지막으로, 3차 수준의 아동보호는 고위기의 아동 또는 학대를 경험한 아동을 대상으로 하며 즉각적인 개입과 대응을 필요로 한다. 개인 및 가족 상담, 치료적 개입, 알콜중독 치료프로그램, 친권박탈 등을 포함한다.

미국, 영국 등 서구유럽에서 활용되었던 기존의 아동보호체계에 대한 접근방식은 ‘단일문제 중심적(single-issue approach)’ 아동보호방식인데(UNICEF, 2010), 이러한 접근방식의 문제점과 한계는 다음과 같다.

첫째, 학대 아동 또는 가정 내 보호를 받지 못하는 특정 위기의 아동만을 핵심적인 대상으로 전통적 아동보호체계는(Child Protection Systems)는 학대, 가출, 빈곤, 가족해체 등 개별문제를 중심으로 하는 파편적 대응으로 특징지어진다. 분절적 개별대응체계를 통해서 아동의 복합적이며 다차원적 위기에 대한 종합적이고 효과적인 대응은 불가능한 것으로 나타났다. 즉, 아동학대의 문제는 신고 및 처벌 중심의 개별문제에 대한 사후대응으로는 한계가 있다. 아동학대와 연관된 빈곤, 사회적 배제 등 다양한 가족·

사회적 요인에 대한 다차원적 접근이 필요하다. 둘째, 위기의 아동이 경험하는 개별 문제에 대한 이슈별 대응체계는 소수의 사회적 관심을 받지 못하는 개인적·가족적·사회적 위험에 취약한 아동들을 보호의 사각지대에 방치할 수 있다. 셋째, 특정한 아동그룹의 단일한 문제 중심의 대응방식은 각각의 보호체계의 경쟁을 야기할 수 있으며, 지역사회 아동·청소년 보호관련 기관들 사이의 상호협력적인 관계망 형성을 어렵게 한다.

아동보호체계가 아동의 건강한 성장발달을 담보하고, 미래사회의 건강하고 안정된 사회구성원을 키우는 사회체계로 작동하기 위해서는 아동에게 노출될 수 있는 다양한 위기로인을 사전적, 예방적으로 미리 발견하고, 위기환경 또는 잠재적 위기환경에 대한 사전개입(intervention)을 통해 필요로 하는 서비스를 지원해야 한다. 현재 우리나라의 아동·청소년 보호체계는 소극적이고 선별적인 대상에 대해서만 작동하고 있으며 적극적인 아동보호체계의 작동을 위해 위기아동의 대상을 어느 수준까지 포함할 것인가에 대한 사회적 합의와 과감한 정책적 결단이 요구된다.

## 제2절 위기 아동·청소년 현황과 특징

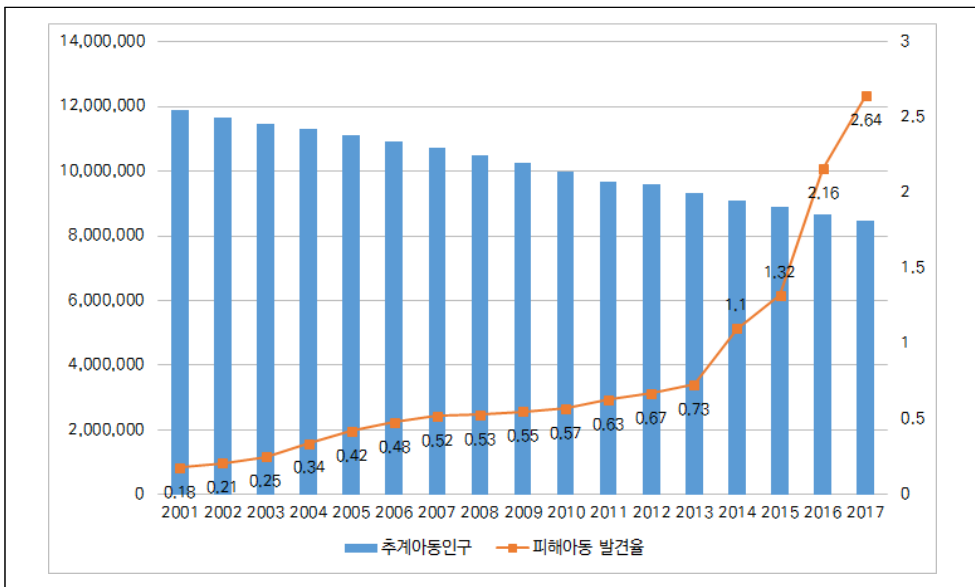
### 1. 위기아동의 증가현황과 특성

#### 가. 아동학대발생률의 급격한 증가

추계아동인구의 지속적인 감소에도 불구하고, 2001년부터 2017년까지 학대피해아동 발견율은 큰 폭으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2014년 아동학대특례법의 시행 이후 최근 4년간의 학대발생률은 급격히 증가했다. 아동보호전문기관이 발표한 2017년 한 해 동안의 아동학대 의심 사례건수 30,923명이다. 이 중 아동학대로 최종 판정된 사례가 22,367건으로 나타나, 아동학대 발생률은 아동인구 1,000명당 2.64를 기록했다. 전년도 대비, 아동학대 피해아동 발견율은 19.6% 증가한 것으로 나타났다. 학대피해아동 발견율이 처음 집계되었던 2001년 2,105건 대비 10.6배 이상의 증가 폭을 보이고 있다. 하지만 미국(1,000명 당 9.40건), 호주(1,000명 당 8.00건) 등 OECD주요국의 학대 피해아동 발견율에 비하면 1/3 수준으로, 지속적인 관심 제고를

통해 학대 발견율을 높일 필요가 있다(보건복지부 보도자료, 2019.1.15.). 현재는 평균적으로 하루 기준 12명이 시설 및 위탁가정으로 보호 조치되고 있으며 59명의 아동이 학대받고 매월 3명의 아동이 학대로 사망하는 것으로 추정되고 있다(보건복지부, 2019)

[그림 2-2] 아동학대발생률 증가추이

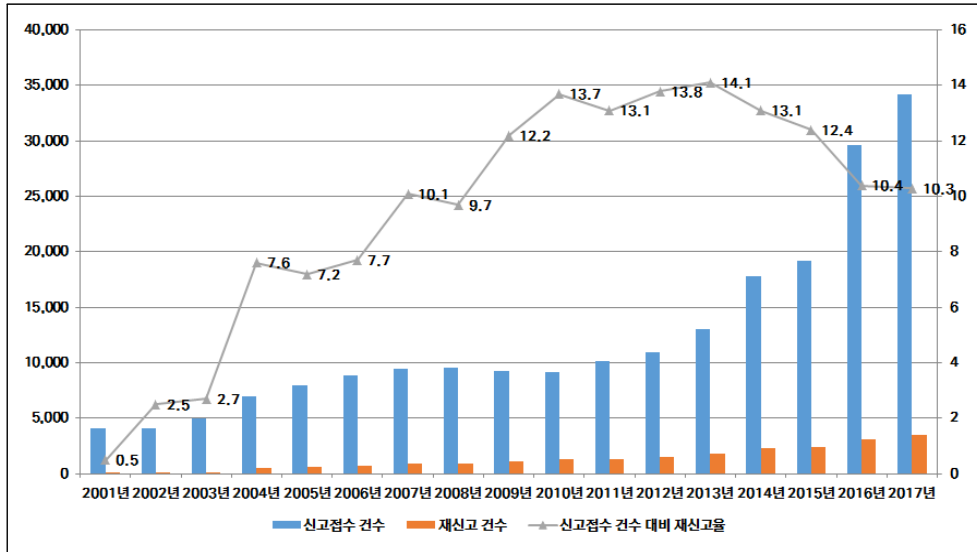


자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관 (각년도). 전국아동학대현황보고서

## 나. 재신고건수

최근 발생했던 의정부 4세 여아 사망사건의 경우 아동학대로 부모로부터 분리조치되었던 아동이 원가정복귀한 후 다시 아동학대 의심신고가 되었던 재신고 사례에 해당한다. 재신고사례는 아동학대에 대한 지역사회예방 및 사후관리체계의 효과성을 보여주는 지표라고 할 수 있다. 2017년에 신고 접수된 34,169건 중 재신고 사례에 해당하는 건수는 3,520건으로 전체 신고사례의 10.3%에 달했으며, 2017년에 최초로 신고 접수된 신규 신고사례는 89.7%로 나타났다. 재신고 사례 유형은 사례종결 후 재신고된 사례는 4.3%, 사례진행 중 재신고된 사례는 5.5%를 차지했다.

[그림 2-3] 아동학대 재신고 건수 추이



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관 (각년도). 전국아동학대현황보고서

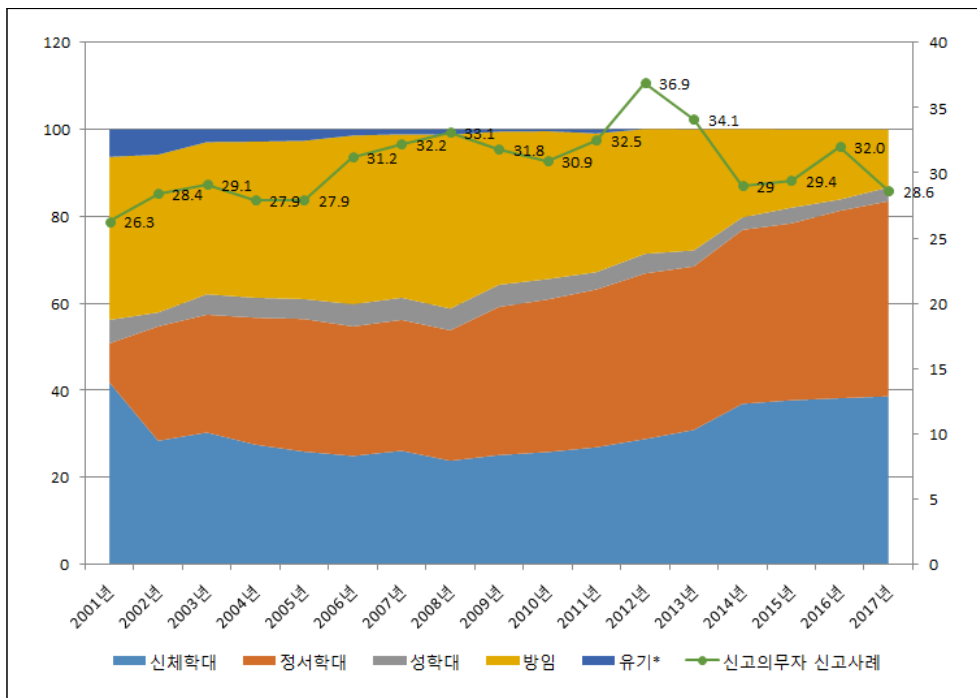
#### 다. 학대유형별 발생률 추이와 학대의무자 신고사례

아동학대 신고자 유형은 신고의무자와 비신고의무자로 분류되며, 신고의무자는 아동학대처벌법 제10조에 규정하고 있다. 응급아동학대의심사례와 아동학대의심사례로 구성되는 아동학대사례로 신고 접수된 30,923건 중 아동학대 신고의무자에 의한 신고는 28.6%를 차지했다. 아동학대 신고의무자 유형별 신고접수 건수를 살펴보면, 교직원인 16.7%로 나타났으며, 사회복지전담공무원이 2.6%, 아동복지시설종사자가 1.3%의 순으로 높았다. 2001년 이후 신고의무자 신고비율 추이를 보면 2012년 36.9%로 가장 높이 나타났으며 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 아동학대의 세부유형별 발생비율 중 신고가 용이하지 않은 정서학대의 증가추세와 관련이 있을 수 있다. 정서학대의 유형별 특성은 학대의 비가시성(invisibility)과 만성적 성격(chronicity)에 있으며, 신체학대, 성학대, 유기에 비해 학대에 대한 사회적 인식 및 합의가 불명확하기 때문에 신고의무자의 신고 기준 역시 모호할 수 밖에 없다. 2016년 신고의무 여부에 따른 아동학대 사례 유형 분석 결과, 신체학대, 성학대, 방임의 경우 신고의무자가 비신고의무자에 비해 높은 학대 발견율을 보인 반면 정서학대 유형에서

신고의무자가 비신고의무자보다 5.4%포인트 더 낮게 나타난 것은 이러한 정서적 학대의 특수성에 기인한다고 해석할 수 있다.

2017년 학대의 세부유형별 분석결과, 총 34,177건 중 정서학대가 44.9%로 가장 높았고, 신체학대가 38.6%, 방임이 13.3%, 성학대가 3.2%로 나타났다. 이 수치는 중복학대를 별도로 분류하지 않고 아동이 중복해서 경험한 학대를 각각의 학대 유형에 포함하여 학대유형별 발생률로서 중복학대를 별도로 분류하였을 때의 신체학대와 정서학대가 차지하는 비율은 각각 14.7%, 21.1%로 약 2배 이상 낮게 나타났다. 이는 신체학대와 정서학대가 다른 학대 유형과 함께 복합적으로 발생함을 확인할 수 있다.

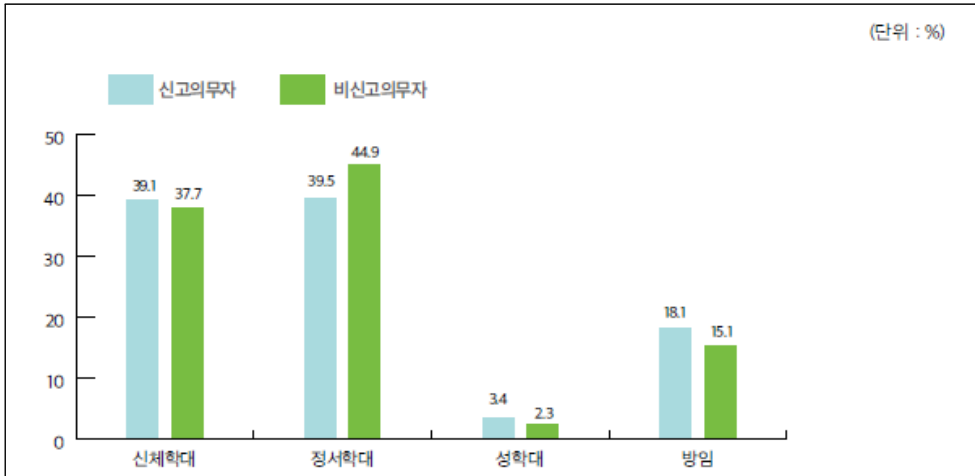
[그림 2-4] 학대유형별 아동학대발생률과 학대의무자 신고사례비율



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관 (각년도). 전국아동학대현황보고서



[그림 2-5] 신고의무 여부에 따른 아동학대 사례 유형

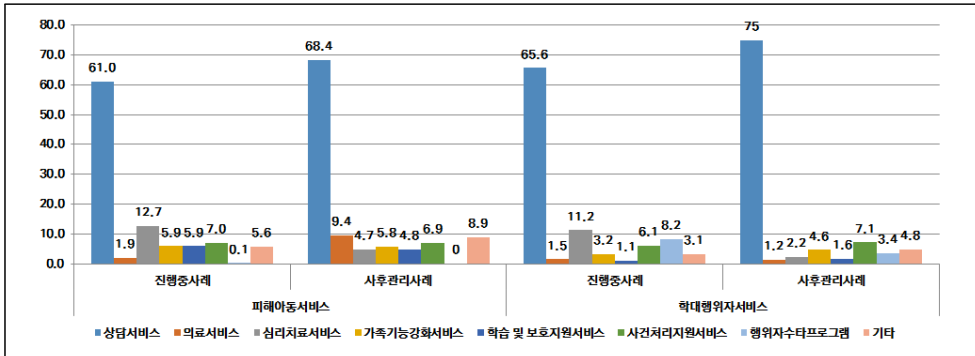


자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관, (2017). 2016 전국아동학대현황보고서. p.176.

## 라. 피해아동·학대행위자에 대한 서비스제공

아동학대 사례의 피해아동을 대상으로 2017년에 제공된 서비스는 총 501,465회였으며, 이를 진행 중 사례와 사후관리 사례로 나누어 보면 다음과 같다. 사례진행 중과 사후관리 아동에게 제공된 서비스 모두 상담서비스가 가장 높은 비율을 차지했는데, 각각 61.0%, 68.4%로 나타났다. 아동학대 사례의 학대행위자를 대상으로 2017년에 제공된 서비스 총 193,458회 중 진행 중 사례와 사후관리 사례의 상담서비스가 각각 65.6%와 75%로 가장 높게 나타났다. 2014년 9월 아동학대처벌법 시행에 따른 행위자수탁프로그램에 대한 서비스 빈도가 2016년 대비 약 2.8배 증가하였다. 그러나, 피해아동 및 학대행위자 대상 서비스 모두에서 가족기능강화서비스는 3.2%~5.9% 수준으로 매우 낮게 나타났으며, 이는 원가정에 대한 지원과 강화 우선이라는 아동학대예방 및 사후개입체계의 지향과 실제의 개입현실과의 차이를 보여주고 있다.

[그림 2-6] 피해아동 및 학대행위자에 대한 서비스제공

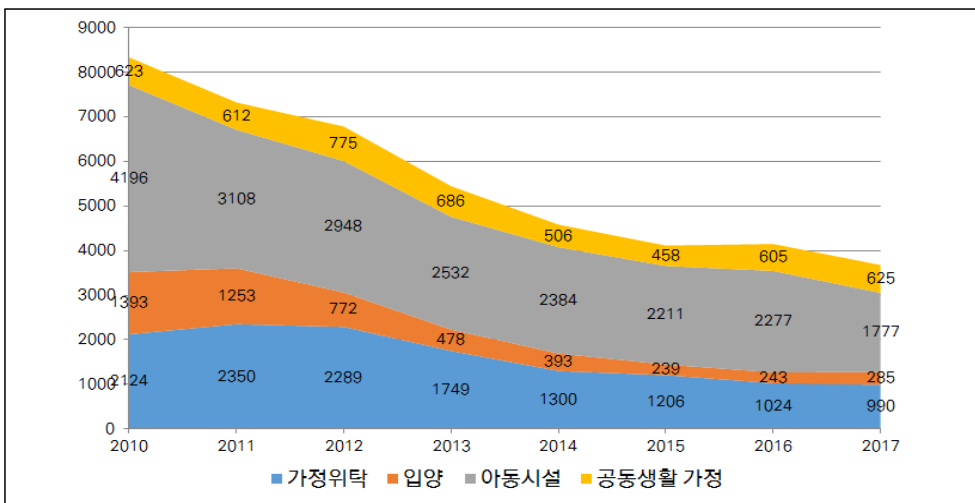


자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관 (2018). 2017 전국아동학대현황보고서

## 마. 요보호아동의 시설유형별 분포현황

요보호아동에 대한 가정외 보호시설 중 하나인 아동복지시설의 경우 중앙정부의 재정지원을 전혀 받지 못하며, 요보호아동에 대한 가정외 보호를 담당하고 있는 다른 시설 또는 위탁가정과 비교하여 형평성의 문제를 제기할 수 있다. 무엇보다, 사업 내용의 엄중성을 고려하면 지속적이고 일관적인 관리를 위해 행정적·지역적 경계를 넘어서 통합적인 관리체계가 필요하다.

[그림 2-7] 시설유형별 분포현황 및 추이 (2010-2017)



자료: 보건복지부(2010-2017). 요보호아동 현황 보고.

## 2. 위기청소년 발행현황과 특징

이에 초·중·고교 재학생 가운데 반사회성·공격성·우울 등 위기요인과 가출·학업중단·학교폭력 등 위기결과를 고려하여 위험군 규모를 추정한 결과, 재학생 약 430만 명 가운데 약 17.2%(약 74만 명)가 위험군에 해당하는 것으로 파악된다. 또한 「아동복지법」, 「청소년복지 지원법」, 「소년법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」에 근거한 위기청소년 관련 시설, 기관을 통해 파악되는 청소년 약 9.1만 명 가운데 절반에 가까운 약 4만 명(42.6%)이 위험군인 것으로 나타났다(표 2-3). 이러한 결과는 학령기 청소년 가운데 약 77만 명이 다양한 위기요인과 위기상황에 노출되어 있고, 특히 원가정에서 보호자의 보호를 받지 못하는 ‘가정 밖 청소년’과 학교라는 안전망을 이탈한 ‘학교 밖 청소년’의 위기수준이 재학생과 비교할 때 두 배 이상 높다는 것을 의미한다(김현진 외, 2018, pp.19~21). 특히 가출청소년의 경우 명확한 규모를 파악할 수 있는 국가수준의 통계도 부재한데, 2009년 이후 초·중·고교 재학생의 생애가출경험률이 10% 수준을 유지하고 있어 가출청소년의 규모는 약 40 만 명 이상인 것으로 추정된다. 국제사회는 청소년기의 가출행동을 비행·일탈로 낙인찍지 말 것을 권고하고 있고 가출이 탈출인 경우도 적지 않다. 또한 가출청소년이 거리에서 생존하는 과정에서 각종 범죄의 가·피해자로 전락한다는 점에서 위기청소년을 조기에 발굴하여 적절한 지원을 제공하는 사회안전망이 필요한 이유다.

〈표 2-3〉 위기수준을 기준으로 한 위기청소년 규모 추정

위기수준		일반학생*	위기·취약 청소년**	전체
위험군	고위험군	0.51%(22천여명)	4.99%(5천여명)	0.60%(27천여명)
	위험군	1.73%(74천여명)	8.11%(7천여명)	1.86%(81천여명)
	잠재적 위험군	14.93%(642천여명)	29.51%(27천여명)	15.23%(669천여명)
	소계	17.2%(738천여명)	42.6%(39천여명)	17.7%(777천여명)
일반군(4)		82.83%	57.39%	82.30%
총계		100%(4,299천여명)	100%(91천여명)	100%(4,390천여명)

\* 자료: 황순길 외, 2016 재구성; 김현진 외, 2018, pp.19~21 재인용.

\* 일반학생: 초(5, 6학년), 중·고교에 재학 중인 학생(모집단: 4,299,172명)

\*\*\* 위기·취약 청소년: 아동복지법상 위기·취약 청소년으로, 공동생활가정(그룹홈), 양육시설, 가정위탁 보호대상 청소년과 청소년복지지원법상 청소년쉼터 보호대상 청소년, 학교밖청소년지원에관한법률에 근거한 학교밖청소년지원센터 지원대상 청소년, 소년법상 비행청소년으로 소년원·소년분류심사원, 보호관찰소 보호대상 청소년(모집단: 91,289명)

\*\*\* 위기결과(학교문제, 인터넷 문제, 술담배 등, 학교폭력, 자살, 성문제, 가출, 학업중단)와 위기요인(우울·불안, 공격성, 충동성·부주의, 부모관계·학대방임, 가정환경, 반사회적 가족, 학교생활, 비행친구, 지역사회)을 고려한 추정치임.

한편 지위비행을 제외한 각종 비행과 범죄에 노출된 위기청소년의 대략적인 규모를 추산한 결과, 「청소년복지 지원법」을 근거로 지자체가 보호해야 할 교육적 선도대상의 규모는 약 150만 명에 달한다(김지연 외, 2018b). 여기에는 경찰·검찰·법원 단계에 있는 소년범 약 10만 명과 타인의 주민등록번호를 도용하거나 청소년의 출입과 고용이 금지된 업소(유흥·단란주점)를 출입하고 환각성 물질을 이용한 경향이 있는 초·중·고교생 약 140만 명의 규모가 포함된 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 규모는 8~19세 미만 아동·청소년 인구의 약 25%에 달하는 규모로 동 연령대 아동·청소년 4명 가운데 1명이 비행 및 재범 예방을 목적으로 사회적 지원과 개입이 필요한 청소년임을 의미한다(표 2-4). 그러나 지자체가 지방비로 설치·운영하는 청소년상담복지센터 조차 이들 비행청소년에 대한 교육적 선도제도를 필수사업으로 운영하는 곳이 드물고, 일부 센터는 경찰에서 예산 지원을 받아 ‘사랑의 교실’과 같은 선도프로그램을 제한적으로 운영하는 정도이다. 그 간 청소년이 연루된 각종 강력사건들이 언론을 통해 보도될 때마다 우리사회는 강도 높은 처벌을 강조해 왔지만 엄벌주의 접근은 교정(矯正)의 적기를 놓쳐 결국 범죄 억제 효과를 기대하기 어렵다. 또한 이들 비행청소년을 둘러싼 또래, 가정, 학교, 지역사회 환경의 실질적인 변화 없이 이들의 재범예방과 건강한 성장을 기대하기 어렵다는 점에서 비행청소년을 위한 사회서비스 현황과 총량의 적정성을 파악하는 시도가 요구된다.

〈표 2-4〉 교육적 선도대상 위기청소년 규모 추정

위기유형		규모(추정) <sup>1)</sup>	Gate-way
비행·범죄 소년	선도조건부 훈방 등 <sup>1)</sup>	6,229	경찰
	불기소 처분 <sup>2)</sup>	56,120	검찰법원
	보호·위탁소년 <sup>3)</sup>	8,359	소년부 판사
	학교폭력사범 <sup>4)</sup>	7,476	경찰청
	학교폭력가해학생 <sup>5)</sup>	29,041	학교
	우범소년 <sup>6)</sup>	367	소년부 판사
	특별법 위반 소년범 <sup>7)</sup>	4,324	검찰
부적응 (일탈) 소년 <sup>8)</sup>	계	111,916	8~19세 미만 아동·청소년 인구 <sup>9)</sup> 의 1.8%
	초	18,720	
	중	619,255	학교
	고	820,266	
	계	1,458,241	8~19세 미만 아동·청소년 인구 <sup>9)</sup> 의 23.4%
총계		1,570,157	8~19세 미만 아동·청소년 인구 <sup>9)</sup> 의 25.2%

\* 자료: 경찰청, 2018, 내부자료; e-나라지표, 법무부 ‘소년보호종합교육관리시스템(TEAMS)’ 통계; 경찰청, 2013년 이후 학교폭력 적발 및 조치결과; 이재정 국회의원, 국정감사 보도자료 13. 재인용; 교육부, 2018, 내부자료.

1) 2016년 청소년매체이용 및 유해환경 실태조사 원자료를 활용한 추정치이며, 김지연 외(2018)의 발간예정 보고서를 인용한 것임.

- 법원행정처(2017), 2017 사법연감. p.721; 대검찰청(2017), 2017 범죄분석. pp.714-715.; 여성가족부 (2016), 2016년 청소년매체이용 및 유해환경 실태조사 원자료; 김지연 외, 2018, p.54~55 재인용
- \* 주: 1) 2017년 기준 경찰청 선도심사위원회 결과 선도조건부 훈방, 즉결심판, 선도지원결정 청소년 수 (경찰청 내부자료)  
 2) 2016년 기준 소년사건 중 불기소처분, 가정법원 통고 대상 청소년, 보호처분 종료 청소년 수 (대검찰청, 법원 행정처)  
 3) 2017년 기준 소년원 송치 및 소년분류심사원 등에 위탁된 소년 (e-나라지표)  
 4) 2017년 7월 기준 경찰청으로부터 적발된 학교폭력사범 소년 (경찰청)  
 5) 2016년 기준 학교폭력대책자치위원회 심의건수 중 가해학생 수 (교육부)  
 6) 2016년 기준 소년보호사건 중 우범소년으로 적발된 소년 (법원행정처)  
 7) 2016년 기준 특별법외에 내 다음의 법률을 위반하여 중구 처분을 받은 소년으로 개인정보보호법, 경범죄처벌법, 저작권법 위반의 경우, 전체 인원을 합산하고, 교통사고처리특례법, 도로교통법, 주민등록법, 청소년보호법 위반의 경우, 구약식 및 기소유에 인원을 합산함 (대검찰청)  
 8) 2017년 교육통계 초·중고 전체 규모 x 2016 청소년매체이용 및 유해환경 실태조사 표본 수 대비 비율(타인주 민등록번호 도용, 환각성물질 이용, 업소이용(유흥/단란주점) 경험)  
 9) 8~19세 미만 인구 6,221,446명 기준 (통계청, <http://kosis.kr>, 2017년 주민등록인구현황, 인출일 : 2018.5.8.)  
 10) 각 항목 간 대상자 중복 가능성 있음.

### 제3절 아동·청소년보호체계 현황과 문제점

우리나라 아동·청소년 보호체계의 문제점은 공적 책임성, 통합성, 전문성의 측면에서 심각한 문제점과 한계를 가지고 있다. 공적 책임성과 통합성의 문제는 서로 불가분의 관계를 가지고 있으며, 전문성은 공공성과 통합성이 결여되어 있는 시스템의 결과물로서 이해될 수 있다.

이 절에서는 중앙 및 지역단위 아동·청소년복지 전달체계를 중심으로 문제점과 한계를 검토하였다. 아동보호정책은 중앙부처인 보건복지부 수준에서 학대피해아동과 요보호아동을 대상으로 하며, 아동복지법을 근거로 하고 있다. 아동보호체계는 아동보호전문기관과 위탁가정, 그룹홈, 아동시설 등 일시대안양육기관을 중심으로 작동하는 학대피해아동보호체계와 지방자치단체의 아동담당공무원과 일시대안양육기관을 중심으로 작동하는 요보호아동보호체계로 구성된다.

한편, 청소년정책은 중앙부처인 여성가족부 수준에서 보호·복지·활동정책으로 구분되며, 청소년보호정책은 「청소년보호법」을 근거로 청소년유해악물, 청소년유해매체, 청소년유해업소, 폭력·학대 등 청소년유해행위, 청소년근로보호 등 유해환경으로부터의 청소년보호를 의미한다. 청소년복지정책은 「청소년복지 지원법」에 따른 청소년복지시설 운영지원, 지역사회 통합지원체계(CYS-Net) 구축·운영, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」에 따른 학교 밖 청소년 지원센터(꿈드림) 운영 등 위기청소년(youth at

risk)을 대상으로 한 제도와 사업 등을 포함한다. 따라서 청소년보호체계는 청소년보호·복지 지원체계를 의미하나, 여기에서는 편의 상 청소년보호체계라 통칭하고 청소년의 위기수준을 고려하여 현행 청소년복지지원체계를 중심으로 검토하였다.

청소년보호체계는 유해환경으로부터 모든 청소년의 보호와 “가정 문제가 있거나 학업 수행 또는 사회 적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한” 위기청소년 보호체계를 포괄한다(청소년복지 지원법 제2조 제4항). 따라서 광의적 측면에서 보면 청소년활동 즉, “청소년의 균형있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동” 관련 제도와 서비스(청소년기본법 제2조 제3항)도 청소년의 역량개발을 통한 피해 예방과 같은 장기적 측면에서 보호 효과를 도출하므로 청소년보호와 관련된다. 다만 여기에서는 청소년보호의 핵심대상이라 할 수 있는 위기청소년 지원체계를 중심으로 예산 및 인프라 현황과 문제점을 살펴보았다.

## 1. 아동·청소년 보호체계의 공적 책임성

공공 또는 공공성의 개념은 사회적 맥락에 따라 계속 변화하고 있으며 명확한 정의를 제시하는 것은 어렵다. 원래 공공성은 소유주체가 공공이라는 것을 의미하며, 공공기관, 공공조직, 공공부문 등의 공공이 의미하는 바는 법률적, 행정적, 사회적, 문화적으로 정부 또는 준정부 기관에 의한 공공의 소유를 의미한다. 현재 활용되는 공공의 개념은 과거의 소유중심의 공공성보다는 체제적, 체계적 특성을 규정하는 포괄적 의미의 공공성을 의미한다. 한국에서의 공공성의 개념은 민간영역의 확대 및 심화와 동반되어 정립된 역사적 개념으로 이해할 수 있다(김창엽, 2017).

이러한 맥락에서 아동보호의 공공성은 그 의미가 포괄적이고 불명확할 수 있으며, 본 연구에서는 보다 명확하게 “공적 책임성”으로 한정하고 있음을 밝힌다. 본 절에서는 아동보호의 공적 책임성을 아동보호전달체계의 공적 책임성과 국가의 재정책임성의 두 측면으로 구분하여 논의하겠다.

## 가. 아동·청소년 보호를 위한 재정책임성

재정책임성은 국가의 아동보호에 대한 공적 책임성을 확보하는데 최소한의 필수요건으로 아동보호예산 규모의 확대 및 예산구조의 안정성의 보장을 필요로 한다. 이러한 미약한 아동보호 예산편성의 문제점은 아동보호뿐만 아니라 아동청소년일반에 대한 재정투자의 절대총량의 부족에 그 원인을 부분 찾을 수 있다. 전체 국가예산 대비 아동·청소년 관련예산의 비중은 2018년 기준 전체예산의 19.7%, GDP대비 3.3%로 나타났으며, 전체 아동·청소년 예산의 90.3%를 차지하는 유아 및 초·중등교육예산을 제외하면 전체 국가예산 대비 아동·청소년 예산은 1.9%수준에 머물렀다. 또한, 유아 및 초·중등교육예산을 제외하고 나머지 아동·청소년예산 5조 7,434억 3,700만원 중 대부분의 예산은 보육예산에 할애되고 있으며 이는 아동·청소년 예산의 95.9%를 차지했다. 즉, 나머지 4.1%의 예산만이 아동복지, 청소년, 소년사범, 아동폭력예방 등의 분야로 투입되었음을 확인할 수 있다.

〈표 2-5〉 GDP대비 아동·청소년 관련 예산 변화 추이

(단위: 천 원, %, 명)

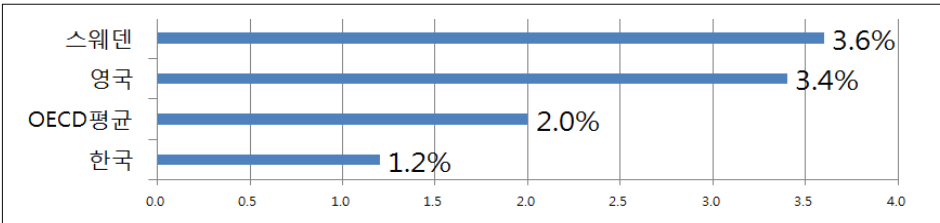
구분 \ 연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체 국가예산(A)	233,138,337,514	236,225,287,896	247,203,163,288	258,585,647,374	268,387,199,393	275,010,413,607	301,417,202,896
아동· 청소년 예산	유아 및 초·중등교육	38,804,707,542	41,523,622,672	41,465,434,441	39,565,607,727	41,511,850,346	47,149,425,794
	소년사범	8,887,000	13,991,000	16,981,000	20,331,000	20,960,000	22,371,000
	아동복지	208,479,000	239,061,000	213,511,000	222,801,000	229,831,000	245,178,000
	보육	3,028,568,000	4,131,345,000	5,273,819,000	4,943,994,000	5,270,824,000	5,373,451,000
	아동폭력예방	3,192,000	6,811,000	10,397,000	12,482,000	13,650,000	11,773,000
	청소년	47,435,000	57,527,000	67,694,000	67,711,000	68,691,000	87,169,000
계(B)	42,101,358,542	45,972,357,672	47,047,836,441	44,832,926,727	47,115,806,346	52,889,367,794	59,459,904,248
(B)/(A) × 100%	18.9	19.5	19.0	17.3	17.6	19.2	19.7
아동·청소년 인구 (0~18세 미만)(명)	9,691,876	9,431,699	9,186,841	8,961,805	8,736,051	8,587,747	8,954,106
1인당 지출비용	4,344	4,874	5,121	5,003	5,393	6,159	5,999
GDP	1,377.5조 원	1,429.4조 원	1,486.1조 원	1,558.6조 원	1,637.4조 원	1,730.4조 원	1,781.1조 원
GDP대비 아동· 청소년 예산비율(%)	3.1	3.2	3.2	2.9	2.9	3.1	3.3

주: 예산액은 중앙부처 예산을 중심으로 작성한 것임.

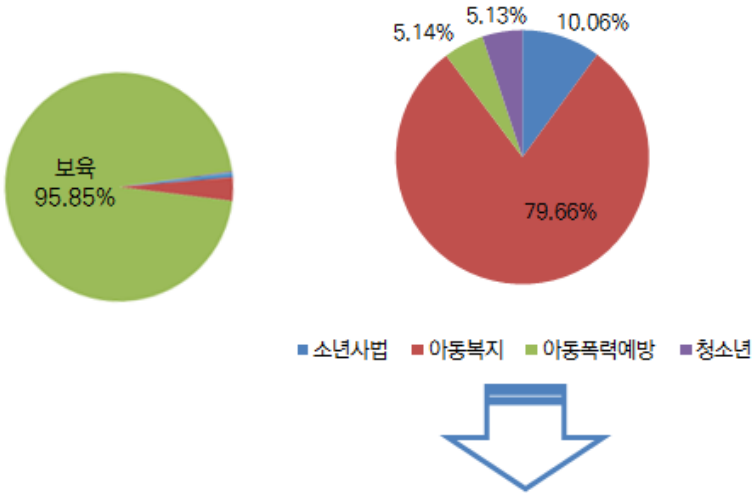
자료: 기획재정부(각 연도), 나라살림 예산.

한국청소년정책연구원(2018). 아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행연구 - 한국 아동·청소년 인권실태 2018 총괄보고서, p.113 수정보완

가족수당, 출산전후 휴가, 기타 현금급여, 영유아 보육, 가사지원 및 시설지원, 기타 현물 지원에 대한 지출의 총합을 아동과 가족에 대한 공공지출로 보고 이를 OECD국가들과 비교했을 때에도 이와 같은 문제는 심각하게 드러난다. GDP대비 아동가족 공공지출의 OECD 평균은 2.0%인 것에 비해 우리나라는 1.2%에 그치고 있다. 저출산고령화 시대 미래세대에 대한 투자를 위한 예산확충의 필요성이 시급히 요구된다.



자료: 2018 통계로 보는 사회보장 (원자료 OECD Family Database에서 추출)



	프로그램	단위사업
아동복지	요보호아동보호육성	아동자립지원
		실종예방 등 아동안전 증진
		가정입양지원
		가정위탁지원
		아동발달지원계좌 지원
	아동복지지원	방과후 활동지원
		드림스타트 지원
	아동·청소년정책	아동·청소년정책연구 및 통계조사
		아동·청소년 참여·인권증진



	프로그램	단위사업
아동폭력예방	아동·여성안전정책지원	아동·여성안전정책지원
	아동·청소년성보호정책지원	아동·청소년성보호정책지원
청소년	청소년정책 및 역량강화	청소년정책 기반강화
		청소년수련시설 건립 및 지원
		청소년관련 산하기관 등 지원
		청소년시설확충
		청소년참여 및 활동 지원
		청소년시설 및 단체지원
		청소년 체험활동기회확대
	청소년사회안전망강화	청소년생활환경개선 및 폭력·가출예방
		청소년 사회안전망구축
		청소년 유해환경대응능력제고

### 1) 아동·청소년 보호예산 총량의 절대적 부족

최근 5년 동안 급격히 증가해 온 아동학대사망사건 등 심각한 수준의 아동학대발생률에도 불구하고 아동보호예산은 동결되거나 줄어드는 모순적이 상황이 반복되고 있다. 2017년 아동학대피해자예산은 줄거나 소폭 증가한 것으로 나타났다. 아동학대 피해자보호 및 지원을 위한 예산은 2015년 185억 4,200만원에서 2016년 173억 2,800만원으로 줄었다가 2017년 182억 9,700만원으로 증가했으나 여전히 2015년 대비 낮은 수준이었다. 학대피해아동쉼터의 경우, 2015년 57억 500만원에서 2018년 41억 6,800만원으로 감소하였다. 아동학대 피해자보호 및 지원을 위한 예산은 2015년 185억 4,200만원에서 2016년 173억 2,800만원으로 줄었다가 2017년 182억 9,700만원으로 증가했으나 여전히 2015년 대비 낮은 수준이었다. 학대피해아동쉼터의 경우, 2015년 57억 500만원에서 2018년 41억 6,800만원으로 감소하였다.

72 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가

〈표 2-6〉 아동분야 예산현황(2015-2017)

(단위 : 백만원)

구분	'15 예산	'16 예산		'17 예산	
계	25,247	20,262	(△4,985)	26,629	(+6,367)
〈일반회계〉 ○ 아동정책조정 및 인권증진	-	-		4,164	(순증)
- 아동행복지원 시스템 구축·운영	-	-		3,000	(순증)
				연구개발비2,900, 자산취득비100	
- 아동인권증진 국민인식개선	-	-		1,134	(순증)
				홍보비 1,134	
- 아동인권증진 사이버교육 콘텐츠 개발·운영	-	-		30	(순증)
				콘텐츠 개발비 30	
〈범죄피해자보호기금〉 ○ 아동학대 피해자 보호 및 지원	19,542	17,328	(△2,214)	18,297	(+969)
- 중앙아동보호 전문기관 운영	1,338	1,383	(+40)	1,446	(+63)
	인건비 736, 운영비 108, 사업비 494	인건비 758(+22), 운영비 99(△9), 사업비 503(+9), 차량보조 23(+23)		인건비 785(+27), 운영비 99(동), 사업비 562(+59)	
- 지역아동보호 전문기관 운영	13,206	14,745	(+1,539)	16,799	(+2,054)
	인건비 10,080, 운영비 2,475, 사업비 765	인건비 11,447(+1,561), 운영비 2,519(+57), 사업비 779(△79)		인건비 13,328(+1,881), 운영비 2,652(+133), 사업비 820(+41)	
- 지역아동보호 전문기관 신규설치	1,800	1,200	(△600)	-	(△1,200)
	6개소(신규설치)×600백만 원×50%	4개소(신규설치)*600백만원*50%			
- 국가아동학대정보 시스템 전면개편	3,008	-	(△3,008)	-	
- 통합센터 이전 아동 학대정보시스템 유지관리·운영 인력 예산	-	-		52	(순증)
- 학대피해아동 쉼터 운영	185	-	(△185)	-	
	1개소×185백만원×100%	복권기금으로 통합			
- 기본경비	5	-	(△5)	-	
〈복권기금〉 ○ 학대피해아동쉼터 설치 및 운영	5,705	2,934	(△2,771)	4,168	(+1,234)
- 학대피해아동 쉼터 운영	2,827	2,934	(+107)	3,252	(+318)
	인건비 1,870, 운영비 273, 사업비 684	인건비 1,960(+90), 운영비 278(+5), 사업비 696(+12)		인건비 2,219(+259), 운영비 295(+17), 사업비 738(+42)	
- 학대피해아동 쉼터 신규설치	2,878	-	(△2,878)	916	(순증)
	22개소×327백만원×40%			7개소*327백만원*40%	

한편, 위기청소년 사회안전망 사업은 청소년복지시설(청소년쉼터, 청소년자립지원관, 청소년치료재활센터, 청소년회복지원시설) 운영, 학교 밖 청소년 지원센터 운영, 지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net) 구축, 청소년 유해환경 개선 및 피해예방 사무 등으로 구성된다. 이 가운데 가출청소년 보호지원과 관련된 청소년쉼터 운영지원 예산은 연간 약 150억 원, 청소년자립지원관 운영비는 연간 약 4억 수준으로 정책대상의 규모를 고려할 때 예산 총량이 매우 열악한 실정이다. 또한 청소년들의 인터넷·스마트폰 과몰입 문제와 랜덤채팅어플을 통한 아동·청소년 대상 성착취 문제가 심각한 사회문제로 대두하고 있음에도 예방 및 회복지원 관련 예산은 국립청소년인터넷드림마을(1곳) 설치·운영비 약 54억 원, 매체활용능력증진 및 역기능 해소 사업비 약 21억 원 정도이고, 청소년성문화센터 설치·운영비(약 42억)를 제외하면 성착취 피해 아동·청소년 치료재활 사업비는 약 10억원 수준이다. 특히 ‘청소년사회안전망 구축’ 사업비 약 5백 억 원에는 학교 밖 청소년 지원센터(꿈드림) 운영비가 포함되어 있어 청소년상담전화 설치·운영, 위기청소년 대상 서비스 비용(시·도 6명, 시·군·구 2~3명 수준 인건비 포함)은 약 120억원(국비) 수준이다. 따라서 위기청소년 사회안전망 관련 예산의 재원 문제는 차치하더라도 총량 자체가 정책대상을 커버하기에는 매우 조악한 수준이라 판단된다(〈표 2-7〉).

〈표 2-7〉 (위기)청소년 관련 예산 현황

(단위: 백만원)

구분	'16 예산	'17 예산	'18 예산
계 <sup>1)</sup>	646,112	716,109 (+69,997)	764,074 (+47,965)
〈일반회계〉	284,913	312,629 (+27,716)	327,254 (+14,625)
소계	44,043(15.4%)	46,327(14.8%) (+ 2,284)	49,865(15.2%) (+ 3,538)
청소년 건강지원	-	-	3,151 (순증)
한국청소년활동진흥원 운영지원	31,625 인건비 10,519, 운영비 815, 사업비 19,092, 토지임차료 1,199	33,105 (+1,480) 인건비 11,004(+485), 운영비 815(동), 사업비 20,087(+995), 토지임차료 1,199(동)	32,500 (△605) 인건비 11,853(+849), 운영비 815(동), 사업비 18,623(△1,464), 토지임차료 1,209(+10)
한국청소년상담복지개발원 운영지원	7,312 기관운영비 4,225, 사업비 3,087	7,361 (+49) 기관운영비 4,315(+90), 사업비 3,046(△41)	7,666 (+305) 기관운영비 4,620(+305), 사업비 3,046(동)
청소년 유해환경 개선 및 피해예방	5,106 국립청소년인터넷드림마을 운영 1,829	4,861 (△245) 국립청소년인터넷드림마을 운영 2,799(+970)	5,448 (+587) 국립청소년인터넷드림마을 운영 2,519(△280)

74 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가

구분		'16 예산	'17 예산	'18 예산
	청소년치료재활센터 건립	-	1,000 (순증)	1,100 (+100)
〈지역발전특별회계〉		48,117	67,491 (+19,374)	87,931 (+20,440)
	소계	48,117(100%)	62,491(92.6%) (+14,374)	87,931(100%) (+25,440)
	청소년시설확충 (생활기반계정)	45,877	60,474 (+14,597)	80,117 (+19,643)
	청소년시설확충 (제주특별자치도계정)	2,240	2,017 (△223)	2,132 (+115)
	청소년시설확충 (세종특별자치계정)	-	-	5,682 (순증)
〈청소년육성기금〉		118,337	129,843 (+11,506)	141,927 (+12,084)
	소계	87,915(74.3%)	93,509(72.0%) (+5,594)	99,731(70.2%) (+6,222)
	청소년 방과후활동 지원	18,508 사업관리비 10, 방과후아카데미 운영지원단운영 440, 청소년방과후아 카데미 운영지원 18,058	18,476 (△32)  사업관리비 10(동), 방과후아카데미운영지원단운영 440(동), 청소년방과후아카데미 운영지원 18,026(△32)	19,695 (+1,219)  사업관리비 10(동), 방과후아카데미운영지원단운영 440(동), 청소년방과후아카데미 운영지원 19,245(+1,219)
	청소년사회안전망 구축	42,743 학교 밖 청소년 지원 14,920	48,573 (+5,830) 학교 밖 청소년 지원 17,062(+2,142)	51,684 (+3,111) 학교 밖 청소년 지원 17,851(+789)
	청소년쉼터 운영지원	12,666 청소년쉼터 운영지원 12,136	13,565 (+899) 청소년쉼터 운영지원 13,019(+883)	15,570 (+2,005) 청소년쉼터 운영지원 14,390(+1,371)
	청소년치료재활센터 운영	5,815	5,278 (△537)	5,326 (+48)
	매체활용능력증진 및 역기능 해소	2,438 청소년인터넷 중독예방·해소 2,117, 청소년인터넷게 임건전이용제도 운영 등 392	2,138 (△300)  청소년인터넷중독예방·해소 2,017(△100), 청소년인터넷게임건전이용제도 운영 등 188(△204)	2,126 (△12)  청소년인터넷중독예방·해소 1,915(△102), 청소년인터넷게임건전이용제도 운영 등 211(+23)
	아동·청소년 성범죄 예방 교육 및 피해자 치료재활	5,745 청소년성문화센 터 설치운영 4,677, 성매매 피해청소년 치료·재활 1,068	5,479 (△266)  청소년성문화센터 설치·운영 4,408(△269), 성매매 피해청소년 치료·재활 1,071(+3)	5,330 (△149)  청소년성문화센터 설치·운영 4,294(△114), 성매매 피해청소년 치료·재활 1,036(△35)
〈양성평등기금〉		197,755	222,381 (+24,626)	237,769 (+15,388)
	소계	22,940(11.6%)	21,850(9.8%) (△1,090)	22,676(9.5%) (+826)
	청소년한부모 아동양육 및 자립지원	1,970 아동양육비 1,211	2,017 (+47) 아동양육비 1,308(+97)	2,530 (+513) 아동양육비 1,356(+48)
	한부모가족복지시설 지원	3,442 한부모가족복지 시설 기능보강 2,442	1,860 (△1,582) 한부모가족복지시설 기능보강 867(△1,575)	1,525 (△335) 한부모가족복지시설 기능보강 499(△368)

구분		'16 예산	'17 예산	'18 예산
성매매방지 및 피해자 지원		14,554	15,049 (+495)	15,849 (+800)
	성매매피해자 지원 시설 및 상담소 운영	10,257	성매매피해자 지원 시설 및 상담소 운영 10,794(+537)	성매매피해자 지원 시설 및 상담소 운영 11,397(+603)
가정폭력·성폭력 재발방지사업		2,974	2,924 (△50)	2,772 (△152)
	가정폭력·성폭력 가해자 교정치료 프로그램 운영	2,290	가정폭력·성폭력 가해자 교정치료 프로그램 운영 2,290(동)	가정폭력·성폭력 가해자 교정치료 프로그램 운영 2,290(동)
〈범죄피해자보호기금〉		34,554	28,972 (△5,572)	27,018 (△1,954)
소계		34,554	28,972 (△5,572)	27,018 (△1,954)
성폭력 피해자 지원		34,554	28,972 (△5,572)	27,018 (△1,954)
	성폭력 피해자 통합지원센터 운영	15,691	성폭력 피해자 통합지원센터 운영 14,421(△1,270)	성폭력 피해자 통합지원센터 운영 12,653(△1,768)

\* 주: 1) 여성가족부 각 년도 예산 및 기금 총액

\* 자료: 기획재정부, 2018, 국가재정운용계획 보건복지분야 보고서용 집필 원고, 미발간자료

## 2) 아동·청소년보호를 위한 재정구조의 불안정성

아동보호사업의 재정구조의 안정성 확보이슈는 다음과 같은 배경에서 제기되고 있다. 2005년 지방이양 되었던 아동학대 관련 예산은 2015년 국가책임 강화를 위해 국가사무로 전환되면서 국고지원으로 전환되었다. 아동학대예방사업의 사업주체는 보건복지부인 반면, 국고지원의 재원은 3개의 국고 재원(범죄피해자보호기금, 복권기금, 일반회계)으로 편성되어 있다. 기금은 조세수입이 아닌 출연금, 부담금 등의 형태로 재원을 마련하며, 특정사업을 위해 설립되기 때문에 기금의 규모나 의사결정 구조 등이 다양하다는 측면에서 일반회계나 특별회계와는 다른 특성을 가진다(최성은, 2017). 또한, 기금은 중앙예산기관이나 국회의 통제보다는 기금운용 주체인 주무부처의 재량을 우선시하여 운영된다는 점에서 차이를 가진다. 이와 같은 예산총량의 부족문제는 요보호 아동, 위기청소년에 대한 지원예산 전반에 걸쳐서 나타나고 있는 문제이다. 제한적인 예산으로 인해 부족한 아동보호인프라, 아동보호서비스 인력부족은 서비스의 포괄성, 충분성, 접근성 차원에서 많은 문제점을 야기하고 있다.

〈표 2-8〉 아동학대 관련 예산편성구조

구분 ('18년 기준)	계	범죄피해자 보호기금(법무부)	복권기금 (기재부)	일반회계 (복지부)
아동학대 관련 예산 (단위:백만원)	25,432 (100%)	19,302 (75.9%)	5,024 (19.8%)	1,106 (4.3%)
사업 주요 내용		아동보호전문기관 설치·운영	학대피해아동쉼터 설치·운영	아동인권증진 국민인식 개선 등

이와 같은 예산구조의 불안정성의 문제는 여성가족부의 위기청소년사업에도 동일하게 존재하고 있다. 여성가족부의 위기청소년 사회안전망 관련 사업 상당수가 지방사무로 추진되고 있고, 국비 투입 사업은 청소년육성기금에 의존하는 형태이다. 2018년도 청소년정책 전체 예산 규모는 2.6천억(일반, 지특회계, 청육기금 포함)에 불과한데 이는 여성가족부 전체 예산의 35% 수준이다. 특히 일반회계에 의한 사업은 여성가족부 산하 기관인 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원과 「청소년복지 지원법」 상 청소년시설인 청소년치료재활센터 건립 정도에 불과하다. 이외 양성평등기금(청소년 한부모 지원)과 범죄피해자보호기금(성폭력피해자 지원)이 재원으로 일부 활용되고 있다.

### 3) 법률 상 불비(不備) 및 낮은 수혜율

여성가족부 중심의 청소년보호체계에 있어 가장 심각한 문제점 중 하나는 충분한 재원을 확보하지 못해 정책대상의 규모 대비 서비스 수혜율이 낮다는 점과, 법률에 근거가 있는 명확한 국가사무임에도 국비가 확보되지 않아 사문화(死文化)된 사업도 존재한다는 점이다. 즉, 법률에 명시된 제도임에도 불구하고 정책대상 대비 수혜자 규모가 극소하거나 제도로 추진되지도 않는 경우가 있다.

먼저 법률 상 불비 문제와 관련하여 「청소년복지 지원법」 제19조부터 제21조에 근거한 ‘(위기청소년)교육적 선도제도’를 들 수 있다. 본 제도는 2004년 법률 제정 당시부터 포함된 제도로, “지자체가 위기청소년의 비행예방을 위해 교육적 선도를 실시하고, 필요한 시설을 설치·운영하며 선도후견인을 지정하여 지원”하는 내용을 골자로 한다. 그러나 2007년부터 5년 간 서울 등 전국 8개 시·도에서 시범사업이 실시된 이후 사업 예산을 확보하지 못해 현재 국비 투입이 전혀 이루어지고 있지 않다.

이와 관련하여 비행과 범죄에 노출되어 교육적 선도지원이 필요한 위기청소년의 규

모는 약 150만 명에 달하는 것으로 추산된다(김지연 외, 2018b). 여기에는 경찰·검찰·법원 단계에 있는 소년범(약 10만 명) 뿐 아니라 타인의 주민등록번호를 도용하거나, 청소년의 출입과 고용이 금지된 업소(유흥·단란주점)를 출입하고, 환각성 물질을 이용한 경험이 있는 초·중·고교생(약 140만 명)의 규모가 포함된 것이다.<sup>2)</sup> 이는 추정치라는 한계가 있으나 8~19세 미만 아동·청소년 인구의 약 25% 즉, 동 연령대 아동·청소년 4명 가운데 1명이 비행과 재범 예방을 목적으로 사회적 지원과 개입이 필요한 청소년임을 의미한다. 그러나 현재 지방자치체가 지방비로 설치·운영하고 있는 청소년 상담복지센터에서 교육적 선도를 필수사업으로 운영하는 곳이 많지 않고, 경찰청 예산으로 ‘사랑의 교실’과 같은 선도프로그램을 연계 운영하는 상황이다. 그간 청소년이 연루된 각종 강력사건들이 언론을 통해 보도될 때마다 우리사회는 강도 높은 처벌을 강조해 왔지만 엄벌주의 접근은 교정(矯正)의 적기를 놓쳐 결국 범죄 억제 효과를 기대하기 어렵다. 또한 이들 비행청소년을 둘러싼 또래, 가정, 학교, 지역사회 환경의 실질적인 변화 없이 이들의 재범예방과 건강한 성장을 기대하기 어렵다는 점에서 법률의 취지에 따라 적정 수준의 사업 예산 확보가 요구된다.

다음으로 낮은 서비스 수혜율 문제는 앞에서 언급한 재정구조의 불안정성 및 낮은 총량의 문제와도 관련이 있으며, 열악한 인프라로 인한 사각지대도 원인이 될 수 있다. 학령기 청소년 가운데 약 77만 명이 다양한 위기요인과 위기상황에 노출되어 있는 것으로 추산되나, 「청소년복지 지원법」상 청소년복지시설인 ‘청소년자립지원관’은 전국 4개소, 자살징후 등 고위기 청소년을 찾아가서 지원하는 ‘청소년동반자(YC)’는 1,261명, 가출청소년 등 위기청소년 발굴을 위한 ‘찾아가는 거리상담 전문요원’은 전국 60명 수준이다(2018년 기준). 특히 다른 제도를 통해 보호지원을 받기 어려운 사각지대 위기청소년에게 현금 또는 현물과 서비스를 제공하여 탈위기를 지원하는 ‘위기청소년 특별지원’의 연간 사업비는 14억 수준에 불과하다. 특별지원제도는 생활지원, 건강지원, 학업지원, 자립지원, 상담지원, 법률지원, 활동지원, 기타지원을 내용으로 하며, 생계비를 포함한 생활지원은 월 50만원, 건강지원은 연간 200만원 내외, 자립지원은 월 36만원 이내에서 지원이 가능하다(〈표 2-9〉).

2) 2016년 청소년매체이용 및 유해환경 실태조사 원 자료를 활용한 추정치로, 위기 유형에 있어 대상자 간 중복 문제가 고려되지 않았다는 한계가 있으며, 자세한 내용은 김지연 외(2018, pp.42~53)를 참고할 수 있다.

'17년도 지원현황을 살펴보면 생활지원 4,368건, 건강지원 116건, 학업지원 594건, 자립지원 882건, 상담지원 1,019건, 법률지원 1건, 활동지원 970건, 기타지원 487건 등 전체 8,437건이다. 실 인원은 약 1,700명 정도로 위기청소년의 규모를 고려할 때 수혜자 수가 극소하며, 1인 당 지원액도 연평균 약 80만원 수준이라 탈위기를 도모하기에 충분한 수준이라 보기 어렵다.

〈표 2-9〉 위기청소년 특별지원 주요내용

현금·현물·서비스 지원 범위
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생활지원 : 월 50만원 이내(2019년 현금급여 기준액)</li> <li>· 건강지원 : 년 200만원 내외</li> <li>· 학업지원 : 수업료, 학교운영비(월 15만원 이내), 검정고시(월 30만원 이내)</li> <li>· 자립지원 : 월 36만원 이내</li> <li>· 상담지원 : 월 20만원 이내(심리검사비 년 25만원 별도)</li> <li>· 법률지원 : 년 350만원 이내</li> <li>· 활동지원 : 월 10만원 이내</li> <li>· 기타지원 : 위 제시 내용과 근접한 유형의 지원 상한액을 참조하여 지원규모 결정</li> </ul>

## 나. 아동·청소년보호체계의 공적 책임성 확보

### 1) 아동보호체계

2000년 아동복지법이 전면 개정되고 아동보호전문기관이 도입됨으로써 우리나라의 공적 아동보호체계는 구축되었으나, 공공서비스인 아동보호업무가 민간위탁 운영됨으로써 아동보호의 국가책무성, 공적 책임성의 강화필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 2013년 울주아동학대 사망사건 이후 최근 몇 년간 급증해온 아동학대사건을 계기로, 2014년 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 제정, 2015년 아동복지법의 일부 개정 등이 이루어졌으며, 그 주요한 내용은 아동학대에 대한 처벌강화, 신고의 무자제도 확대, 현장조사 시 경찰동행의무, 아동에 대한 응급조치 및 임시조치, 법원의 아동보호명령 절차명시를 포함하였다. 이러한 법체계의 정비와 아동학대에 대한 사회적 인식의 제고에 따라 최근 아동학대 사건은 급증하고 있다. 현재 아동보호 인프라는 예산의 제한성에 따른 양적 확충의 필요성과 민간위탁운영형태에 따른 공공성의 강화라는 두가지 핵심적인 과제를 가지고 있다.



첫째, 제한적인 예산으로 인해 아동보호전문기관, 아동학대쉼터 등 아동학대사건에 대응할 수 있는 핵심적인 인프라의 심각한 부재라는 문제에 직면하고 있다. 2017년 5월 기준 아동보호전문기관은 전국 60개소, 학대피해아동 쉼터는 55개소가 설치되어 있다.<sup>3)</sup> 아동보호전문기관 1개소 당 대상 아동 수는 제주의 68,441명에서 대전 307,534명까지, 학대피해아동 쉼터의 경우, 충북 50,972명에서 인천 282,097명까지 상당한 편차가 존재하지만, 1개의 아동보호전문기관 또는 쉼터의 관할지역이 너무 넓고 배치된 전문인력의 수가 부족하기 때문에 응급아동학대 상황에 대한 신속한 대응이 어려운 상태이다. 현재 우리나라는 아동 22만명 당 1개의 아동보호전문기관이 설치되어 있는데, 이는 미국의 아동인구10만명당 1개소 설치규정에 비추어볼 때 매우 부족한 실정이라고 할 수 있다(오정수, 정익중, 2017).

〈표 2-10〉 아동학대 발생 현황 및 아동 1인당 아동학대 관련 예산

지역	추계아동인구(만 0~17세)	아동학대사례	피해아동 발견율(인구 천 명 당)	아동 1인당 예산
서울	1,467,622	2,268	1.55	2,478원
부산	500,213	880	1.76	2,907원
대구	414,695	736	1.77	3,832원
인천	512,829	1,190	2.32	3,179원
광주	295,555	346	1.17	2,233원
대전	283,823	359	1.26	2,433원
울산	215,287	685	3.18	3,271원
경기	2,349,095	4,353	1.85	2,713원
강원	244,801	981	4.01	9,293원
충북	270,895	948	3.50	7,639원
충남, 세종	417,139	824	1.98	4,303원
전북	310,488	1,446	4.66	5,533원
전남	290,340	1,229	4.23	6,668원
경북	414,161	1,040	2.51	5,524원
경남	590,162	1,139	1.93	3,112원
제주	117,848	276	2.34	8,862원
전국	8,694,953	18,700	2.15	4,624원

자료: 학대피해아동 발견율 2016 전국아동학대 현황보고서, 중앙아동보호전문기관, 101쪽.

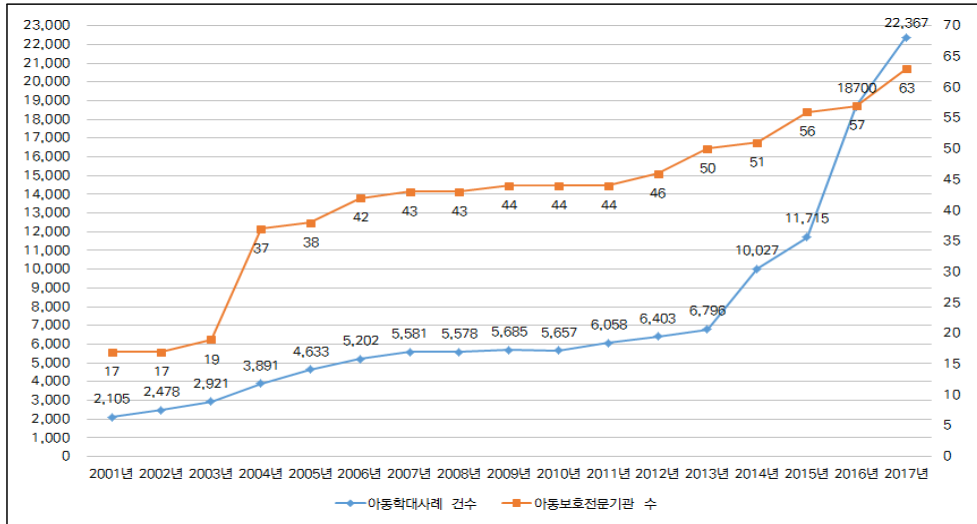
2016년 학대피해아동쉼터 국고보조 확정내시와 2016 지역아동보호전문기관 국고보조 확정내시 자료를 기초로 산출, 아동학대관련 예산, 초록우산 어린이재단 재인용,

[http://campaign.childfund.or.kr/camp/cpView10000360\\_signup.do](http://campaign.childfund.or.kr/camp/cpView10000360_signup.do).

주: 추계아동인구와 아동학대 사례 수는 2016년 기준.

3) 2018년 4월 현재, 아동보호전문기관은 61개소, 쉼터는 61개소로 증가했으나 지역적 분포 확인 미비로 2017년 자료를 참고하였다

[그림 2-8] 아동학대사건건수와 아동보호전문기관 수 증가 추이



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관(각년도), 전국아동학대현황보고서

둘째, 2000년 아동복지법이 전면 개정되고 아동보호전문기관이 도입됨으로써 우리나라의 공적 아동보호체계는 구축되었으나, 공공서비스인 아동보호업무가 민간위탁 운영됨으로써 아동보호의 국가책무성, 공적 책임성 부재가 심각한 상황이다. 이와 같은 민간주도형 아동보호체계는 아동보호서비스의 포괄성, 충분성, 접근성 측면에서 한계를 가지고 있다. 따라서 아동보호서비스 공급체계의 공공화가 주요한 과제로 제기되어 왔으며 현재 95%이상 민간에 의해 위탁운영 되어 온 아동보호체계의 구체적인 공공화 전략과 방안에 대한 검토가 필요한 시점이다.

## 2) 청소년보호체계

위기청소년 관련 사업의 상당수가 지방 사무이며, 대부분 민간위탁 형태로 이루어지고 있다. 2018년 현재 CYS-Net은 전국 226개 지자체에서 운영하고 있으나 일부 시·군·구는 여전히 미운영 중이다. 또한 청소년쉼터의 경우 일시, 단기, 중장기쉼터와 자립지원관으로 이어지는 가출청소년 보호(생활)시설을 모두 갖춘 광역시·도는 서울, 경기, 인천 정도에 불과하다(표 2-12). 「소년법」 상 제1호 보호자 감호위탁 처분을 받은 청소년에 대하여 보호자를 대신하여 상담·주거·학업·자립 등을 돕는 생활시설인 청소년

년회복지원시설도 전국 18개소 수준인데 주로 경남, 부산, 울산 등 특정 지역을 중심으로 설치되어 있다. 이와 같이 위기청소년을 위한 지역 간 인프라에 편차가 크고 이는 서비스의 격차를 유발하여 관련 법률에서 명시한 위기청소년 대상 보편적 서비스 전달을 어렵게 하고 있다. 이에 지방 사무로 설치·운영되고 있는 각종 위기청소년 관련 인프라 및 위기청소년 대상 사회서비스에 대한 실태분석을 기반으로 아동·청소년 인구 감소에 대응한 중장기적 대응전략 마련이 요구된다.

〈표 2-11〉 시·도별 청소년쉼터 설치 현황

구 분	쉼터 수(123)							비고
	계	일 시(30)		단 기(53)		중장기(40)		
		고정	이동	남	여	남	여	
계	123	20	10	28	25	18	22	
서울	15	3	4	3	2	1	2	자립지원관1개
부산	6	1	1	1	1	1	1	
대구	6	1	1	1	1	1	1	
인천	8	2		2	2	1	1	자립지원관2개
광주	5		1	1	1	1	1	
대전	6	1	1	1	1	1	1	
울산	5	1		1	1	1	1	
경기	28	4	1	8	8	2	5	자립지원관2개
강원	5	1		1	1	1	1	
충북	6		1	2	1	1	1	
충남	7	1		2	1	2	1	
전북	5	1		1	1	1	1	
전남	5	1		1	1	1	1	
경북	6	1		1	1	1	2	
경남	5	1		1	1	1	1	
제주	5	1		1	1	1	1	-

"A시는 18세 미만까지 아동청소년정신건강복지센터가 있고 성인은 자살예방센터, 중도통합관리센터, 전체 시민을 대상으로 하는 행복정신건강센터 등 6개 기관이고 인력은 거의 100명 정도예요. 100명 이라면 다들 와 하면서 벤치마킹하러 많이들 오시는데 인구가 120만이에요. 우리 센터를 보면 11명 중 소장, 회계 담당, 대안학교 정신과 치료사 1명 빼면 7~8명이 23만 명을 돌본다고 보시면 되요. 아동청소년은 접근성이 중요한데 A시 안에서도 이동거리가 버스 타고 1시간이에요. 그래도 A시는 전체 시민을 대상으로 자살, 중독 다 다루고 있으니 대단히 앞서가고 있죠(12)"

"B시에서 C시로 왔는데 여기는 지역이 넓고 인력이 많다보니 초반에 각 기관들과 연계하고 협력하는 게 너무 힘들었고 약간의 경쟁 이런 것도 있고요(12)"

"D구는 공공기관이 민간의 네트워크를 업고 성장한 케이스이고 아동청소년사업이 원래 많았어요. 하다못해 유치원, 어린이집, 학교, 복지관까지 다 네트워크가 구성된 상태고 네트워크 별로 모임과 회의가 있고요 주민센터, 희망이 다 들어오면서 더 풍성해졌죠. 사례관리는 3개 이상 기관이 모여서 하는 경우가 많은데 절대 회의를 크게 하지 않아요. (중략)D구 청소년상담복지센터는 전신이 위기가동상담하는 곳이라 다른 곳과 달리 드림스타트에서 나가면 이어서 사후관리 연계가 되요(8)."

## 2. 아동·청소년 보호체계의 분절성

아동보호체계의 분절성의 문제는 다양한 차원에서 존재한다. 먼저, 아동보호의 분절적인 체계는 보호대상 아동의 연령, 위기의 유형, 사업의 주관부처 및 정책배경에 따라 아동보호체계, 청소년보호체계, 가족보호체계 등으로 나누어져 형성되어졌다는 문제가 있다. 빈곤층 및 취약계층 지원과 아동복지 정책을 관할하는 보건복지부와 청소년, 가족정책을 관할하는 여성가족부로 이원화된 체계는 아동 및 가족서비스의 이원적 분절적 제공의 원인이 되고 있다. 아동, 청소년, 가족지원체계의 분리운영은 단편적인 아동중심적 서비스만 제공되고 있어 “아동최우선의 이익 중심으로 한 가족지원”을 통한 원가정 보호 및 복귀를 핵심으로 하는 아동보호의 궁극적 목적을 실현하기 어렵다. 빈곤 등 취약한 위기아동의 학대를 예방하고 재학대를 방지하기 위해서는 아동 및 아동의 원가정에 대한 “지속적인” 지원과 보호가 필수적이다. 무엇보다도, 청소년보호체계와 아동보호체계의 분리 운영 및 연계의 부족은 생애주기와 연동된 아동보호체계 및 서비스제공의 연속성 단절을 낳는다는 점에서 한계가 있다. 0세-18세 미만에 이르는 아동기는 영유아기에서 아동기를 거쳐 청소년기에 이르는 다양한 발달단계를 가로지르며 아동의 기본적인 욕구와 다양한 발달욕구에 대응하는 통합적인 보호체계의 구축을 필요로 한다.

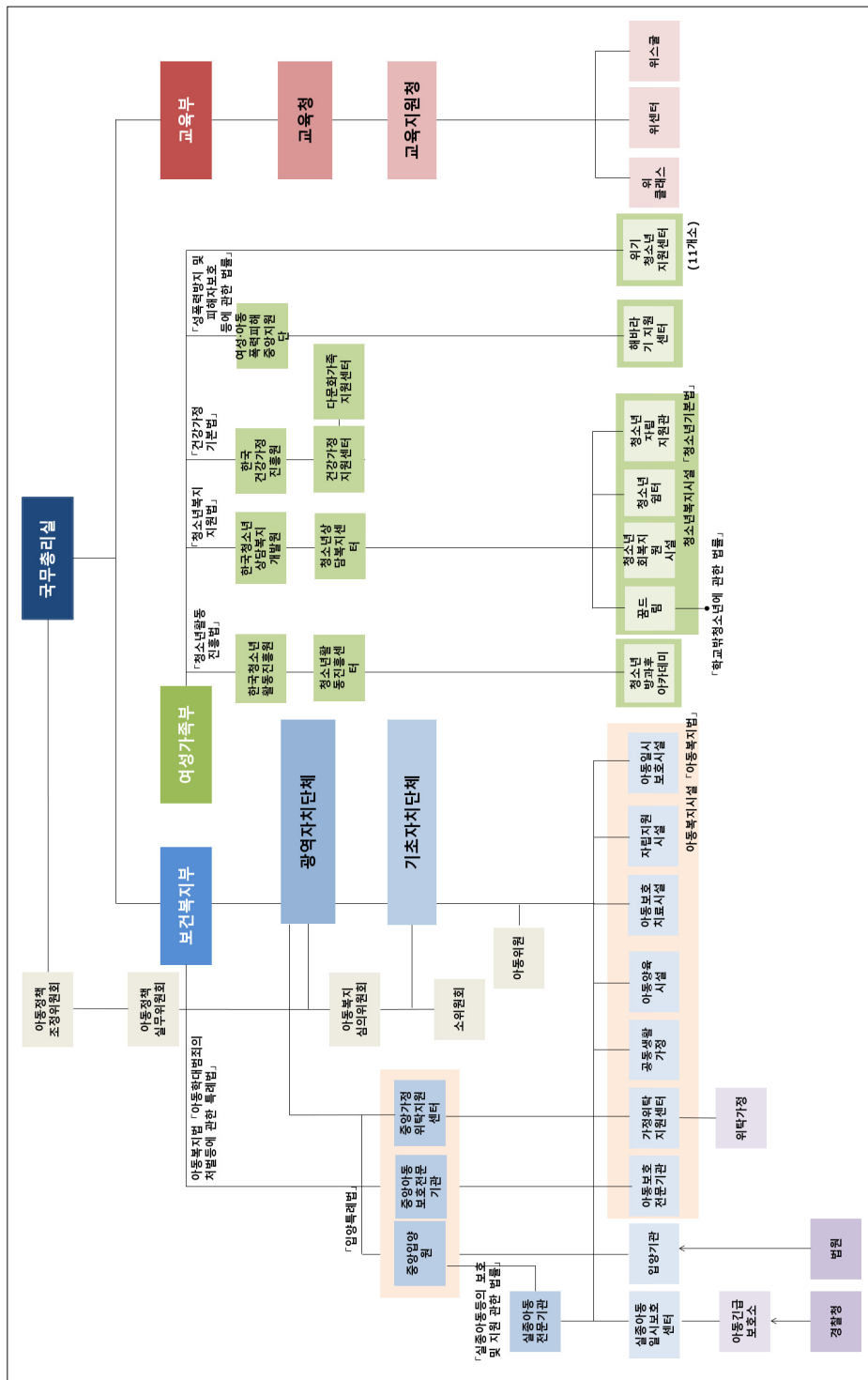
아동·청소년 보호체계의 분절성은 다차원적으로 규정될 수 있다.

-아동의 연령별 분절성: 보건복지부의 아동보호의 대상과 여성가족부의 청소년보호의 대상은 사실상 초등이하와 중고등 이상으로 분리되어 있다.

-아동의 생활공간별 분절성: 아동이 생활하는 공간은 가정과 학교이며, 가정과 학교의 경계를 넘나드는 아동청소년 대상에 대한 보호서비스와 체계는 가정과 학교의 칸막이에 고정되어 있다.

시·군·구 단위에서 청소년보호체계는 보건복지부 중심의 요보호아동, 보호대상아동 전달체계와 여성가족부의 가족보호체계, 성착취 피해청소년을 위한 위기청소년지원센터, 그리고 교육부 중심의 Wee프로젝트와 간헐적이고 느슨한 연계를 기반으로 제각각 운영되고 있다. 이상에서 언급한 각 처벌 위기청소년 보호지원 전달체계를 도식화한 것이 [그림 2-9]이다.

[그림 2-9] 각 부처별 위기청소년 보호지원 전달체계도



## 가. 중앙의 기획조정컨트롤타워의 부재

아동·청소년보호체계의 공적 책임성 부재는 아동·청소년보호체계의 분절성 및 아동 보호업무의 파편성과 긴밀하게 연관되며, 이에 따른 아동보호서비스의 연속성 단절 등의 문제점이 초래되었다. 앞서 언급한 바처럼, 현재 우리나라의 중앙부처 아동·청소년 관련 업무는 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등으로 분산되어 아동보호체계, 청소년 보호체계, 가족보호체계 등으로 분절되어 기능하고 있고 이들 보호체계들은 보호 대상 아동의 연령, 위기 유형 및 사업의 주관 부처나 정책 배경 등에 따라 별도로 형성되었다(〈표2-12〉).

〈표 2-12〉 아동정책과 청소년정책의 전달체계 분리

	아동정책	청소년정책
담당 부처	보건복지부	-1997년 문체부(청소년보호위) -1998년 문화관광부 (청소년국) -2005년 국무총리(청소년위원회) -2006년 국가청소년위로 명칭변경 -2008년 복지가족부(청소년보호위) -2010년 여성가족부(청소년보호위)
중점 대상	요보호 아동을 위한 사후적인 복지제도를 중심으로 정책집행	일반청소년을 위한 육성제도를 중심으로 실시

아동(만0~18세미만)과 청소년(만 9세이상~24세이하)은 근거법에서 규정한 연령대 중 만 9세부터 18세미만이 중첩되며, 이는 아동보호체계와 청소년보호체계의 정책대상의 중복성을 의미하기도 한다. 하지만 부처 간 칸막이 현상으로 인해 동일대상에 대한 다른부처의 별개의 정책이 공급자 중심으로 추진되어 왔다. 예를 들어, 위기청소년, 빈곤아동, 다문화가정아동, 학대피해아동과 성폭력피해청소년, 방과후 돌봄서비스와 같은 영역에서는 양 보호체계의 연계 또는 통합조정이 필수적으로 요구되는 분야이다. 그럼에도 불구하고 주무부서의 상이함에 따른 제도나 사업운영의 차이 때문에 업무의 연계협조가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이와 같이, 아동보호체계와 청소년보호체계간의 유기적 연계 또는 통합을 위한 중앙의 컨트롤타워 부재는 유사서비스 중복제공, 필요한 서비스 미제공 및 사각지대에 대한 책임소재의 불분명, 중복투자로 인한 자원낭비의 문제를 초래할 가능성이 크다(정

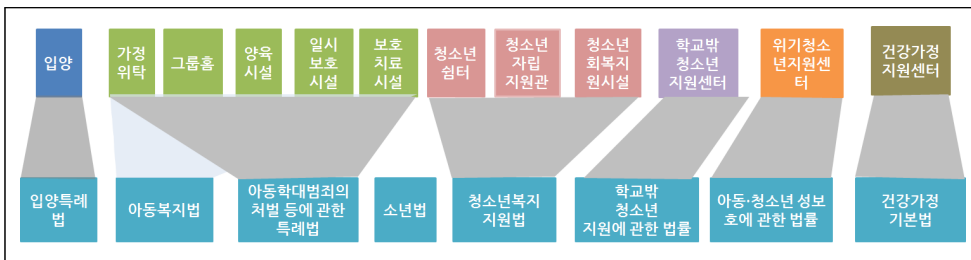
익중, 2009). 이와 관련해서 아동정책과 가족정책의 분리의 문제에 대해 유엔아동권리 위원회는 두 부처로 분리되어 있는 행정체계를 개선할 것을 권고한 바 있다(UN아동권리위원회, 3, 4차 국가보고서 권고사항).

〈표 2-13〉 아동·청소년·가족전달체계의 대상아동 및 제공주체 비교

	대상아동	제공주체				
		법무부	여가부	교육부	복지부	문체부
특수전문 서비스	범죄	소년원 소년 교도소				
보호 및 지원 서비스	학대/방임				요보호아동 시설보호	
	요보호 아동				아동양육시설 아동일시보호시설 아동보호치료시설 아동직업훈련시설 아동자립지원시설 아동종합시설 공동생활가정 소년소녀가정 아동보호	
	가정 위탁				가정위탁지원센터 위탁가정(아동)	
	입양				입양(기관)	
	실종				실종아동 지원사업	
	한부모		모자보호시설 부자보호시설 모자자립시설 일시지원 복지시설 미혼모자가족복지시설 공동생활가정 한부모가족 복지상담소			
	가정 폭력		가정폭력 피해자 보호시설 가정폭력 피해자 상담소			
	성폭력 성폭력/ 발달장애		성폭력 피해자 보호시설 성폭력 피해자 상담소 해바라기 아동센터			
	성매매		성매매 피해자 청소년 지원시설			

	대상아동	제공주체				
		법무부	여가부	교육부	복지부	문체부
보호 및 지원 서비스	학교 폭력			학교폭력 SOS 지원단		
	학교 부적응/ 학업중단 가출, 성매매, 폭력, 자살, 우울증 및 중독		청소년쉼터 지역사회청소년 통합 지원체계 (CYS-Net)  청소년동반자 프로그램	Wee 프로젝트  Wee클래스/ 센터/스쿨		
	빈곤				희망복지지원단 드림스타트	
	장애, 돌봄취약, 가족지원		건강가정지원센터			
	저소득, 한부모, 돌봄취약		청소년 방과후 아카데미 청소년 상담복지센터 청소년 상담서비스	방과후학교 교육복지 우선지원사업	지역아동센터	
			청소년 참여위원회 청소년 운영위원회 청소년 특별회의 청소년 참여 지역사회변화 프로그램 청소년 동아리활동 청소년 문화존 청소년 활동진흥센터 청소년 자원봉사활동			
일반 아동						

[그림 2-10] 아동·청소년 관련 근거법





현재 아동복지법에 근거해 종합적인 아동정책을 수립하고 관계 부처의 의견을 조정하며 그 정책의 이행을 감독하고 평가하기 위하여 국무총리 소속으로 아동정책조정위원회를 두고 있다. 아동정책조정위원회는 아동정책기본계획 수립, 아동의 권익 및 복지 증진을 위한 기본방향, 아동정책의 개선과 예산지원, 아동 관련 국제조약의 이행 및 평가조정, 아동정책에 관한 관련 부처 간 협조 등의 사항을 다루고 있다. 아동정책조정위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 기획재정부장관·교육부장관·법무부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·산업통상자원부장관·보건복지부장관·고용노동부장관·여성가족부장관이 위원으로 참여하며, 아동 관련 단체의 장이나 아동에 대한 학식과 경험 이 풍부한 사람 중 위원장이 위촉하는 15명 이내의 위원이 참여하고 있다.

청소년정책에서 이와 유사한 기능을 수행하는 기구는 청소년정책위원회이다. 청소년정책의 총괄·조정을 목적으로 2015년 5월 「청소년 기본법」을 개정하여 ‘청소년 관계기관 협의회’를 ‘청소년정책위원회’로 변경하였다. 위원장은 여성가족부장관이 되고, 위원은 기획재정부차관, 교육부차관, 법무부차관, 행정자치부차관, 문화체육관광부차관, 산업통상자원부차관, 보건복지부차관, 고용노동부차관, 경찰청장, 그 밖의 관계 중앙행정기관의 차관 또는 그 밖에 이에 상응하는 지위를 가진 사람 중에서 해당 중앙행정기관의 장이 지명하는 사람으로 구성된다.

이처럼 유사한 두 기구 간 관계나 성격에 대한 명확한 규정이 없음에도 불구하고 청소년정책이나 청소년보호체계의 운영과 아동정책이나 아동보호체계의 운영에 대한 협의는 별도로 이루어지고 있다. 그러나 대상과 제도 및 사업의 중복성과 유사성을 고려할 때, 장기적으로는 단일화된 아동·청소년보호체계의 통합조정기능을 수행하는 기구의 통합을 고려해볼 필요가 있다.

〈표 2-14〉 아동정책 조정기구 운영현황

명칭	내용
아동정책조정위원회	2014년 2월: ‘아동학대 예방 및 피해아동 조기 발견 보호 종합대책’ 심의 2015년 5월: ‘제1차 아동정책기본계획(2015~2019)’ 심의 2016년: 2014년 2월에 수립한 정부의 ‘아동학대 방지대책’을 보완하여 재심의
범부처아동학대대책추진협의회	2014년 아동학대 사건 관련 부처 간 연계 강화를 위해 구성(위원장: 보건복지부 차관) 2016년 3월: 관계부처 합동 ‘아동학대 방지대책’을 마련하여 사회관계장관회의에 보고
사회관계장관회의	2015년 교육·사회 및 문화 정책 분야의 총괄·조정(의장: 부총리 겸 교육부 장관) 2015년 3월: ‘학생자살방지종합대책’ 확정 2016년 5월: ‘아동권리현장’ 제정안 심의

명칭	내용
국가정책조정회의	국무총리 주재(2017년 6월부터 국정현안점검조정회의로 확대 개편) 2016년 4월: '제2차 청소년보호종합대책' 심의·확정
학교폭력대책위원회	국무총리실 산하 관계 부처 장관 및 민간위원으로 구성 학교폭력 사안과 관련하여 국무총리실 산하에 '학교폭력대책위원회'를 설치하여 5개년 단위의 학교폭력예방 및 대책 기본계획 심의
청소년정책위원회	여성가족부 산하 관계 부처 차관 및 민간위원으로 구성 청소년정책의 총괄·조정 목적(2015년 5월 「청소년 기본법」을 개정하여 '청소년 관계기관 협의회'를 '청소년정책위원회'로 변경) '제5차 청소년정책기본계획'(2013~2017)의 연도별 시행계획 및 평가 추진계획 심의

자료: 각 부처(2016). 내부자료.

## 나. 지역의 기획조정 컨트롤타워 부재

지역사회의 아동·청소년 보호체계 컨트롤타워 부재에 따라 현행 보호체계는 위기아동 보호업무에 관한 일관된 책임 소재가 부재하고, 형식적 서비스 연계에 따른 파편적·분절적 서비스의 제공, 사후관리의 부재, 그리고 개별 민간위탁기관의 신고접수 창구 간 연계의뢰 체계가 미흡한 상황이다. 이러한 문제점을 1) 지역 공공사례관리체계의 분절성, 2) 지역의 아동·청소년 공공사례관리와 가정내·가정외 서비스의 분절성, 3) 지역 내 아동·청소년 사업의 분절성, 4) 지역사회 위기 아동·청소년관련 협의기구의 분절성으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

### 1) 지역단위 공공통합사례관리 체계의 분절성

공공이 사례관리를 통합적으로 수행한다는 것의 의미는 자원관리, 코디네이터로서의 역할을 수행하는 것을 의미한다. 이는 각 서비스단위에서의 서비스제공과는 다른 성격을 명확히 가진다. 현행 지역사회단위의 공공통합사례관리체계의 핵심적인 문제점은 공급자 중심으로 분절적 지원체계라는 점이다. 이에 따른 결과로서 수요자인 아동에 대한 서비스의 불연속성과 연령, 욕구별 아동·청소년집단의 구분에 따른 서비스의 차별이 존재한다는 점이다. 공공사례관리 조직은 읍면동 단위의 주민센터 복지팀, 시군구 단위의 드림스타트, 희망복지지원단, CYS-Net의 청소년동반자 등으로 구성된다.

읍면동의 주민센터 복지팀은 지역사회 아동·청소년 복지지원 및 보호의 최일선(frontline)에서 위기 아동·청소년의 사례발견과 연계, 그리고 사후관리 기능을 주로

담당하고 있다. 읍면동의 다양한 시스템(e아동행복지원시스템, 복지사각지대 시스템, 가정방문프로그램 등)을 통해서 위기아동·청소년 사례를 초기에 발견하고, 시군구 차원에서의 통합사례관리가 필요한 경우 드림스타트 또는 희망복지지원단에 의뢰하도록 되어 있다. 기초읍면동의 복지팀과 시군구의 드림스타트 또는 희망복지지원단의 업무와 기능의 명확한 구분, 원활한 업무협조를 통한 연계가 매우 중요하다.

김지연 등의 연구(2015)결과는 시·군·구 희망복지지원단으로 최초 의뢰되는 위기 청소년의 발견 경로를 확인한 결과 피학대아동은 민간복지기관(아동보호전문기관 포함), 실종·비행·가출은 일선 경찰서, 기아·미혼모 아동은 주로 읍·면·동인 것으로 확인되었다(김지연 외, 2015, pp.167~168).

〈표 2-15〉 요보호아동 및 위기청소년 접수 경로(시·군·구 희망복지지원단)

(단위 : %)

구분	읍면동	시군구	민간복지기관	지역주요 인사1)	일반주민	경찰서	학교
학대피해	19.0	5.5	36.2	3.1	17.2	16.0	3.1
실종	12.0	6.0	5.3	2.0	10.0	63.3	1.3
기아	31.0	4.8	11.0	9.0	20.7	22.8	0.7
미혼모 아동	47.1	7.8	26.1	3.3	13.7	2.0	-
비행, 가출, 부랑아 등	19.7	7.9	15.1	3.9	7.2	39.5	6.6

주: 1) 통반장, 복지위원 등을 포함

자료: 김지연 외, 2015, p.167.

“학교생활 과정에서 위기청소년 사례가 발굴이 훨씬 수월한 경우가 많아요. 위기 발굴에서 학교 기능이 중요하고 가정 밖으로 나온 아이들은 원 가정을 찾아가서 뭘 하려고 하면 부모도 제대로 없고 그 사이에 아이들은 다 흩어지기 때문에 애초에 설계 단계에서 이런 부분을 고려해야 해요(14).

“드림스타트 서비스를 받으면서도 지역에서 떠돌고 뭉쳐 있거나 집시형으로 원 가정을 들락날락 하는 아이들이 너무 많거든요. 이 아이들을 빨리 찾는 것이 중요한데 이 아이를 발견한 곳에서 거주지로 돌려보내는 순간 개는 이제 공공에서 사라질 확률이 높다는 거죠. (14)”.

시·군·구 희망복지지원단의 아동·청소년 사례관리 현황을 살펴보면, 전체 가구 원 가운데 18세 미만 아동·청소년의 비율은 약 15.5%에 해당하는 43,352명으로 광역시의 구 지역이 아동·청소년 비율이 상대적으로 가장 높고, 그 다음은 광역시의 군, 도의 군, 도의 시 순이었다(김지연 외, 2015, p.163~164). 특히 희망복지지원단의 사례관

리 가구 가운데 요보호(위기)아동·청소년의 비율은 약 22% 수준으로, 해당 가구 내 아동·청소년 4명 중 1명이 위기청소년으로 파악되었다.

“아동·여성안전지역연대\* 이것도 공적체계고 여기서도 사례관리를 해요. 지금 사례관리가 넘치거든요. 다 사례관리를 한다고 하니깐 헛갈리는데 (사례관리 업무의) 컨트롤타워(희망복지지원단)가 있어야죠 (1).”

“지자체가 컨트롤타워가 될 만한 힘이 없다는게 문제예요. 경찰은 중앙경찰이에요. 지자체가 요구한다고 경찰이 출동하고 현실적으로 그럴지 않아요. 범죄가 아닌 사건은 경찰이 협조를 할 뿐이지.. 지자체가 컨트롤타워가 되는 것도 어렵다는 거예요(10).”

※ 아동·여성안전지역연대는 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」제3조를 근거로, 지역사회 아동·여성폭력 예방을 위해 지자체를 중심으로 교육·경찰·사법·의료기관 및 아동·여성보호시설 대표 등으로 구성된 민관협력체계이며 2018년 현재 17개 시도 및 226개 시군구 등 총 243개 자치구에 구성이 완료됨.

〈표 2-16〉 요보호아동 및 위기청소년 사례관리 현황(시·군·구 희망복지지원단)

(단위 : 명, %)

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

\* 주: 1) 희망복지지원단 사례관리 가구 내 가구원 중 18세 미만 아동·청소년 수

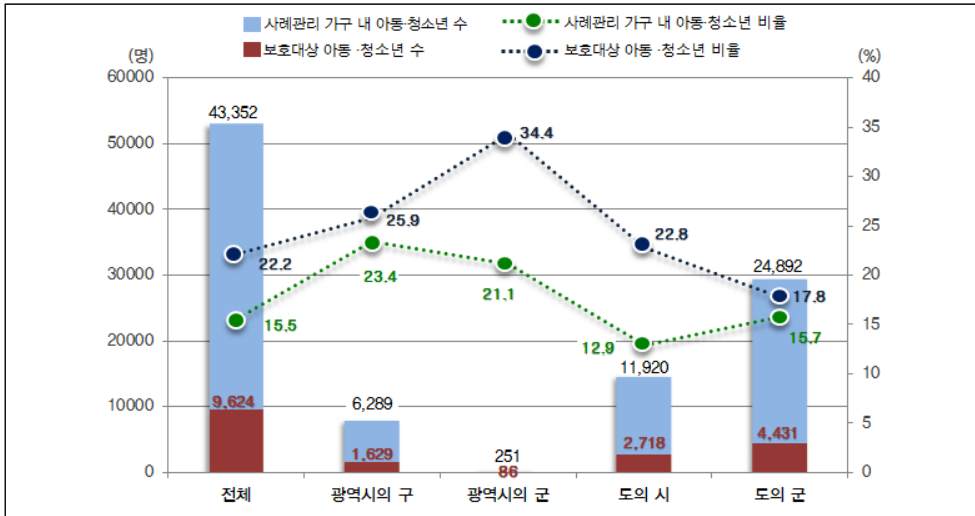
2) 2014년도 사례관리 대상 가구원 수 중 아동·청소년의 비율

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

4) 요보호아동(위기청소년) 비율을 적용한 규모추정

\* 자료: 김지연 외, 2015, pp.163~164.

[그림 2-11] 사례관리 가구원 수 대비 아동·청소년 비율(희망복지지원단)



\* 자료: 김지연 외, 2015, p.164.

아동청소년의 위기사례를 시군구의 통합사례관리팀에 연계하는 주된 기준은 대상자가 아동인지 아닌지 여부에 있다. 아동이 직접적인 지원대상자가 아닌 경우, 일반취약 계층가족으로 분류, 희망복지지원단에 의뢰된다. 그러나 실제로 아동의 사례는 아동가족의 상황 속에서 이해되어야 하며 따라서 드림스타트와 희망복지지원단의 사례를 명확하게 구분하기 어려운 경우도 존재한다. 현장에서 읍면동-희망복지지원단의 연계는 비교적 원활하게 이루어지고 있는 것으로 나타났으나 지역적 상황에 따라 편차는 존재한다.

이에 비해, 드림스타트의 경우 지역에 따라 직접사업 중심으로 운영, 사례관리가 20%에 불과한 경우도 많았다. 지역 내에서 읍면동, 희망과의 연계정도와 수준은 편차가 매우 크기는 했으나 대체적으로 연계가 원활하지 않았다. 이러한 사업중심의 드림스타트의 운영은 지역의 아동복지시설이 미비할 경우 연계할 자원의 부족으로 인해서 더욱 확대되어 온 것으로 이해된다. 향후 공공사례관리체계 개편 계획을 수립하기 위해서는 전국 229개 지자체 드림스타트의 현재 서비스제공-통합사례관리 비율과 타 기관과의 연계정도에 대한 행정조사가 선행될 필요가 있다.

“(드림이든 희망이든) 지자체 내에서 컨트롤타워를 해야 된다면 새로운 조직구조를 하나 만들고 거기에 컨트롤타워 기능을 부여하는 방안도 현재 전달체계 안에서 수용도가 높을 수 있다는 거죠. 기존의 누군가에게 그 기능을 맡겼을 때 너네가 잘 할까? 이런 인식이.. 몇 년 지나면 정착이 될 수도 있지만(2)”

“드림은 사례가 너무 많아요. 사례관리 할 시간이 없고 ‘드림은 공간이 필요해요’ 그러니까 실상 드림은 행사하기 바쁘다는 거죠. 희망과 드림을 합치든 아니든 결국 아동에 대한 전문성이 중요하고 (어느 기관이 사례관리를 담당해야 할지 결정하는)초기상담이 중요한거죠(3)”

마지막으로, 드림스타트의 사례관리와 CYS-Net의 사례관리 간 연계는 아직까지 원활하지 않는 것으로 나타났다. 드림스타트는 만 12세 미만의 취약계층 아동에 대해 통합사례관리를 제공하고 있는데, 만 12세가 되면 청소년 사례관리 업무를 수행하는 CYS-Net에 사례를 이관하는 것이 원칙이다. 하지만, 현장에서 이와 같이 사례가 체계적 조직적으로 연계 이관되는 경우는 거의 없는 실정이다.

전반적으로 청소년보호체계와 아동·가족보호체계와의 통합성 정도는 지역 간 편차를 감안하더라도 대체로 낮은 수준으로 평가된다. CYS-Net은 위기청소년의 지역 내 발굴과 통합서비스 제공을 위해 「청소년복지 지원법」 시행령 제4조에 근거하여 지방자치단체, 청소년상담복지센터 및 지원시설 등, 시·도 교육청 및 교육지원청, 각급 학교, 지방경찰청 및 경찰서, 지방고용노동청 및 지청, 공공보건의료기관 및 보건소, 청소년비행예방센터, 학교밖청소년지원센터를 필수연계기관으로 지정하고 있다(그림 2-6). 2017년 기준 CYS-Net을 통해 연간 약 17만 명 이상의 청소년을 대상으로 약 250만 건 이상의 서비스가 제공된 것으로 파악된다. 다만 서비스 내용을 살펴보면 상담 및 정서지원에 상대적으로 집중되어 있고, 비행 등 포함한 고위기 사안보다 학업·진로, 대인관계 등 중·저위기 사안이 다수를 차지하여 위기청소년에 특화된 지원이 제공된다고 보기 어렵다.

특히 이러한 지역사회 협업체계 내에서 드림스타트, 희망복지지원단과의 사례 연계가 제도화되어 있지 않아 드림의 지원 대상에서 제외되는 12세 이상 아동과 희망의 사례관리 대상 가구 내 위기 수준이 높은 청소년 사례가 CYS-Net으로 자동 이관되지 않고 있다. 현재 드림스타트와 희망복지지원단 간의 시스템 연계는 부분적으로 이루어지고 있는 반면 이들과 CYS-Net 간의 사례 및 시스템 연계는 전무하여 위기청소년 발굴

과 지원에 미흡한 실정이다. 따라서 드림스타트 이후 12세 이상 위기청소년 사례를 CYS-Net에 이관하여 탈위기 시 까지 연속성 있게 지원하거나, 드림스타트의 지원대상 연령을 18세 미만까지 확대하는 방식으로 보호의 공백을 해소하는 전략이 필요하다.

“연계의 어려움은 저희는 이용의 제한점이 12세 미만이어야 한다 저소득이어야 한다 두가지가 있어요. 근데 저쪽은 아니고. 실질적으로 집에서 필요한 친구들 청소년인 경우도 있고 그러면 저희가 또 걸림돌이 되고 또 소득이 많은 경우 또 안되는게 있는 거라서 접점이 일부밖에 없더라는 거죠.” (8)

[그림 2-12] CYS-Net 서비스 전달체계도



\* 자료: 여성가족부, 2018 내부자료

〈표 2-17〉 CYS-Net 서비스 제공 내용

(단위: 건)

구분	상담 및 정서지원	사회적 보호	기초생활 및 경제지원	교육 및 학업지원	자활지원	의료지원	법률자문 및 권리구제	여가 및 문화활동 지원	합계
'16년	1,363,329	80,908	352,116	105,745	9,231	9,322	1,644	400,269	2,322,564
'17년	1,566,866	71,396	417,669	84,188	18,138	11,404	1,986	388,194	2,559,841
'18년 6월	812,003	45,463	220,667	55,807	4,904	3,978	1,294	175,249	1,319,365

\* 자료: 여성가족부, 2018 내부자료

〈표 2-18〉 CYS-Net 유형별 상담현황

(단위 : 건)

구분	가족	일탈 및 비행	학업· 진로	성	성격	대인 관계	정신 건강	생활 습관· 외모	컴퓨터· 인터넷 사용	정보 제공	법률 정보	활동	기타	합계
'16년	14,430	16,131	40,259	2,391	13,827	37,957	19,872	1,506	35,952	1,760	153	1,551	547	186,336
'17년	14,062	16,449	34,389	2,523	13,751	36,958	18,658	1,619	35,947	1,497	69	1,850	356	178,128
'18년 6월	7,272	8,873	16,763	1,366	7,013	19,583	11,975	822	10,449	472	40	676	129	85,433

\* 자료: 여성가족부, 2018 내부자료

또한 현행 가족보호체계 내 대표 기관인 건강가정지원센터, 다문화가족지원센터, 건강가정·다문화가족지원센터, (성착취피해)위기청소년지원센터 등에서 발굴된 위기청소년도 CYS-Net(지자체)으로 자동 이관되어 통합지원 제공 여부 등을 사정(assessment)하는 절차가 제도화되어 있지 않고 개별기관이 독자적으로 직접서비스를 제공하고 있다. 특히 센터의 취약·위기가족지원, 가족행복드림 사업은 가족기능 회복과 부모 역할 강화 등을 목적으로 사례관리를 기반으로 한 맞춤형 서비스 제공을 표방하고 있어 지역 내 사례관리 서비스 공급기관이 다원화, 난립한 상황임을 알 수 있다. 요약하면 현행 시·군·구 단위 아동·청소년·가족 보호체계는 연속성, 통합성 정도가 매우 낮고 개별 기관의 설치 목적에 따라 공급자 중심으로 분절적으로 구축·운영되고 있다.

〈표 2-19〉 건강가정지원센터 및 다문화가족지원센터 현황

(단위 : 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
통합센터	-	9	22	78	101	152
건강센터	148	151	151	83	66	35
다가센터	214	217	217	141	118	73

\* 자료: 여성가족부, 2018 내부자료

〈표 2-20〉 가족지원사업 추진경과

(단위 : 명)

사업	18년 예산	추진경과	
취약위기 가족지원	4,577 백만원	취약 한부모가족 역량강화	(‘04년) 취약가구주 사례관리 수행기관 선정(3개소) (‘07년) 한부모가족 생활안정지원사업 추진(5개소) (‘09년) 취약가족 역량강화사업(5개소) (‘10년) 16개 시·도 17개소로 확대
		위기가족지원	(‘10년) 긴급위기가족 대상 가족보듬사업(11개소) (‘11년) 16개 시·도 19개소로 확대



사업	18년 예산	추진경과	
		조손가족 통합지원	(‘11년) 4개 시·도(부산, 인천, 충남, 전북) 시범사업 (‘12년) 가족역량강화지원사업으로 통합 전국 실시 (‘15년) 다문화·북한 이탈가족 등으로 사업대상 확대 (‘16년) 사업기관 및 범위 확대(사업기관 희망 시 법원연계 이혼위기가족 지원서비스 제공)
가족행복드림	748 백만원		(‘16년) 6개소 시범 운영 (‘17년) 전국 17개소 운영
법원연계 이혼위기가족 회복지원	203 백만원		(‘11년) 진가센터·법원연계 이혼위기 가족 회복지원 사업추진(공협사업) (‘12년) 전국 5개소 운영(부산, 대구, 인천, 경기, 전남) (‘14년) 전국 7개소 운영(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 경기, 전남) * 수행기관 확대 : (‘13)5개소 → (‘14~)7개소
한부모가족 무료법률 구조지원	290 백만원		(‘08년) 공탁금관리위원회에서 대법원 출연금(공탁금 이자수익)으로 법률보호 취약계층 대상 무료법률구조사업을 지원 (‘16년) 무료법률구조 대상자별 소관기관*에서 지원 * 한부모가족(여성가족부), 장애인(보건복지부), 국가보훈대상자(국가보훈처), 범죄피해자(법무부) 등

\* 자료: 여성가족부, 2018 내부자료

〈표 2-21〉 가족지원센터의 취약가정 사례관리 현황

구분	사례관리(가정)						지원서비스(건)		
	계	모자	부자	미혼모부자	조손	기타	계	학습정서지원	생활도움지원
2016	2,683	1,234	328	166	460	495	42,375	39,016	3,359
2017	2,331	1,075	302	117	313	524	42,871	39,390	3,481
2018	2,083	957	254	107	235	530	17,353	16,171	1,182

\* 자료: 여성가족부, 2018 내부자료

\* 주: 2018년은 6월 30일 기준임.

〈표 2-22〉 가족지원센터의 긴급위기가족 지원서비스

구분	사례관리								지원서비스(건)			
	계	성폭력	학교폭력	가정폭력	자살	재난	이혼	기타	계	긴급심리 정서지원	가족돌봄 지원	심리정서 지원
2016	1,011	47	123	349	157	6	113	216	10,291	2,756	616	6,919
2017	841	32	47	318	116	5	102	221	9,302	2,220	924	6,158
2018	563	24	23	184	102	6	72	152	3,978	1,064	400	2,514

\* 출처: 여성가족부, 2018 내부자료

\* 주: 2018년은 6월 30일 기준임.

〈표 2-23〉 가족지원센터의 법원연계 이혼전·후 가족관계 회복사업

구분	계	상담	교육서비스				문화서비스		
			소계	부모교육	부부교육	기타	소계	가족캠프	부부캠프
2016	10,883	8,331	1,730	1,029	522	179	822	660	162
2017	9,512	5,757	3,246	2,653	436	157	509	399	110
2018	4,706	3,459	981	746	200	35	266	262	4

\* 출처: 여성가족부, 2018 내부자료

\* 주: 2018년은 6월 30일 기준임.

“(드림스타트 대상 아동이)3월이 되어서 중학생이 되는 순간 이 아이는 드림을 나가야되요. 근데 CYS-Net으로 보내지도 않아요. 주변 환경이 바뀌는 것도 아니고 중1이 되는 순간 사례관리며 지원이며 다 쪼개기고 없어져 버린다는 거예요(13)”

“우리나라는 중앙에서 모든 것을 내려 보내고 정책을 하지 않으면 지자체가 움직이지 않는 구조이기 때문에.. CYS-Net이 구축 되어 있어도 예산이나 권한이 없기 때문에 (지자체 공무원이 뭘 하려고 해도) 할 수 없는 구조이고(10)

“지역 상황이 많이 달라요. 어떤 지역 같은 경우는 드림에서 취약을 맡지만 어떤 지역은 Wee클래스 라던지 교육복지(교육청)가 아동보호에 있어서 굉장히 감당을 많이 하고 있고요, 초등 저학년은 드림에서 감당하고 그 이후는 학교 쪽으로 넘겨서 역할 분담을 하는 지역도 많아요.(14)”

“비행 정도가 심하고 이게 원인이 되어서 학대가 발생한 가정인데 저희(아보전)가 볼 때 학대 정황은 없다고 판단되면 일반사례로 종결해요. (비행청소년에 대한 개입이 없고)학대 행위자에게 위기사동에 대한 도움을 받을 수 있는 정보를 드리기는 해요. (중략)학대가 저소득에서만 발생하는 게 아닌데 드림이나 희망은 소득기준이 있고 청소년은 안 받으니까(연계가 어렵습니다)(8).”

〈표 2-24〉 지역사회 공공사례관리 조직

구분	주요 대상	운영 기관	주요사업	지원내용
읍면동	주민센터	아동, 가족 등 모든 대상	행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 발굴대상 초기상담 및 복지서비스 종합안내</li> <li>- 복지사각지대 발굴체계 구성·운영</li> <li>- 찾아가는 복지상담 계획수립</li> <li>- 거동불편 대상 가구 집중 방문·상담, 취약계층 방문 및 모니터링</li> <li>- 사례회의 개최, 사후관리, 가구별서비스 제공계획 수립 및 연계</li> <li>- 대상자별 욕구에 따른 맞춤 서비스 제공</li> <li>- 고난이도 사례관리</li> <li>- 솔루션회의, 시군구 희망복지지원단 의뢰</li> <li>- 읍면동 민관협력 및 인적안전망 구성 및 운영</li> <li>- 지역자원 발굴 및 연계·지원</li> </ul>
시군구	드림스타트	아동	보건복지부	아동통합사례관리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시군구 드림스타트 지원기구 구성 및 운영</li> <li>- 아동통합사례관리</li> <li>- 자원관리</li> <li>- 아동복지서비스 통합 및 조정</li> <li>- 취약계층 사례관리 대상 아동 가정방문 상담(문제 및 욕구 파악)</li> <li>- 아동별 맞춤형 통합서비스 제공(서비스 연계)_주기적 자원 현황 파악 및 신규자원 발굴을 통한 필요 서비스 제공</li> <li>- 타 사업간(지역아동센터, 희망복지지원단, 읍면동 맞춤형 복지팀, 아동보호전문기관 등) 사례관리 협력체계 구축을 통한 서비스 조정</li> <li>- 기타 아동복지서비스 연계(방과후 돌봄 서비스 연계 등)</li> </ul>
	희망복지지원단	취약가족	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초기상담 및 대상자 접수, 사례회의 개최</li> <li>- 대상자 선정 및 서비스 제공계획 수립</li> <li>- 사후관리(분기별 1회 실시하여 가구별 모니터링, 상담 진행)</li> <li>- 필요자원 개발</li> <li>- 읍면동 인적안전망 운영 활성화와 지원(시군구, 읍면동 지역 사회보장협의체 간 연계 및 협력)</li> </ul>

구분	주요 대상	운영 기관	주요사업	지원내용
	CYS-Net 실행 위원회	청소년	여성 가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위기청소년에 대한 상담·보호·교육·자립 등 맞춤형 서비스 제공</li> <li>- 청소년 관련 자원 연계</li> <li>- 전화, 내방 등을 통한 위기상황 상담</li> <li>- 심리, 정서적지지(청소년 동반자 사업)</li> <li>- 시설보호(청소년 쉼터 연계)</li> <li>- 인터넷중독 치유 프로그램</li> <li>- 학교밖청소년지원센터 연계 및 지원</li> <li>- 경제적 지원(학비, 생활비 등 특별 지원)</li> <li>- 의료, 법률, 자립 지원 제공 연계</li> </ul>

출처: 보건복지부(2018). 2017 읍면동 맞춤형 복지업무 매뉴얼.

보건복지부(2018). 2018 드림스타트 사업 안내.

보건복지부(2018). 2018 희망복지지원단 업무 안내.

여성가족부(2018). 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net)사업안내.

## 2) 지역 내 통합사례관리와 서비스의 연계

아동보호체계 내 서비스의 제공대상은 요보호아동과 학대피해아동으로 구분되며 전달체계 또한 이원화되어 있다. 요보호아동 보호는 지자체의 아동복지담당 공무원이 가정내 보호가 어려운 요보호아동 발생시, 개인적 사례판단과 아동양육시설, 공동생활 가정(그룹홈), 위탁가정 등 일시대리보호시설로의 아동배치를 전담하게 된다. 반면 학대피해아동의 경우, 아동보호전문기관과 일시대리보호체계를 축으로 작동하는 학대피해아동보호체계에 의해 보호된다. 아동보호 및 대리양육체계들의 업무 및 역할을 연계·조정 및 모니터링하는 통합컨트롤타워의 부재로 인해 가정외보호서비스를 제공하는 기관과 아보전, 지방정부 아동복지 공무원 사이의 연계 협력은 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 위원회 등의 논의를 거치지 않고 주로 담당 공무원 개인의 판단에 의존하여 보호 조치가 결정되다보니 적절한 시설에 배치되기 어렵고 시설 입소 후에는 장기재원의 문제가 발생한다. 아동양육시설 아동은 평균 11.2년, 가정위탁 아동은 평균 4.7년을 시설 및 위탁가정에서 생활한다(김형태 외, 2017). 또한 이와 같은 아동보호 서비스 및 통합사례관리의 단절은 가정외보호로 맡겨진 아동·청소년에 대한 사후관리의 부재로 이어지고 있다. 위기아동이 가정외 보호시설로 들어가게 되면 이 아동에 대한 규칙적인 사후관리는 전혀 이루어지지 않고 있으며 원가정으로의 복귀가능성은 매우 낮다. 최근 5년간 보호종료된 아동의 41%는 연락이 두절되거나 자립지원통합관리시스템에 등록되지 않아 자립지원과 사후관리를 받지 못하고 약 15%의 아동만이 원가정으로 복귀하는 것으로 나타났다(최도자 의원 보도자료, 2018; 김형태 외, 2017)

### 3) 지역 내 아동·청소년 사업의 분절성

현행 지역에서 작동하는 아동보호체계와 청소년 복지체계는 완전히 분리되어 작동하고 있다. 청소년보호체계는 학교밖 가정밖의 아동의 주 대상으로 하고 있으며 이들의 아동보호체계의 정책대상과 다른 특수성이 강조되면서 나타난 결과이다. 그러나, 실제로 학교밖, 가정 밖 아동청소년은 가정 또는 학교에서 학대·폭력의 피해자, 가정 해체위기로 인해 가정내에서 양육되고 보호받을 수 없는 조건에 있다는 점은 동일하다. 다만 그들의 특수성은 그들은 독립성과 기동성을 가지고 가출을 하거나 학교를 떠나거나 쉼터의 입퇴소를 반복한다.

이러한 특수성에도 불구하고, 위기청소년 보호체계의 대상 청소년은 거주공간과 경제적, 교육적, 심리적 지원을 필요로 하는 아동이라는 점에서 이들은 아동보호체계의 아동과 동일하게 시설에서의 기초적 생활에 대한 보장, 자립에 대한 지원 등을 받을 수 있어야 한다. 이처럼 아동보호체계와 청소년보호체계의 유사기능을 담당하는 기관의 기능과 업무상 연계는 수요자 중심의 통합적 아동·청소년 보호체계 재구조화를 위해서는 필수적이다. 다음의 [그림 2-13]에서는 아동학대 일시보호시설인 학대쉼터와 청소년의 단기쉼터의 기능이 유사하기 때문에 이들 두 가지 시설을 위기 아동·청소년을 위한 일시보호시설로 (보호대상인 아동·청소년의 특성에 따라 차별화된 특성은 유지) 통합가능성을 검토할 필요가 있다. 또한 청소년 중장기쉼터는 “입출소의 자유로움”을 가지고 있는 아동양육시설로서 최장 4년까지 청소년을 위한 양육시설로서 기능하고 있다. 청소년 상담복지센터는 지역에서 아동·청소년 심리정서상담을 수행하는 기관으로서 아동청소년정신건강복지센터와 역할과 기능이 일부 중복되어 있다. 이처럼, 유사한 기능을 수행하는 현장의 서비스제공기관들의 원활한 의사소통과 업무협력을 통한 기관 간 연계는 우선적으로 위기사동/청소년으로 부처가 쳐 놓은 아동연령의 칸막이로부터 자유롭지 못한 실정이다.

[그림 2-13] 유사기능의 아동·청소년 보호서비스

아동 (보건복지부)	청소년 (여성가족부)	학교 (교육부)
학대쉼터	단기쉼터	
아동양육시설	중장기쉼터	
드림스타트	CYS-Net 실행위원회	
아동·청소년 대상 집중 정신상담(치료)	청소년상담복지센터	위클래스(Wee-class)
	심리·정서 상담	

이에 따른 결과는 동일한 아동·청소년에 대한 서비스의 차별문제의 심각성이다. 특히 대안양육기능을 담당하는 아동·청소년복지시설 간 서비스 차별 문제는 대상자에 대한 차별로 이어지고 있다. 예를 들어 청소년쉼터는 가출청소년이 입소·이용할 수 있는 생활시설(청소년복지시설)로 「사회복지사업법」의 적용을 받는 사회복지시설이며, 「아동복지법」 상 공동생활가정(그룹홈)과 대상, 기능이 거의 동일하다. 김지연 외의 자료(2014)에 따르면 청소년쉼터 입소 청소년 가운데 약 40%는 가정폭력 피해경험이 있고 청소년쉼터 1개소 당(119개 기준) 피학대경험자 약 4명, 친권제한이 필요한 경우 약 1명, 자살시도 경험자 약 1.6명, 정신과 상담·치료 등 중·장기 의료지원 대상이 약 1.8명에 달하였다. 또한 같은 자료에 따르면 인건비, 운영비를 제외한 청소년쉼터 사업비가 연간 약 22억 원 규모인데, 이를 이용자를 제외한 연간 입소자 연인원(약 591,300명)으로 단순 계산할 경우 입소자 한 명 당 일 평균 보호비용이 약 3,720원(월 평균 약 111,618원)에 불과하다(김지연, 2014, pp.320~321).

그럼에도 불구하고 아동복지시설과 달리 입소자에 대한 일체의 ‘생계비’, ‘의료보호’ 지원이 전혀 없고, 최장 3~4년 이상 생활하는 (중장기)쉼터 입소자의 경우에도 아동발달지원계좌(CDA)와 같은 자립을 위한 종자돈(seed money) 마련과 퇴소자에 대한 자립정착금 지원이 전무하다. 특히 청소년복지시설 퇴소자의 경우 지자체에서 아동복지시설 퇴소자의 자립을 돕기 위해 운영하는 자립지원시설 이용대상에서 제외되고, 시설 퇴소아동에 준한 전세주택지원 신청자격도 부여되지 않는 등 서비스의 차별 정도가 심

각한 실정이다. 청소년쉼터는 위기청소년을 3년 이상 보호하는 대안양육 기능을 담당하고 있음에도 지자체 차원에서 서비스 최소기준 준수를 위한 각종 지원이 부재하고, 청소년의 입·퇴소 여부에 대한 일체의 관리감독이 이루어지지 않는다는 점에서 보호체계의 비연속성, 분절성 정도가 매우 심각한 상황임을 알 수 있다. 이러한 배경에는 중앙정부 단위에서 아동·청소년정책이 보건복지부, 여성가족부로 이원화되어 있는 문제뿐 아니라, 가출청소년은 비행·일탈자이므로 요보호아동, 보호대상아동과 서로 다른 정책대상이라는 잘못된 인식이 여전히 존재하기 때문이기도 하다. 이로 인해 청소년기의 가출행동이 아닌 ‘가정 밖’ 위기상황에 초점을 맞춘 전향적인 제도추진이 어렵고, 결과적으로 위기청소년 지원정책 성과가 미흡할 수밖에 없다.

“제가 누누이 계속 가서 얘기하는 게 부처 간의 칸막이가 너무 세서 부분 부분으로 만나보고 얘기하면 비슷한 애들을 데리고 비슷한 서비스를 하는데 자원이 분배돼 있어서 제대로 서비스를 못 하는 현상들을 계속 보거든요. 이제 그 중에서 가장 심한 곳이 저는 가정 밖 청소년 아이들을 감당하고 있는 파트이지 않을까.” (9)

한편 아동·청소년 자립지원 인프라 및 서비스에도 편차가 발생하고 있다. 아동·청소년복지시설 간의 종사자 배치기준이 상이한 가운데, 아동복지시설의 경우 아동 규모 대비 자립지원전담요원이 배치되는 반면 청소년복지시설의 경우 청소년쉼터에는 자립지원요원이 배치되지 않고, 자립지원관만 청소년 규모와 관계없이 자립지원요원 1인이 배치된다(표 2-25). 청소년자립지원관은 2018년 현재 전국 4개소에 불과하다.

이와 함께 교육부는 Wee프로젝트의 일환으로 ‘가정형 Wee센터’의 설치를 확대하고 있는데, 가정형 Wee센터는 가출 상태에 있는 재학생을 위한 청소년쉼터이자 공동생활 가정(그룹홈)이다. 법무부도 법적 근거없이 소년원 출원생을 위한 생활시설로 청소년자립생활관(전국 8개소)을 운영하고 있다. 즉, 「아동복지법」, 「초·중등교육법」을 근거로 미성년 아동·청소년 대상 대안양육시설이 운영되고 있고, 「청소년복지 지원법」을 근거로 24세 이하 청(소)년들을 위한 생활시설이 운영 중이다. 그러나 지자체 차원에서 이들 시설의 체계적인 운영·관리를 위한 동일한 기준과 서비스 최소기준이 마련되어 있지 않아 요보호아동, 위기청소년이 어떤 보호체계에 포착되고 어떤 시설에 입소하느냐에 따라 차별적인 처우를 받을 수밖에 없는 기형적인 상황이 관행화되어 있다(표 2-26).

〈표 2-25〉 아동 및 청소년복지시설(대안양육) 종사자 배치 기준 비교

(단위 : 명)

구분	여성가족부							보건복지부
	일시 쉼터	단기청소년쉼터				중장기 쉼터	자립 지원관	아동복지시설 (10~29명)
		10인미만	10-15인미만	15-20인미만	20-25인미만			
시설장	1	1	1	1	1	1	1	1
보호·상담원 (보육사)	4	2	3	5	6	2	-	- 0~2세 아동 2명당 1인 - 3~6세 아동 5명당 - 7세 이상 아동 7명당 1인
자립지원요원	-	-	-	-	-	-	1	1
행정원	1	1	1	1	1	1	1	1
취사원				1	1			1
합 계	6	4	5	8	9	4	3	6~19

〈표 2-26〉 청소년쉼터 동종유사시설 간 현황 비교

구분	청소년쉼터	공동생활가정(그룹홈)	Wee스쿨	기정형 Wee센터
근거법	청소년복지지원법	아동복지법	초·중등교육법	
부처	여성가족부	보건복지부	교육부	여성가족부
현황(정원)	109(약 1,000명)	489(약 3,423명)	9(-)	-
설치방법	신고제	신고제	사·도교육청 지정	시·도 청소년상담복지센터 내
보호대상	24세 이하 가출청소년 1순위: 9~19세미만, 2순위: 19~24세	18세 이하 요보호아동 5~7인/시설당	가출, 비행 등 장기 위락 치료 및 교육이 필요한 고위험 중·고교생	24세 이하 가출 등 위기청소년
운영내용	· 일시보호 및 숙식제공 · 상담·진도·학업 및 직업훈련 지원 · 가정복귀 및 자립지원	· 보호 및 양육 · 원가족 관계회복 및 자립지원 · 퇴소아동 자립정착금 지원	· 중·고교별 정규 교육과정 · 상담 및 치료 · 학부모 상담 및 교사연수	일시보호 및 숙식제공
보호기간	· 일시: 24시간~7일 이내 일시보호 · 단기: 3개월 이내(최장 9개월) · 장기: 2년 이내(최장 3년)	· 18세 미만까지 제한 없음 (법 22조에 의거 연장 가능)	· 제한없음 · 단, 중학교 연 1,122시간 편성 · 중·고 각 3년(원칙학교 졸업장)	24시간 이내 일시보호
종사자 배치기준	· 일시: 6인(시설장, 보호상담원4, 행정취사1) · 단기: 10인 미만 4인(보호상담원2) 10~15인 미만 5인(보호상담원3) 15~20인 미만 8인(보호상담원5) 20~25인 미만 9인(보호상담원6) · 중장기: 4인(시설장, 보호상담원2, 행정취사1) · 자립지원관: 3인(자립지원요원 1명 포함)	· 0~2세 아동 5명당 1인 · 3~6세 아동 5명당 1인 · 7세 이상 아동 7명당 1인 ※ 아동보호전문기관에서 운영 하는 피학대아동 그룹홈에도 동일 적용함.	· 교장·교감 · 교사(학급마다 2명) · 교사: 20명 당 1명 · 사회복지사(청소년지도사) 40명 당 1명 · 기숙사 사감: 3명 이상 · 보건교사 / 전문의 1명 혹은 지역 연계 · 영양사 및 조리원, 행정·기능직원	· 시·도 청소년상담복지센터 내 남·여별 각 1개 이상 설치(일시보호 소 종사자 배치기준 따로 있음)
종사자 자격기준	· 시설장: 상담복지분야 박사학위 취득 혹은 박사학위 이후자 중 청소년복지시설 실무경력 3년 이상, 상담복지분야 석사학위 취득자 중 실무경력 5년 이상 등 · 보호상담원, 자립지원 요원: 상담복지분야 4년 제 대학 졸업, 상담복지분야 전문대학 졸업자 중 실무경력 2년 이상, 청소년상담사·청소년지도사·사회복지사 등 전문자격 소지자 등	· 시설장: 사회복지사 2급 이상 자격 취득 후 사회복지업무 3년 이상 종사 · 보육사: 사회복지사 3급 이상 (2018.9.1 적용)	· 특정직 및 별정직 공무원 등의 기본 급 기준에 따름	이하 생활지도직원 1. 상담복지 분야 학사학위 이상 2. 청소년상담복지 관련 실무 경력 1년 이상 3. 청소년상담사, 청소년지도사, 사회복지사 실무 경력 1년 이상
인건비 (운영비)	시설장: 28,800(하한)~45,600(상한)/년, 직원 보호상담원, 자립지원요원: 22,800~39,600천원 행정원, 취사원: 19,200~31,200천원	시설장·보육사 19,073천원/인·년 (관리운영비 240천원/개소, 월)	· 특정직 및 별정직 공무원(1호봉) 1급 3,190,800원, 9급 1,165,200원 · 신규설치 시 3억 원/연간	청소년상담복지센터 보수기본 월원1호봉 1,065,149원/월

\* 주: 「아동복지법」에 따른 아동일시보호시설, 자립지원시설(전국 12개소)은 제외함.



구분	일시보호소	청소년자립생활관	청소년회복센터(사법형 그룹홈)
근거법	청소년복지지원법	-	-
부처	여성가족부	법무부	(지방)법원
현황(정원)	-	8(126명)	14(약 100명)
설치방법	시도 청소년상담복지센터 내	(재)한국소년보호협회 운영	-
보호대상	24세 이하 가출 등 위기청소년	소년원 퇴원자 및 퇴원 예정자 (12세 이상 23세 미만)	소년법 제32조 제1항 제1호 보호처분 대상
운영내용	일시보호 및 숙식제공	·취업알선, 사회복귀 지원 ·가출, 무의탁 퇴원자 가족보호 ·보호시설 알선, 보호자 인도	신병인수 소년위탁보호 (보호 및 숙식제공)
보호기간	24시간 이내 일시보호	6개월 이내(6개월 단위 연장)	6개월(연장 가능)
종사자 배치기준	·시도 청소년상담복지센터 내 남·여별 각 1개 이상 설치(일시보호소 종사자 배치기준 따로 없음)	·관장, 생활지도원, 사무원 각 1인 (관장, 생활지도원의 근무주기는 격일제로 상호 교대근무 원칙, 사무원은 일근으로 취사업무 병행)	소년위탁보호위원 (少年委託保護委員)2)
종사자 자격기준	이하 생활지도직원 1. 상담복지 분야 학사학위 이상 2. 청소년상담복지 관련 실무 경력 1년 이상 3. 청소년상담사, 청소년지도사, 사회복지사 실무 경력 1년 이상	·협회장 추천에 의해 이사장 임명	자격기준 없음 (현재 성직자 등 종교인 운영)
인건비 (운영비)	청소년상담복지센터 보수기본 팀원1호봉 1,065,149원/월	·예산 범위 내에서 보수 지급1)	해당없음

\* 주: 1) 청소년자립생활관 운영·관리 규정 참조 (재, 한국소년보호협회)

2) 소년위탁보호위원 제도는 처음부터 어떤 형사정책적인 근거나 연구기초를 가지고 시작된 것이 아니라 실무과정에서 자연스러운 필요를 느껴 창안된 제도로 1985년 서울가정법원에서 '소년자원보호자(少年自願保護者)'라는 명칭으로 최초로 실시된 이래 긍정적인 반응을 얻게 되고 점차 그 효용성이 인정되어 1호처분으로 자리 잡게 되었다. 이 제도의 창안자인 윤재운 변호사(당시 서울가정법원 소년부 판사는 소년심판의 과정에서 1호처분의 무용성과 '사인참여(public participation)'의 필요성에 대하여 많이 고심하던 중 현재의 비행 정도는 비교적 낮으나 가정환경이 나빠 재범 가능성이 높다고 판단되는 소년들을 우리 주변의 청소년 운동가, 교수, 사회사업가 등 몇몇 분에게 맡겼더니 소년의 재비행 예방에 큰 도움이 되는 것을 발견하고 이에 힘입어 위탁처분을 점차 늘려가기 시작하였다. 초기의 위탁보호위원들은 제도적 뒷받침 없이 소년들을 보호해 왔는데, 1989년 8월 20일 소년심판규칙에 그 근거가 마련된 이후 제도권으로 편입되었고, 2012년 3월부터는 소년위탁보호위원이라는 명칭을 사용하고 있다(천종호, 2014, p.10 재인용).

#### 4) 지역사회 위기 아동·청소년관련 협의기구의 분절성

지역 내 아동·청소년에 대한 보호 및 지원서비스 제공의 파편성 및 분절성을 줄이기 위해서는 아동·청소년 사례를 중심으로 공공사례관리자, 공공과 민간의 다양한 서비스 제공기관 간의 논의와 협의를 지속할 수 있는 사례관리 협의회가 정기, 비정기적으로 진행되어야 하며 사례의 성격에 따라 필요한 지역의 사례관리자 및 서비스제공자의 조합은 달라질 수 있다. 이러한 과정 속에서 위기아동·청소년의 삶의 조건에 대한 결정은 사례관리를 제공하고 있는 1인이 아닌 여러 접점에서 해당 아동을 만나고 생활해온 다양한 서비스제공자의 의견이 제시되는 네트워크 그룹에 의해 집단적으로 이루어질 수 있다.

현재 주요한 협의를 위한 네트워크조직으로 고려될 수 있는 것은 지역사회보장협의체로서, 지역사회보장협의체의 실무분과 단위에서 아동 및 청소년의 사례협의를 이루어질 수 있다. 지역사회보장협의체는 지역사회복지협의체를 통해 지역사회를 중심으로 민과 관이 협력하여 서비스 연계 및 효율적 전달을 목적으로 하는 기구로 실제로 희망복지지원단의 서비스 연계 및 통합서비스 제공 부분에서 지역사회복지협의체의 역할이 강조되었다. 그러나 지역사회복지협의체는 공공행정기관의 주도로 위원이 구성됨에 따라 네트워크 구조 속에서 수평적인 관계로 작동한다고 보기 어려우며, 지역사회복지협의체의 운영지침에 따른 사업 수행을 위한 인력의 부족, 재정 부족 등의 측면에서 한계가 있다(박세경 등, 2016).

“협의체는 필요할 때마다 여는데 드림이 열수도 있고 아보전이 열 수도 있고 우리 센터가 열수도 있어요. 그런데 발생하는 사례들이 굉장히 고위기 사례기 때문에 기간 맞춰서 회의하고 도움을 주기에 너무 위급한 아이들이거든요. 그래서 바로바로 전화로 의뢰하고 개입하는 경우가 훨씬 많고 주로 그렇게 업무를 하고 있어요(12).”

“제일 나쁜 것이 협의체 회의라고 하는데 내가 전혀 모르는 사례를 회의하고 그런 거예요. 최근에는 그런 거 많이 줄이고 자기 사례에 도움이 되는 기관하고만 소집단으로 필요 시 회의하는 것으로 바꾸고 있어요. 평가와 실수가 충돌하는데 우리도 정기적으로 회의해야 하지 않나 고민했지만 정말 쓸데없다는 것을 경험하고 나서 필요할 때마다 수시로 만나게 훨씬 효과적이고 아보전회의도 공문 없이 수시로 만나요. 형식적이고 화려한 회의록도 다 생략해요. 안건만 딱 논의하고(8)”

아동복지영역의 아동복지심의위원회와 청소년영역의 CYS-Net운영위원회는 유사한 기능을 하는 의사결정기구이며, 두 가지 위원회를 하나로 연계하여 확대통합해서 운영하는 방안을 고려해볼 수 있다. 아동복지심의위는 아동복지법 제 12조를 법적 근거로 하여 2017년 기준 전국 시도 및 시군구 243개 중 220개(91%) 시군구에 설치되었으며 2017년 총 개최횟수는 198회로 운영이 매우 저조한 수준임을 확인할 수 있다. 심의위원회는 아동의 보호, 퇴소조치에 관한 사항 및 친권의 제한이나 상실 등에 관한 사항을 심의할 수 있다. 2017년 8월 아동복지심의위원회 운영 활성화를 위해 시행령을 개정, “부위원장의 직무대행 가능, 소위원회 위원의 자격요건을 현실에 맞게 조정\* 하여 아동복지심의위원회 및 소위원회 운영의 실효성을 제고하고자 하였다.

**제12조(아동복지심의위원회)** ① 시·도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다.

이하 같다)은 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 그 소속으로 아동복지심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 각각 둔다.

1. 제8조에 따른 시행계획 수립 및 시행에 관한 사항
2. 제15조에 따른 보호조치에 관한 사항
3. 제16조에 따른 퇴소조치에 관한 사항
4. 제18조에 따른 친권행사의 제한이나 친권상실 신고 청구에 관한 사항
5. 제19조에 따른 아동의 후견인의 선임이나 변경 청구에 관한 사항
6. 지원대상아동의 선정과 그 지원에 관한 사항
7. 그 밖에 아동의 보호 및 지원서비스를 위하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 사항

② 심의위원회의 조직·구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 시·도지사, 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의위원회의 구성 및 운영 현황에 관한 사항을 연 1회 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. <신설 2017. 9. 19.>

부칙 <제14925호, 2017. 10. 24.>

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제26조의2 및 제65조의2의 개정 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

〈표 2-27〉 네트워크 조직 사업 소개

구분	운영기관	지역단위	주요사업
아동복지심의위원회	보건복지부	시도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동정책 연도별 시행계획의 수립 및 시행</li> <li>- 보호대상 아동의 보호, 퇴소조치에 관한 사항</li> <li>- 친권행사의 제한이나 친권상실 선고 청구</li> <li>- 아동의 후견인의 선임이나 변경 청구</li> <li>- 지원대상 아동의 선정과 지원</li> <li>- 그밖에 아동의 보호 및 지원서비스</li> </ul>
CYS-Net 운영위원회	여성가족부	시군구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지원 대상 청소년 대상 심의</li> <li>- 필수연계기관의 역할정립 및 필수연계기관 간 위기 청소년 지원 방안 논의</li> </ul>
지역사회보장협의체	보건복지부	시군구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의체 업무를 효율적으로 수행하기 위한 실무협의체 구성 및 운영(위원장 1명 포함 10명이상 40명 이하의 위원으로 구성)</li> <li>- 읍면동 단위 지역사회보장협의체 구성 및 운영(위기 가정 발굴, 사각지대의 발굴 및 맞춤형 지원을 위한 지역사회 인적 안전망 구축, 민관 협력을 바탕으로 한 지역사회 자원 발굴 및 연계)</li> </ul>

출처: 서울시(2018) <http://opengov.seoul.go.kr/proceeding/category/24702>

서울시(2018) 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net) 운영위원회 개최 계획.

보건복지부(2017). 지역사회보장협의체 운영안내.

〈표 2-28〉 아동복지심의위원회 구성 현황

(단위: 개)

구분	연도	2014		2015		2016	
		시·도	시·군·구	시·도	시·군·구	시·도	시·군·구
서울특별시(25)		0	0	0	0	1	7
부산광역시(16)		0	3	1	4	1	10
대구광역시(8)		0	0	1	0	1	2
인천광역시(10)		0	0	1	1	1	9
광주광역시(5)		0	1	0	1	1	5
대전광역시(5)		0	4	0	5	1	5
울산광역시(5)		0	0	1	3	1	5
세종특별자치시(-)		0	0	1	0	1	-
경기도(31)		1	12	1	13	1	31
강원도(18)		0	10	0	11	1	18
충청북도(11)		0	2	0	3	1	11
충청남도(15)		0	1	0	4	1	15
전라북도(14)		0	12	1	13	1	14
전라남도(22)		1	1	1	2	1	20
경상북도(23)		1	2	1	4	1	23
경상남도(18)		0	2	0	6	1	18
제주도(-)		0	-	0	-	1	0
계(226)		3	50	9	70	17	193

주: ( ) 안은 각 시·도별 자치구 개수

출처: 보건복지부(2016). 내부자료

## 다. 위기 아동·청소년 보호정보의 분절성

우리나라 아동보호와 관련된 정보시스템은 2016년부터 개발되어 2018년 가동되기 시작했던 e아동행복지원시스템이 있으며, 이는 위기아동발굴 및 스크리닝을 통한 아동학대의 사전예방을 위해 효과적으로 활용될 수 있다. 그러나, 발굴된 취약위기아동을 어떻게 지원하고 서비스를 연계할 것인가와 관련해서 기타 아동정보시스템과의 연계 및 연동의 필요성이 제기되고 있다. 현재 개별적으로 구축·운영되고 있는 정보관리 시스템은 가정위탁통합전산시스템, 국가아동학대정보시스템, 입양정보통합관리시스템, 자립지원통합관리시스템, 사회복지시설정보시스템, 행복e음시스템, 실종아동 등 위치정보시스템 및 프로파일링시스템 등이 있으나 각 단위업무 및 운영기관 중심적이고 정보공유 및 연계미흡으로 충분한 가치를 발휘하지 못하고 있다. 시스템간 연계 혹은 통합 없이 필요시 서식, 이메일, 전화 등 수작업 정보전달로 인해 총체적이고 입체적인 정보확인 불가능, 상호 관리내역에 대한 정확한 파악이 어려워 조사나 상담업무의 반복적 진행, 대상자에 대한 정확한 파악이 불가능다는 점에서 커다란 한계가 존재한다. 따라서, 지역의 아동·청소년복지전담팀을 중심으로 주요한 아동·청소년 보호체계의 서비스제공 기관의 정보를 아동·청소년의 보호절차에 따라 사정, 판단, 조치, 서비스제공, 사후관리에 이르는 연속성을 가지고 핵심정보 수집, 관리될 수 있는 시스템의 개발이 중장기적으로 추진, 도입되어야 한다.

〈표 2-29〉 정보 DB

시스템명	주 이용주체	관리 및 운영주체	해당업무명
가정위탁통합전산시스템	민간	민간	가정위탁보호업무
국가아동학대정보시스템			아동학대 및 피해아동 보호업무
입양정보통합관리시스템			입양지원업무
자립지원통합관리시스템			보호아동 자립지원업무
사회복지시설정보시스템			이용 및 생활시설 아동관리업무
행복e음시스템	공공*	공공	지자체 아동보호업무관련 (입양아동관리, 가정위탁아동관리, 퇴소아동지원금관리, 아동급식관리 등), 드림스타트 상담·사례관리업무
실종아동 등 위치정보시스템 및 프로파일링시스템	공공	공공	실종아동신고 및 발견

자료: 정영철 등. (2014).

민간기관의 경우 공공시스템에 접속권한이 없기 때문에 정보공유에도 한계가 있는 것으로 나타났다. 특히 청소년의 경우, 가출 청소년 쉼터 등 민간 기관에서 많은 위기아동을 발견하고 사례관리하고 있음에도 불구하고 민간기관이기 때문에 공공시스템에서 아동이 그동안 어떤 복지서비스를 받았는지를 확인할 수 없다는 점이 한계로 지적되었다. 개인정보보호를 심각하게 침해하지 않는 선에서 사례 정보에 대한 공유가 필요하다.

“지금 위기청소년 중심으로 한 DB가 있는데, 그게 이제 여성가족부 산하인 청소년 상담복지개발원에서 구축한 DB가 있어요. 그게 원래는 상담복지센터에 접속될 때 cys넷으로 들어온 데이터랑 관리가 되다가, (최근에는) 쉼터 쪽 데이터까지 여기서 관리를 해요. 꿈드림은 학교 밖 청소년 지원센터 데이터까지 이렇게 세 개의 위기 청소년 데이터가 있는데, 이게 행복이음하고 전혀 연동이 안되고, 이 사례가 저리로 가거나 저 사례가 이리로 오는 경우가 없다는 거죠. 전혀 연계가 안 돼서. 일종의 여기는 섬이라고 보시면 돼요.” (9)

“아이가 공급자 중심의 서비스가 아니라, 치료자중심에서는 동질적인 서비스가 제공돼야 되는데. 쉼터를 가는 아이나 보육원에 있는 아이나 기능적으로는 똑같아요. 집이 해체돼서 어딘가에 머무르는 거 밖에 사실 (다른점)이 없는 건데. 문제는 쉼터나 상담복지나 꿈드림센터가 지금 현재 시스템에는 사회보장시스템이 접속이 안돼요. (9)

### 3. 아동보호체계의 전문성

아동학대특례법 시행이후 아동학대 의심 신고사례는 급증하고 있는 추세이며 이에 따른 조사업무의 급증에도 불구하고, 아동보호전문기관 및 학대피해아동보호 쉼터의 수, 종사인력의 수는 절대적으로 부족하다. 이러한 아동보호체계 인프라 학대피해아동 및 가족에 대한 보호서비스 및 사례관리의 전문성 제고는 현실적으로 불가능한 상황이라고 할 수 있다. 아동보호전문기관의 상담원들은 신고접수, 현장조사, 사례판단, 조치결정, 서비스 제공, 사례종결까지 모든 과정을 담당하고 있으며 1인당 평균 사례 수는 64사례(미국의 권장 사례 수는 12-17사례)에 이르는 것으로 나타났다(이봉주 외, 2018). 또한, 이들은 사후관리, 교육 및 홍보사업까지 광범위한 아동학대예방사업을 동시에 진행하도록 되어 있으나 아동학대 사례의 조사만으로 부족한 인력문제로 제대로 된 사후관리가 이루어지지 못하고 있다. 이와 같은 업무의 과부하로 인하여 상담원의 소진과 높은 이직율, 이에 따른 아동보호서비스의 질적 저하 문제로 이어지고 있다.

“00청 산하 APO들도 77%가 비취었어요. 세 명 중 두 명이 힘들어서 다른 데 가고 올해 2/3 이상이 처음 이 업무를 하는 사람들이란 얘데요. 다 초짜예요. APO끼리 서로 물어보고 눈치보가며 이런 상태인데 전문성을 기대한다는 거는 굉장히 어렵죠. 이런 상황인데 아동학대 떨어지면 처리를 해야 하고 입건을 하느냐 마느냐(중요한 판단인데).. 요즘 아보전가면 인사가 뭔지 아세요? 내년에도 볼 수 있나요? 농담이 아니예요(15).”

“아동전담공무원이라는데 1년 동안 네 번이 바뀌었어요. 그리고 “다음에 오실 땐 저 없을 거예요.” 그랬는데 정말 없더라고요. 저(경찰)도 쓸데없는 반복적인 교육을 공무원들과 1년에 한 번씩 보수교육으로 듣는데 거기 가면 저희들 꿈은 빨리 아동을 떠나는 거예요(15).”

“저출산대책 얘기하지만 아동과 함께 일하는 사람들이 행복하고 일하고 싶은 조건을 만들어야 되잖아요. 민간영역은 너무 척박하고요 그냥 다들 한 번 거쳐가는 곳이라고 생각해요. 스웨덴 공무원에게 물어보니 한 사람이 10년, 20년씩 아동청소년 일만 계속 하는거예요. 그 어떤 연구자보다 전문적이에요. 일본도 아동은 순환보직예외직종이에요. 아동이라는 특수성에 대한 인식이 있어야 하는 거예요(15).”

이와 같은, 인프라의 절대적 부족에 따른 결과로서 아동학대 피해아동 대상 전문적인 심리정서 상담서비스, 원가족지원 및 강화 서비스의 제공이 사실상 어려운 수준이다. 학대피해아동에 대한 전문적인 심리상담서비스를 제공하기 어려우면, 초기 100시간의 상담원교육으로는 복잡한 아동학대 사례를 다루는 데 한계가 따른다 (이은주, 2014). 따라서, 아동학대 발생을 줄이고 최선의 서비스를 제공하기 위해서는 경험이 많고 전문적으로 훈련된 상담원들이 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 상담원들의 업무량을 적정 수준으로 유지하고 전문성을 유지할 수 있도록 보다 많은 교육 및 훈련기회를 제공할 필요가 있다.

〈표 2-30〉 아동보호전문기관 종사자들의 담당업무량

구분	담당 업무량 평균 백분율(%)		
	실무자 (N=132)	팀장/관리자 (N=41)	전체 (N=173*)
신규사례에 대한 현장조사 및 서류작업	36.44	26.95	34.19
기존 사례에 대한 사례관리(사례회의 등 포함)	21.02	20.85	20.96
아동보호전문기관에 대한 홍보 및 신고의무자 교육	8.80	12.12	9.58
각종 행정업무 및 전산입력 등	28.33	25.96	27.77
가타(구체적으로: 직원들 사례관리 슈퍼비전, 각종문서철재, 회의)	6.21	14.10	8.08

출처: 이봉주·김기현·안재진(2015). 아동보호 예방 및 보호를 위한 아동보호체계의개선 방안 연구: 아동보호전문기관의 기능과 역할을 중심으로. 서울: 굿네이버스 아동권리 연구소

전문성 정도를 평가하는 방법은 다양할 수 있는데, 전담인력의 자격과 정책대상의 욕구 및 문제해결 정도, 서비스 전달체계의 완결성 정도로 일부 판단이 가능할 것이다. 이를, 청소년 분야에 적용해 보면, 전담인력의 자격과 관련하여 「청소년복지 지원법」에서 청소년 관련 시설과 기관 종사자의 자격으로 청소년상담사, 청소년지도사, 사회복지사 등 국가자격증 소지 여부와 경력 정도와 배치기준을 각각 명시하여 전담인력의 질 담보를 위한 기본적인 장치는 마련되어 있다(〈표 2-32〉). 또한 위기청소년·가족 보호를 위해 개별 법률을 근거로 각종 기관과 시설을 설치·운영하여 전문화를 꾀하고 있다. 정책대상의 욕구 및 문제해결 정도는 정책성과 또는 효과를 의미한다고 볼 수 있는데 우리나라의 청소년들의 낮은 행복수준, 높은 자살률, 그리고 생애가출경험률 등의 지표를 보면 보호체계의 전문성이 높다고 판단한 근거가 미흡하다. 위기청소년의 발굴과 지원, 사후관리 등 서비스 전달체계가 건고하지 않고 서비스의 수혜율을 고려할 때 보호체계의 완결성이 낮은 수준이라 판단된다.

〈표 2-31〉 위기청소년·가족 보호 관련 근거법 및 시설 현황(여성가족부)

부처	근거법	시설구분	개소수	설치 단위	주요대상 및 기능
여성가족부	청소년복지 지원법 (청소년복지시설)	청소년쉼터 <sup>1)</sup>	123	광역	· 가출청소년(9세~24세) · 일정기간 보호 및 상담, 주거, 학업, 자립 등 지원 (일시(7일 이내), 단기(3~9개월), 중장기(3년))
		청소년자립지원관 <sup>2)</sup>	4	광역	· 쉼터 등 퇴소청소년(24세 이하) · 쉼터 등 퇴소 후 갈 곳 없는 청소년의 주거 및 자립지원
		청소년회복지원시설 <sup>3)</sup>	18	광역	· 소년법 처분 청소년(1호 보호자 감호위탁) · 청소년에게 상담, 주거, 학업, 자립 등을 지원함으로써 비행 및 탈선 예방
	청소년복지 지원법	청소년상담복지센터 <sup>4)</sup>	226	기초	· 위기청소년(9세~24세) · 위기청소년 발견 및 상담, 보호, 의료, 자립지원
		이주배경청소년지원센터 <sup>5)</sup> (무지개청소년센터)	1	전국	· 이주배경청소년(9세~24세) · 북한이탈·중도입국·다문화 등 이주배경청소년의 사회 적응 지원
	청소년 보호법	국립청소년인터넷드림마을 <sup>6)</sup>	1	전국	· 정서, 행동장애 청소년(24세 이하) · 상담, 치유 등 종합적, 전문적 치료, 재활 서비스 제공
		국립청소년치료재활시설 <sup>7)</sup> (국립중앙청소년디딤센터)	1	전국	· 정서, 행동 장애청소년(만 9세~18세) · 상담, 치유 등 종합적, 전문적인 치료, 재활서비스 제공
	청소년활동진흥법	청소년방과후아카데미 <sup>8)</sup>	264	광역	· 방과 후 돌봄이 필요한 청소년(초4~중3) · 방과 후 돌봄이 필요한 청소년에게 체험활동, 학습 지원, 급식·상담 등 종합서비스 제공



부처	근거법	시설구분	개소수	설치 단위	주요대상 및 기능
	학교밖청소년지원 에 관한 법률	학교밖 청소년 지원 센터 <sup>9)</sup>	206	광역시 및 기초	· 학교밖청소년(9세~24세) · 학교밖청소년의 특성을 고려한 상담, 교육, 취업 등 자립지원
	아동·청소년성보 호에 관한 법률	위기청소년지원센터 (청소년지원시설) <sup>10)</sup>	14	전국	· 청소년 성매매피해자등(19세미만) · 일반지원시설과 동일, 진학을 위한 교육기회 제공 및 교육기관 취학 연계 등
	건강가정기본법	건강가정지원센터 <sup>11)</sup>	35	광역시	· 다양한 모든 가족 · 가족교육, 가족상담, 가족돌봄, 가족문화프로그램 등 가족기능 강화 및 가족관계 개선을 위한 가족지 원서비스 제공
		건강가정다문화 가족지원센터 <sup>12)</sup>	152	광역시	· 가족 및 다문화가족 · 가족의 유형별로 이원화 되어 있는 가족지원서비스 를 가족의 유형에 상관없이 한 곳에서 다양한 가족 에 대한 보편적이고 포괄적 서비스 제공
	다문화가족지원법	다문화가족지원센터 <sup>13)</sup>	73	광역시	· 다문화가족 · 지역사회 다문화가족을 대상으로 맞춤형 가족지원 서비스 제공 및 한국어교육, 가족교육 및 상담, 통 번역, 자녀교육 지원 등 종합서비스 제공

- \* 출처: 1) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. p.164.  
2) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. p.104.  
3) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. pp.165-166.  
4) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. pp.150-153.  
5) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. pp.185-183.  
6) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. pp.196-198.  
7) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. pp.191-194. 근거: 「청소년복지 지원법」 제31조, 제32조; 청소년보호법 제35조.  
8) 여성가족부 홈페이지, 청소년 방과후 아카데미사업 운영시설 및 기관 현황,  
[http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp\\_pcd\\_s001d.do?mid=plc502](http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc502)  
(인출일: 2018.8.20.), 여성가족부(2017.12.). 2018년도 청소년방과후아카데미 운영 지침.  
9) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. p.174.  
10) 여성가족부(2018). 2018 여성아동권익증진사업 운영지침. pp. 245-246.  
11) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. p.249.  
12) 여성가족부(2018.1.) 2018년 건강가정다문화가족지원센터 통합서비스 사업안내.  
pp.263-271. 근거: 건강가정기본법 제35조, 다문화가족지원법 제21조.  
13) 여성가족부(2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료. p.249.



# 제 3 장

## 아동보호자원의 지역격차

제1절 지역아동보호자원의 불균형성에 대한 선행연구

제2절 분석 개요

제3절 실태분석

제4절 수요 공급 간 상관관계 분석

제5절 아동수요 대비 공급의 지역 간 비형평성 분석

제6절 소결



# 3

## 아동보호자원의 지역격차 <<

### 제1절 지역아동보호자원의 불균형성에 대한 선행연구

#### 1. 지방분권화와 아동복지서비스 지방이양

지방분권이란 중앙정부에서 자치단체로 권한이 이양되고 수도권에서 지방으로 자원이 분산되는 것이며, 권한이양의 핵심은 행정과 재정의 결정권이 중앙정부에서 자치단체로 옮겨지는 것을 의미한다(전국시·도의장협의회, n.d.). 1991년의 지방의회선거와 1995년의 지방자치단체장 선거를 시작으로 우리나라의 지방자치는 20여년이 되었고, 사회복지영역에서는 2005년, 중앙의 138개의 국고보조 보건복지부 사업 중 67개 사업(5,959억원)이 지방자치단체로 이관됨으로써 사회복지의 지방분권화가 시작되었다고 할 수 있다(김진석, 2014). 2005년 당시 지방자치단체에 이양된 국고보조사업 중 보건복지부의 사회복지 관련 업무는 건수 기준으로는 45%, 금액기준으로는 62.2%의 비중을 차지하여 타 부처에 비해 압도적으로 높은 비율을 차지하였다(〈표3-1〉).

〈표 3-1〉 부처별 국고보조사업 이양현황(2004-2005년)

(단위: 억원)

구 분	국고보조금 (‘04년 예산)	지방이양현황(2005년)	
		금 액	사 업 수
합 계	126,568(100.0)	9,581(100%)	149(100.0)
재정경제부	21	-	-
교육인적자원부	1,544	-	-
외교통상부	115	-	-
국방부	81	-	-
행정자치부	5,703	742	4
문화관광부	4,280	356	24
농림부	16,216	222	9
산업자원부	4,858	-	-
<b>보건복지부</b>	<b>49,368(100.0)</b>	<b>5,959(62.2%)</b>	<b>67(45.0%)</b>
환경부	4,515	90	5

구 분	국고보조금 (‘04년 예산)	지방이양현황(2005년)	
		금 액	사 업 수
노동부	187	61	1
여성가족부	4,199	75	2
건설교통부	24,109	1,331	7
해양수산부	2,839	157	16
국가보훈처	64	64	1
경찰청	476	-	-
문화재청	2,313	410	2
농업진흥청	694	102	9
산림청	3,392	11	2
중소기업청	1,590	-	-
식품의약청	3	-	-

출처: 광채기 외 (2008). p.73

보건복지부 소관의 전체 국고보조사업 138개 중에서 71개 사업(4조 3,409억원)이 국고보조사업으로 유지되고 67개 사업(5,959억원)이 지방자치단체에 이관되어, 건수 기준으로는 48.5%, 금액기준으로는 12.1%가 지방정부에 이양된 것이다(〈표3-2〉). 그러나 당시의 보건복지부 예산 사업 중에서 중앙정부가 반드시 담당해야 하는 사업인 기초생활보장급여(1조 6,771억원)와 의료급여(1조 8,807억원)를 제외하면 사회복지 부문 예산의 67.1%가 지방정부에 이양된 것이라고 볼 수 있다. 2004년 당시의 보건복지부의 국고보조사업과 관련 예산 자료를 기준으로 지방정부에 이양된 사업과 국고보조사업으로 유지된 사업의 비중을 사회복지분야별로 구체적으로 살펴보면, 지방정부에 이양된 67개 사무의 사회복지분야별 구성비에 있어서 공공부조와 보건 분야는 국고보조 사업으로서의 유지 비율이 상대적으로 높은 반면, 사회복지 분야는 대폭적으로 권한과 재정책임이 지방자치단체로 이양되었음을 확인할 수 있다. 사회복지 부문 중에서도 특히 아동복지 분야는 전체 17건 중에 아동시설운영, 아동급식, 가정위탁양육 지원, 소년소녀가장 지원, 아동보호전문기관 운영 등을 포함하는 11건의 아동복지시설 및 기관 지원, 요보호 아동 관련 사업<sup>4)</sup>이었으며, 예산의 93%이상이 지방자치단체로 이양되고 7% 미만의 예산 산업만이 국고보조로 유지되었다(〈표3-3〉).

4) 아동학대예방 및 보호업무는 2015년도에 국고보조사업으로 중앙정부로 환원되었음.

〈표 3-2〉 2005년 사회복지사업 중 지방이양 대상사업과 예산

(단위: 백만원)

대상사업	'05 예산	대상사업	'05 예산
1. 정신요양시설운영	30,186	35. 노인일거리마련사업	759
2. 사회복지시설운영	6,189	36. 지역사회시니어클럽운영	3,060
3. 공공보건인력개발	663	37. 재가노인복지시설운영	11,735
4. 공공보건사업	800	38. 노인시설운영	100,614
5. 대도시방문보건사업	1,000	39. 노인복지회관신축	3,687
6. 지역봉사사업	1,167	40. 아동시설운영	65,291
7. 장애인복지관운영	31,041	41. 결연기관운영	1,448
8. 장애인재가복지센터운영	2,089	42. 입양기관운영	143
9. 장애인주간보호시설운영	1,901	43. 아동보호전문기관운영	1,682
10. 장애인단기보호시설운영	759	44. 가정위탁지원센터운영	717
11. 공동생활가정운영	1,405	45. 소년소녀가장지원	3,952
12. 의료재활시설운영	1,829	46. 가정위탁양육지원	5,376
13. 장애인체육관운영	365	47. 퇴소아동자립정착금	600
14. 시각장애인심부름센터운영	2,035	48. 결식아동급식	10,935
15. 시각장애인재활지원센터운영	569	49. 아동보호전문기관설치	100
16. 청각장애인(수화통역센터운영)	954	50. 모자복지시설운영	6,004
17. 정신지체인(자립지원센터운영)	378	51. 모자복지시설퇴소자자립정착금	335
18. 장애인해피콜봉사센터운영	130	52. 미혼모중간의집운영	279
19. 장애인특별운송사업	374	53. 사회복지관운영	14,886
20. 편의시설설치서민축진단	354	54. 재가복지봉사센터운영	3,596
21. 청각장애아동달팽이관수술	750	55. 사회복지전담공무원인건비	80,937
22. 여성장애인가사도우미	224	56. 공익근무요원인건비	1,756
23. 장애인생활시설운영	107,204	57. 업무보조공익요원인건비	2,609
24. 장애인직업재활시설운영	14,786	58. 푸드뱅크운영장비지원	357
25. 장애인복지관기능보강	5,171	59. 노숙자보호	9,276
26. 장애인체육관기능보강	2,500	60. 쪽방생활자지원	388
27. 장애인지역사회재활시설차량	328	61. 중소도시보건소신축	2,000
28. 장애인생활시서치과유니트	240	62. 지체장애인편의시설센터운영	360
29. 경로당운영	23,597	63. 장애인정보화지원센터운영	304
30. 경로당활성화	440	64. 노인복지회관운영	3,709
31. 경로식당무료급식	7,672	65. 재가노인복지시설개보수	189
32. 저소득재가노인식사배달	5,854	66. 결연기관PC구입비	10
33. 노인건강진단	514	67. 사회복지관기능보강	5,000
34. 치매상담센터운영	292		

자료: 행정자치부(2005).

〈표 3-3〉 보건복지부 국고보조사업의 지방이양 실적 분석

(단위 : 건, 백만원, %)

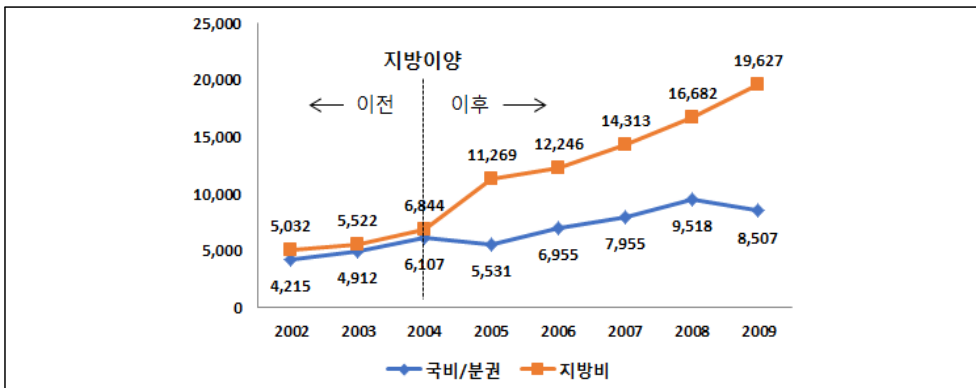
분 야 별	지방이양 사업		국고보조유지 사업		합 계	
	건수	예산	건수	예산	건수	예산
공공부조	3 (33.3)	10,831 (0.3)	6 (66.7)	3,746,904 (99.7)	9 (100.0)	3,757,735 (100.0)
일반사회복지	7 (63.6)	109,141 (77.7)	4 (36.4)	31,365 (22.3)	11 (100.0)	140,506 (100.0)
장애인복지	24 (61.5)	176,050 (61.5)	15 (38.5)	110,184 (38.5)	39 (100.0)	286,234 (100.0)
노인복지	13 (72.2)	162,122 (32.9)	5 (27.8)	330,177 (67.1)	18 (100.0)	492,299 (100.0)
<b>아동복지</b>	<b>11 (64.7)</b>	<b>90,254 (93.1)</b>	6 (35.3)	6,725 (6.9)	17 (100.0)	96,979 (100.0)
모자복지	3 (60.0)	6,618 (39.0)	2 (40.0)	10,345 (61.0)	5 (100.0)	16,963 (100.0)
보 건	6 (15.4)	40,838 (28.0)	33 (84.6)	105,210 (72.0)	39 (100.0)	146,048 (100.0)
합 계	67 (48.5)	595,854 (12.1)	71 (51.5)	4,340,910 (87.9)	138 (100.0)	4,936,764 (100.0)

자료: 광채기 외 (2008). p.76

한편, 국고보조사업의 지방이양 이후 지방이양 사업에 대해 지방비 부담은 과거 추세와 구분될 정도로 계속 높아져서 지방재정 압박의 요인이 된 반면, [그림 3-1]을 보면 국고보조사업에 대한 재정지원 규모는 상대적으로 높아지지 않았다(서정섭, 2011). 이러한 이유로, 사회복지사업의 지방이양은 중앙정부가 복지비 부담을 지방자치단체에 전가하는 반분권적인 조치로 여겨지게 되었으며(이재원 외, 2017), 사회복지 서비스의 안정적이고 지속적인 공급의 방해 요인이 되고 있다.

[그림 3-1] 사회복지분야 국고보조사업의 지방비 증가 추이

(단위: 억원)



자료: 서정섭. (2011).



특히, 아동복지의 경우 지방자치단체의 재정 상태와 지방자치단체장의 의지에 따라 아동복지 서비스의 질에 차이가 발생할 수 있으며, 특히 보호가 필요한 아동에 대한 복지서비스가 사업의 우선순위에서 밀려나게 될 수 있다. 예를 들어 우리나라의 대표적인 요보호아동의 대리보호체계 서비스를 살펴보면, 아동복지시설은 지방비 혹은 국비와 지방비의 매칭으로 지원되는 인건비, 운영비, 급식비 등과 아동에게 지급되는 기초생활보장급여액을 합산한 재정으로 운영되는데, 지방이양사업인 양육시설과 일시보호시설, 그리고 국고보조사업인 그룹홈 모두 지방비 혹은 국비와 지방비의 매칭을 통해 재원을 조달하고 있다(이채정, 2016, <표3-4>). 중앙가정위탁지원센터는 100% 국고보조로 운영이 되고 있지만, 지역 가정위탁지원센터의 경우, 지방자치단체에서 50-60(서울)%에서 30%(지방)까지 지방비로 충당해야 한다(이원희 외, 2016). 이는 지방자치단체의 재정 상태에 따라 종사자의 인건비, 기설 및 기관 운영 비용 등에 차이를 발생하게 하는 요인이 될 수 있으며, 이로 인한 서비스의 양적·질적 지역적 격차는 복지서비스의 직접 수혜자인 요보호아동에게 직접적인 영향을 미치게 된다. 또한, 전적으로 지방비로 재원이 마련되어야 하는 아동복지시설 퇴소아동에게 지급되는 자립정착금은 지방자치단체에 따라 100만원에서 500만원까지 차이가 발생한다(아동자립지원단, 2018). 실제로 광역지방자치단체의 요보호아동관련 지방비 예산액을 비교한 강현아 외(2012)의 연구의 따르면, 예산액이 가장 적은 강원과 가장 많은 서울의 경우 약 34배 차이가 발생하였으며, 요보호아동 1인당 지방비 예산액 또한 28배 이상(대구와 강원) 차이가 발생하는 것으로 나타났다(<그림3-2>). 따라서 지방자치단체장 협의회(2018)는 2015년도에 이루어진 장애인거주시설, 노인양로시설, 정신요양시설 운영사업이 중앙 환원한 것과 같이 보호가 필요한 아동복지사업을 중앙정부로 환원하여 국가적 사회적 안전망을 유지하고 최소한의 기본적 서비스 수준을 보장할 것을 요구하고 있다.

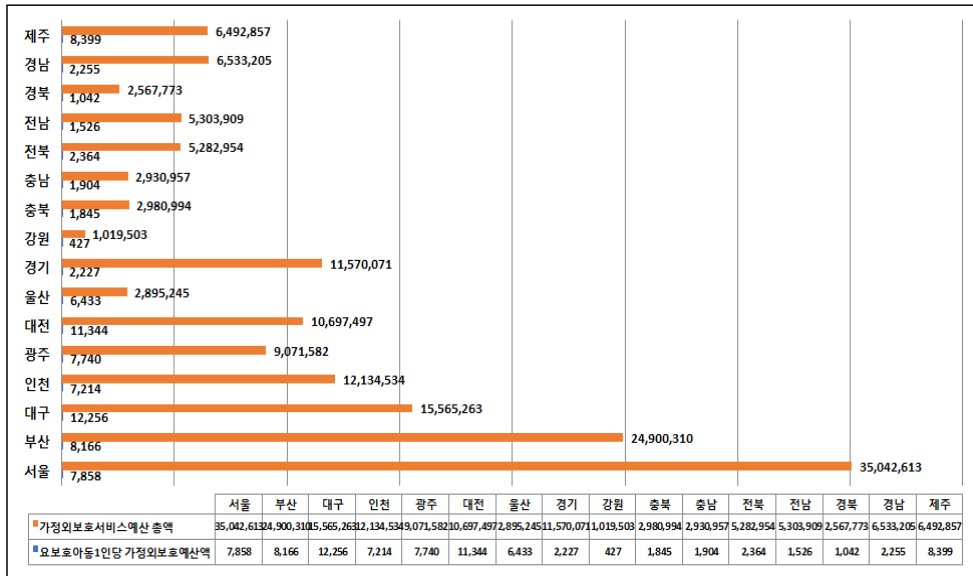
<표 3-4> 아동복지시설 재원조달방식

	항 목		시설기능보장
	인건비, 운영비, 급식비 등	기초생활보장급여	
아동양육시설	지방비	국비+지방비	국비+지방비
아동일시보호시설	지방비	국비+지방비	국비+지방비
그룹홈	국비+지방비	국비+지방비	-

자료: 이채정. (2016). p.22

[그림 3-2] 지방자치단체별 가정외보호아동 서비스 예산

(단위:천원)



자료: 강현아 외(2012). p.17.

## 2. 아동복지자원의 지역적 불균형실태와 결정요인

### 가. 아동복지자원의 지역적 불균형실태

지방분권은 사회복지 영역에서 지역 자율성을 높여 사회복지사업과 정책이 지역주민의 욕구에 민감하게 부응할 수 있게 하여 더욱 다양한 시도를 가능하게 한다는 긍정적 측면도 있겠지만, 사회복지에 대한 전국적인 보편적 보장성이 떨어지고, 지역 간의 격차를 확대시킬 수 있다는 부정적 측면도 있다(류진석, 2003). 2005년 사회복지분야의 본격적인 지방분권화가 시작되면서 사회복지 사업의 지역적 자율성 확대보다 복지재정 확보의 어려움으로 인한 복지수준의 불평등이 악화되고 있다는 지적이 제기되어 왔다(강주희, 윤순덕, 2008). 특히 아동인구의 특성 상 선거 등을 통해 정책결정 과정에 참여가 제한적이기 때문에, 아동복지재정의 분권화는 아동복지에 대한 투자의 지역 불균형을 확대해 왔으며 지역별로 아동복지자원의 양적·질적 격차를 심화시키고 있다는 지적이다(정윤미, 강현아, 2012; 김미숙, 정익중, 이주연, 하태정, 2012).

지방분권화에 따른 지역 간 복지격차 혹은 사회서비스 불균형 등에 관한 연구들은 접근의 범위에 따라 사회복지서비스에 대해 특정 지역 간의 격차를 분석하기도 하고 포괄적 범위에서 삶의 질을 포함한 전반적인 복지의 수준을 비교하는 하는 경우도 있다(김병록, 2008). 또한, 복지 수요와 공급간의 격차를 분석대상으로 삼거나, 수요와 공급 모두를 복지 수준을 나타내는 지표로 쓰이기도 하였으며, 지역에 따라 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시, 농어촌 등과 같은 지역 유형 혹은 시군구의 기초지방자치단체를 분석 단위로 사용하기도 하였다(김정현, 김가희, 김보영, 2015).

총수입에서 지방자치단체의 수입이 차지하는 비중을 뜻하는 재정자립도를 비교·분석한 박병현 외(2015)는 서울시를 제외한 6개 광역시의 재정자립도는 2005년 이후 대체로 하락하여 중앙의존적 재정 상황을 보이고 있으며, 40.1%(광주)에서 64.6%(인천)까지 지역 간에 그 격차는 2005년도 광주-대구 간 18%에 비해 더 커진 것으로 보고하고 있다. 이러한 의존성은 지방의 독자적인 재정 운영의 어려움을 시사하며, 이에 더해 사회복지 관련 예산 지출의 증가가 지방자치단체의 재정 부담으로 작용하고 있다고 하였다.

〈표 3-5〉 광역시별 재정자립도

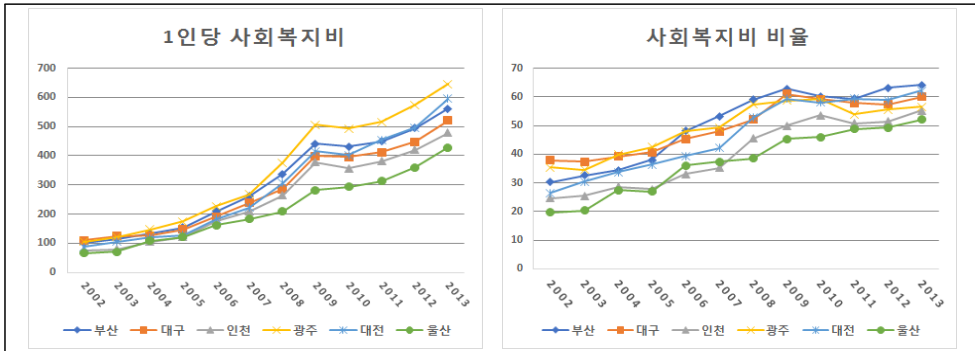
(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
부산광역시	70.6	68.7	60.8	59.2	55.5	54.1	52.1	52.9	51.8
대구광역시	72.6	70.6	61.9	56.7	50.7	52.7	48.6	47.6	46.5
인천광역시	66.3	68.3	67.7	71.2	75.7	70.0	65.8	70.4	64.6
광주광역시	54.6	54.1	50.1	47.8	42.9	43.2	42.0	41.1	40.1
대전광역시	71.0	68.9	67.4	61.2	54.5	52.1	51.9	52.7	52.2
울산광역시	63.7	60.0	63.0	63.3	59.3	60.2	62.5	63.6	62.7

자료: 박병현 외(2015). p.357, 재인용

2015년 중앙정부의 사회복지지출은 예산의 30%를 초과한 115.7조원에 달했고, 지방예산의 사회복지지출은 44조인 약 25%를 차지했다(박병현 외, 2015, 재인용). 광역시별 사회복지비의 비율과 연도별 1인당사회복지비는 동일한 패턴을 보이며 증가해왔는데 2005년 사회복지의 재정분권 이후 지방정부의 사회보장에 대한 책임성이 급격하게 증가한 것이 사회복지 영역에서의 지출의 급격한 증가의 원인으로 꼽히고 있다(박병현 외, 2015).

[그림 3-3] 광역시별 사회복지비와 1인당 사회복지비



자료: 박병현 외(2015). p.361, 재인용

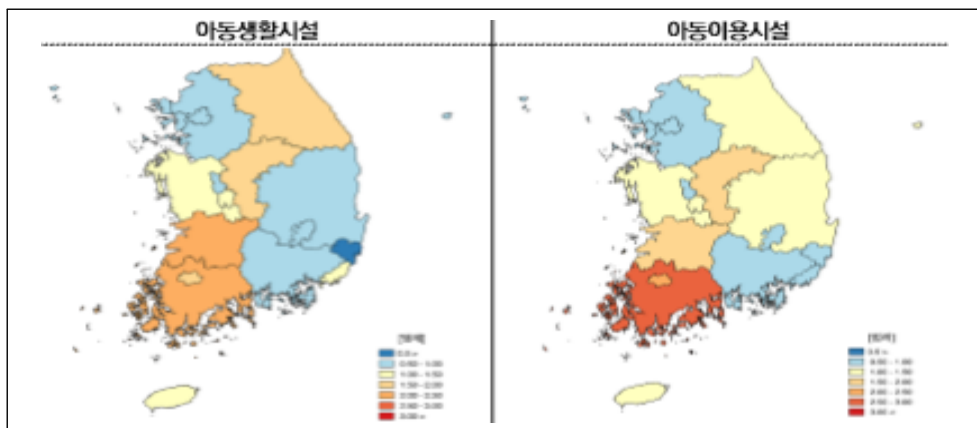
사회복지의 재정분권화는 정보 획득에 어려움이 있는 상처받기 쉬운 아동을 포함한 사회복지 대상자들에게 좋은 양의 영향을 미친다고 했다(Gilbert, 2004, p.418). 본격적인 사회복지 분야의 지방분권화 이후, 10여년이 이상이 지난 현재, 아동복지를 위한 사업은 위축되어 왔다. 따라서 서비스의 안정적 공급을 위해 아동복지사업을 중앙정부로 환원하는 요구가 제기되고 있는 것이다(박병현 외, 2015; 지방자치단체장 협의회, 2018)

아동복지의 지역적 불균형에 대해 구체적으로 살펴보면, 경북지역의 아동복지 수요를 비교한 이경은 외(2014)는 아동인구비율은 구미, 포항, 경산, 칠곡군과 같은 도시지역 혹은 대도시에 인접한 지역에서 높았지만, 기초생활수급 아동비율은 영양군, 봉화군, 군위군 등 농촌지역에서 높게 나타났고, 아동복지 수요가 높은 곳도 영양군, 봉화군과 같은 농촌지역이나 영천시, 영주시와 같은 소도시라고 보고하고 있다. 또한, 수련관, 방과후 아카데미, 청소년 쉼터, 지역아동센터, 아동양육시설, 공동생활가정, 드림스타트 센터 등 모든 종류의 아동청소년 복지시설을 포함하여 수요와 공급 격차를 분석했을 때, 울릉군, 군위군, 영덕군 등 농촌지역이 상대적으로 많은 반면, 구미시, 경산시 등과 같은 도시지역일수록 낮게 나타나 아동의 절대적인 수가 많은 도시지역일수록 수요대비 공급이 적은 것으로 이해할 수 있다. 그러나 1인당 사회복지비, 자치구의 재정자립도 등을 고려했을 때 취약계층 아동을 위한 대표적인 이용시설인 지역아동센터의 경우, 공급여건이 우수한 지역은 종사자 수나 봉사자 수가 상대적으로 많고, 이용 아동 중 빈곤계층이 상대적으로 적으며 프로그램의 종류도 다양한 반면, 수요가 적은 지역은 그렇지 못해 공급이 많다고 서비스의 질이 좋은 것이 아님을 보고하고 있다.

한편, 보편적인 아동 돌봄의 대표적 이용시설인 보육시설은 도시와 농촌의 지역 차이를 보고하고 있다(김승희, 2015; 임석희, 2009). 강원도의 경우, 유아 천 명당 보육시설 수는 원주시, 춘천시, 강릉시 등과 같은 도시지역에 가장 많았고, 정선군과 같은 농촌지역과 상황이 열악한 태백시의 경우 보육시설이 현저하게 적게 분포되어 있었으며(김승희, 2015), 전국적으로도 대도시 자치구는 평균 이상이지만 농촌지역은 평균 이하인 것으로 보고되고 있다(임석희, 2009). 특히 같은 연구에서 국공립 보육시설의 경우에는 지역 간 격차가 더 큰 것으로 나타났는데 전남, 경북, 충남, 충북 등 지방의 경우 공급 수준이 낮고 서울시의 25개 자치구를 비롯한 대부분의 광역시의 경우 공급 수준이 높은 것으로 나타났다.

아동 이용시설과 생활시설에 대해 각각 전국적 분포를 분석한 김정현 외(2015)는 아동생활시설은 전라도, 강원도, 충북 지역이 아동인구대비 풍부한 반면, 울산, 세종, 인천의 경우 전국 평균 아동생활시설 수보다 25%이상 부족하다고 보고하였다. 아동이용시설의 경우에는 주로 서울, 경기, 인천, 부산, 울산, 대구에 속하는 대도시의 시군구들에 아동이용시설이 전국 아동인구대비 이용시설 분포 수준보다 상대적으로 적게 분포하며, 충남, 충북, 전남, 전북 지역은 아동인구 대비 전국 시설 분포 수준에 비해 아동이용시설이 충분하다고 보고하고 있다. 전남, 전북, 광주, 충북 지역은 생활시설과 마찬가지로 아동인구대비 이용시설이 전국평균보다 풍부한 것으로 나타났다. 반면, 서울, 경기, 울산 등의 대도시에서는 아동이용시설 역시 전국 평균 분포에 비해 부족한 편인 것으로 나타났다.

[그림 3-4] 아동복지시설 시도별 입지 계수



자료: 김정현 외(2015). p.79.

선행연구들은 아동을 포함하여 취약계층을 대상으로 하는 복지서비스에 있어 지역 간 수요와 공급의 불균형이 존재하고 있음 보여준다(김정현 외, 2015; 김승희, 2015; 박세경 외, 2013; 이경은 외, 2014, 임석희, 2009). 그러나 지역사회의 아동복지서비스 기관 분포 또는 지역의 아동복지서비스 제공 역량을 중심으로 지역 격차에 대한 탐색적 연구들이 대부분이었다. 아동복지서비스 수요·공급 분석을 중심으로 한 단순상관관계 분석수준에 한정되어 정교한 논의가 이루어지지 못하였다는 한계를 가지고 있다. 아동복지자원의 지역간 불균형 해소를 위한 대안을 마련하기 위해서는 아동 인구수에 기반한 단편적인 수요 파악에서 벗어나, 아동의 연령, 위기와 같은 아동의 특성 및 사례관리 현황 등 다차원적으로 아동복지 수요도를 파악하고 분석할 필요성이 있다. 따라서 본 연구는 아동복지에 대한 수요도를 아동의 특성과 사례관리 등의 서비스 수요를 포함한 다차원적인 영역에서 살펴보고 수요에 따른 아동복지자원 공급의 지역 격차를 구체적으로 논의하고자 한다.

## 나. 아동복지재정의 지역적 불균형 결정요인

앞서 논의한 바와 같이 지방분권화는 지방의 사회복지재정을 증가시켰지만, 지방 재정에 부담을 주고 사회복지재정의 지역적 편차를 가져왔다. 또한, 사회복지재정의 확대로 인해 지방정부의 재정운용 자율성을 저해한다는 문제가 제기되어 왔다(김미숙 외, 2012). 따라서 지방자치단체 사회복지재정의 편차를 줄이고 재정이 열악한 지방자치단체의 재정 동원의 방향을 모색하기 위해 지방정부의 사회복지재정 지출을 결정하는 요인들에 대한 연구는 2005년 지방분권화를 기점으로 많이 이루어졌는데(김미숙 외, 2012), 비교적 최근의 연구들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 홍석자와 서상범(2010)은 분권교부세의 실시여부로 1인당 사회복지비 지출액과 사회복지비 지출 비율을 결정하는 요인들 간에 어떠한 차이가 발생하는지를 분석하였다. 선거투표율, 정당경쟁, 자치단체장 소속정당과 같은 정치·행정적 요인, 1인당 지역내 총생산, 인구밀도, 재정자립도, 1인당 지방세부담액의 사회·경제적 요인, 전년도 복지비 지출비율, 그리고 기초생활 수급자비율, 등록장애인 비율, 노인인구 비율, 소년소녀 가장 비율과 같은 복지수요 요인에 기반하여 8개 독립변수로 구성된 통합모형을 분석하였다. 그 결과, 분권교부세 실시 후가 실시 전보다 사회복지비

지출이 급격하게 늘어났으며, 사회복지비지출에 주된 영향을 주는 요인은 사회·경제적 요인과 복지수요 요인으로 나타났다. 인구 밀도, 재정자립도, 1인당 지방세 부담액, 전년도 복지비 지출 비율, 등록 장애인 비율 등이 사회복지비 지출에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 기초자치단체의 대부분이 분권교부세에 대해 어려움이 있는 반면, 본 연구의 대상은 광역자치단체로 기초자치단체를 포함하지 않았다는 한계점이 있다.

장동호(2011)는 지방자치단체의 사회복지 예산 비중과 전체예산 대비 사회복지예산 비중의 결정요인을 분석하였다. 독립변수로는 재정자립도, 1인당 지방채무, 문화기반 시설 수, 영유아보육시설 수, 노인인구 비율, 기초수급자 비율, 교육 수준, 외국인 비율을 포함하였다. 연구 결과, 교육수준이 높고, 1인당 지방채무가 작고, 문화기반시설 수가 적을수록 사회복지 예산 비중이 높은 것으로 분석되었다. 또한, 재정자립도가 낮은 기초자치단체일수록 사회복지 예산 비중이 높은 것으로 분석되었는데 이러한 결과는 주민들의 높은 사회복지 욕구 때문일 것이라고 해석하였다.

김윤수와 류호영(2012)은 지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인 분석에서 독립변수로서 시군구의 복지수요 요인으로는 인구특성상 취약계층으로 볼 수 있는 기초생활수급자수, 노인 수, 다문화자녀수, 장애인 수, 아동·청소년 수, 등록외국인수 등 6개 변수를 분석에 포함하였다. 이 밖에 재정능력 요인으로 재정자립도, 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 세외수입과 같은 세입 재원 요인도 함께 분석하였다. 분석 결과, 세입재원, 재정자립도의 재정·구조적 측면이 복지수요 요인인 인구·구조적 측면보다 지역 간 격차가 더 크게 나타났다. 기초생활수급자, 장애인수, 노인수, 지방세, 국고보조금, 지방교부세 규모 등이 사회복지비 지출규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

국·시비 보조사업과 매칭비율에 의한 사업비 등을 제외한 순수한 자체복지사업비 비율만으로 광역시 자치구의 복지재정 자율성으로 정의하고 그 영향 요인을 분석한 조기태(2017)는 수도권과 비수도권 간 복지재정 자율성에 차이가 있고 복지수요 요인보다 재정적, 정치·제도적 요인이 복지재정의 자율성 결정에 더 많은 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 또한, 광역시 내의 군과 자치구 간에도 복지재정의 자율성에 영향을 미치는 요인에 차이가 있으며 자치단체장의 성향이 진보적일수록 복지재정의 자율성이 더 높다고 보고하였다.

아동복지재정과 결정 요인을 분석한 연구는 거의 이루어지지 않은 가운데, 관련 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 아동복지재정 현황과 아동복지재정에 영향을 미치는 요인을 분석한 정윤미와 강현아(2012)는 독립변수로 자치단체 유형, 재정자주도의 사회·경제적 요인과 점증요인으로 전년도 예산, 복지수요 요인으로 아동인구비율, 요보호아동 수를 분석에 포함하였다. 연구 결과, 사회복지예산에서 아동복지예산이 차지하는 비율은 5%도 되지 않았으며, 시, 구, 군의 순으로 아동복지예산이 많았으며, 아동1인당 복지비는 군, 구, 시의 순으로 지출이 많은 것으로 보고하였다. 또한 점증요인인 전년도 예산액이 아동복지예산에 가장 큰 영향력을 미치는 것으로 나타나 전년도 예산이 다음 해 아동복지예산을 결정하는 중요한 역할을 하는 것을 알 수 있다. 또한 요보호아동 수, 자치단체 유형, 재정자주도가 아동복지 예산에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김미숙 외(2012)의 연구에서도 예산의 증가액과 같은 점증요인이 아동예산 규모를 결정하는 요인인 것으로 분석되었다. 또한, 재정자립도나 지역 유형과 같은 사회적경제적 요인도 아동예산에 영향을 미치고 있었으나 지역의 복지수요 요인이나 지방자치단체의 정치·행정 특성과 같은 지역 특성을 반영하는 요인은 아동복지예산 규모에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

지방이양 후 가정의 보호아동 서비스 예산이 각 지자체별로 어떤 항목을 구성하여 어떻게 배정되며 그 재정 원천이 무엇인지 알아보기 위하여 예산서를 분석하고 실무자 인터뷰를 실시한 강현아 외(2012)는 가정외보호 서비스 예산이 매우 열악하고 분권교부세로 충당하는 비율도 높다고 보고하였으며, 더욱이 예산 규모 및 항목, 요보호아동 1인당 예산 액수 등 모든 측면에서 지역별로 큰 차이가 존재한다고 보고하였다.

지방자치단체의 아동복지재정을 결정하는 요인과 관련된 선행 연구 분석 결과, 우리나라의 아동복지를 포함한 사회복지 자원은 시·도 혹은 시·군·구에 따라 차이가 발생하는 것으로 나타났다(강현아 외, 2012; 김미현, 강현아, 2012; 김윤수, 류호영, 2012; 조기태, 2017). 특히 지자체의 복지재정에서 아동관련 재정이 차지하는 비율은 매우 낮은 편이며(강현아 외, 2012; 김미현, 강현아(2012), 아동복지재정 규모는 아동복지 수요나 욕구를 반영하기보다 재정 자립도나 지역 유형 등과 같은 사회경제적 요인에 의해 결정되고 있는 것을 알 수 있다(백승호, 류연규, 2010). 강현아 외(2012)는 아동복지의 안정성과 지속성 확보를 위해서는 지방정부의 재정을 건실하게 유지시켜야 하며 이를 위해서는 중앙정부의 정책조정과 모니터링이 필수적이라고 지적하며 국



가적 표준선이나 최저선을 정하고 그에 따른 강제수단 및 인센티브를 적용하는 방안을 제안하였다.

이상과 같은 아동복지의 지역적 불균형 관련 선행 연구들은 주로 아동복지 자원의 수요·공급과 지방정부의 아동복지재정 지출의 결정 요인에 대해 제한적으로 수행되어 왔으며, 단순상관관계 분석수준에 한정되어 아동복지의 지역적 불균형 해소를 위한 정교한 논의가 이루어지지 못하였다는 한계점을 가지고 있다. 따라서 본 연구는 아동복지자원의 지역 간 격차를 분석함에 있어 아동보호의 측면에서 다차원적으로 살펴보고자 한다. 아동보호서비스 공급기관, 인력, 예산, 이용 현황 등을 포함하는 민간부문과 아동의 위기도와 욕구 등을 고려한 공공부문의 분석을 통해 아동복지자원의 지역적 편차를 줄이고 서비스 질과 수준의 제고 방안을 모색하고자 한다.

“저희가 거쳐 간 아이들이 한해에 300명만 되어도 10년이면 3,000명이예요. 그 3,000명을 전화를 돌리고, 그 중에 이사 간 친구들도 연락이 한 번에 되면 좋겠지만 일주일에 한번씩 2주에 한 번씩 그 주에는 아침 점심 저녁 야간 주말 이렇게 연락을 해보고 안되면 그 때 퇴락을 시키고. 그런데 이 친구들도 관리는 필요하죠, 그 중에 다시 오는 친구들도 있어요. 그런데 이런 일을 제대로 하려면 최소한 정말 콜센터 하나는 있어야 되지 않을까.” (22)

“우리는 쉼터가 없어요. 너무 언밸런스한거예요. 네트워크 때에도 이야기 했지만 인적자원도 많지 않아요. 그래서 아이들이 다 외부로 나가는거예요. 보호할 수가 없어서.” (15)

“저희는 인구가 적어서 그런지 몰라도 드림스타트 인적 구성을 할 때 어렵게 했어요. 4번의 공고를 통해서..” (15)

“그런 아동 성폭력에 대해서는, 그리고 그게 경찰은 저희가 보니까 변호사도 마찬가지로 경찰도 보니까 서울은 그래도 잘 돼있고 지방은 서울에서 멀어질수록 더 와일드하고 좋지 않다는 얘기를 많이 들었는데요.” (20)

“이 부분이 저도 계속 일을 해왔지만 사실은 굉장히 여기가 고도의 전문성을 요하는 것 같아요. 여러 가지 영역을 다 알아야 하고 통합적으로 버무려야 하니까. 지방에는 그런 고급인력 자체가 없다고 해요. 그래서 사람을 못 뽑고.” (21)

“우리는 점점점 자격이 내려가요. 서울은 페이가 낮아서 못 뽑고. 지방은 사람이 없어서 못 뽑고.” (20)

“교육할 만한 사람을 데려다 놔야 그 교육도 효과가 있는데 해도 소용 없는 사람. 이제 이런 사람이 포진해 있게 만드는 페이, 특히 페이랑 관련돼 있죠. 자격, 기준, 기준을 낮춰 놓으

면 결국 그런 사람이 깔려요. 그러면 교육가라 그런다고 위에서 스트레스 줬다고 민원 내고. 그런 일들도 지방에 꽤 있어요.” (20)

“수도권이나 정신보건전문요원이 있지 저 아래는 그냥 사회복지사 간호사도 잘 안가려고 한다 하더라고요. 경기도까지는 어떻게 되겠지만 저 아래는 그것도 기대하기 어려울 듯 싶어요. 시스템이 그렇게 안정되어 있는 게 아니거든요.” (23)

## 제2절 분석 개요

본 장에서는 지역사회 아동보호시설 현황을 살펴보고, 지역 간 격차를 살펴보는 데 목적이 있다. 이를 위해 본 장의 구성은 다음과 같다. 첫째, 지역 유형별로 아동보호 시설의 분포현황을 분석한다. 복지 수요변수와 공급변수를 구분지어 살펴본다. 그리고 지역 간 차이를 보기 위해 4분위별 지역 간 분포실태를 분석한다. 둘째, 아동보호 복지 수요와 공급 변수 간 상관관계 분석을 시도한다. 이를 통해 본 연구에서 활용코자 하는 복지수요 변수와 공급변수 간 상관성을 분석한다. 마지막으로 아동보호 수요 대비 공급의 지역 간 비형평성을 분석한다. 본 연구에서는 Coulter 지수를 활용한다. 이를 통해 거시적 측면에서 아동보호수요 대비 공급의 지역 간 격차, 아동 연령을 기준으로 지역 간 아동보호자원의 격차, 지역의 아동보호 위기도를 기준으로 지역 간 보호자원의 격차, 지역의 재정자립도를 기준으로 지역 간 아동보호 자원의 격차를 분석한다.

본 장에서 적용한 아동보호시설의 지역 간 격차의 기본적인 개념은 수요대비 공급의 균형이다. 지역별 환경이 다양하고 복지수요와 공급 간 절대적 기준치를 설정하기 어렵기 때문에, 본 연구에서 지역 간 격차의 분석 개념은 상대적인 차이를 의미한다. 본 연구에서 활용한 데이터의 구성과 분석방법을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 분석데이터

본 연구에서 활용한 연구 자료는 다음과 같다. 첫째, 지역의 단위는 228개기초자치단체이다. 전국 228개 기초자치단체의 인구와 자치행정권 등을 기준으로 다섯 개 유형으로 구분한다. 기초자치단체의 유형은 50만 이상 대도시 15개, 광역시의 자치구인 제

한도시 69개, 20만 이상 50만 이하 중소도시형 24개, 도농형 36개 그리고 농촌형 82개로 구분한다.

둘째, 복지수요를 대변하는 데이터는 지역별 아동 인구, 아동보호시설 이용자, 통합사례관리 대상자, 드림스타트 대상자 그리고 학대피해 아동을 의미하는 아동보호전문기관 사례관리 대상자이다. 지역별 아동 인구는 2016년 주민등록 인구 기준 데이터를 활용한다. 아동보호시설 이용자 수는 2017년 12월 31일 기준 사회복지시설정보시스템에 적재되어 있는 아동 관련 시설의 이용자 데이터를 적용한다. 통합사례관리 대상자는 2017년 12월 31일 기준 시군구 희망복지지원단에서 관리하고 있는 통합사례관리 대상자 중 아동의 수를 의미한다. 그리고 드림스타트 대상자도 2017년 12월 31일 기준 시군구 단위 드림스타트에서 관리중인 아동사례관리 대상자 수이다. 학대피해아동은 아동보호전문기관과 학대피해아동쉼터의 피해아동 사례 수를 기준으로 한다.

셋째, 복지공급과 관련된 변수는 아동보호 시설, 시설 종사자, 시설 세입액, 지자체 사례관리 공무원, 지자체 사례관리 후 서비스 제공, 지자체 재정자립도이다. 본 연구에서 살펴본 아동보호 시설은 보건복지부와 여성가족부에서 관할하는 민간 복지시설뿐만 아니라 공공센터 등을 포괄한다. 본 연구의 핵심 변수인 아동보호 시설은 가족관련 260개 시설, 공공사례관리 관련 453개 기관, 아동 관련 5,596개 시설, 청소년 관련 575개 시설, 한부모 관련 133개 시설로 대분류하고, 각 단위별 세부 시설들의 실태를 살펴본다. 이에 대한 상세 내역은 표4-1과 같다. 본 연구에서는 아동보호 관련 시설 수뿐만 아니라 해당 시설의 종사자와 세입액을 활용한다. 해당 자료는 2018년 7월 사회복지시설정보시스템과 여성가족부로부터 입수한 자료이다. 그리고 공공사례관리를 담당하는 시군구 희망복지지원단과 드림스타트의 사례관리 수와 복지담당공무원 규모를 공급변수로 적용하고, 통합사례관리 후 연계된 서비스 규모를 공급변수로 활용한다.

〈표 3-6〉 시도별 영역별 시설개수

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	총계
가족	28	17	8	11	5	5	5	1	41	18	13	18	17	23	24	22	4	260
간다다 통합지원센터	23	6	8	7	4	2	5	1	22	18	6	8	4	16	11	11		152
건강가정지원센터	3	4		2	1				10		1	4	3	1	1	3	2	35
다문화가정지원센터	2	7		2		3			9		6	6	10	6	12	8	2	73
공공사례관리	50	32	16	20	10	10	10	1	63	36	22	30	28	44	46	36	4	458
시군구	25	16	8	10	5	5	5		32	18	11	15	14	22	23	18	2	229

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	총계
희망복지지원단	25	16	8	10	5	5	5	1	31	18	11	15	14	22	23	18	2	229
아동	641	299	260	233	369	191	77	171	1,048	242	261	322	367	489	345	350	85	5,596
가정위탁지원센터	2	1	1	1	1	1	1		2	1	1	2		1	1	1	1	18
공동생활가정	68	38	18	18	34	20	10	2	153	25	34	29	46	41	15	30	7	588
드림스타트	25	16	8	10	5	5	5	1	31	18	11	15	14	22	23	18	2	229
아동보호전문기관	9	4	3	3	2	1	2	1	12	4	3	6		3	4	3	2	62
아동보호치료시설	3		1	1						1								6
아동복지관											2			1				3
아동상담소	8		2	5	2	1			4	3		2	1	2				30
아동양육시설	41	20	20	9	10	12	1	1	29	11	14	14	14	24	18	25	5	268
아동일시보호시설	6	1	1	1	1				3	2						1		16
자립지원시설	3	1	2		1	1					1	1	1	1				12
지역아동센터	473	214	202	183	311	147	56	12	801	173	188	250	288	388	279	269	66	4,300
학대피해아동쉼터	3	4	2	2	2	3	2		11	4	7	3	3	6	5	3	2	62
청소년	65	39	24	28	17	13	16	2	93	26	32	39	31	44	43	51	12	575
국립중앙청소년 치료센터									1									1
국립청소년 인턴쉽트림마을													1					1
이주배경청소년 지원센터	1																	1
청소년상담복지센터	25	13	9	9	6	3	5	1	32	12	13	16	15	23	22	21	3	228
청소년쉼터	15	6	6	8	5	6	5		29	5	6	7	5	5	6	5	6	125
청소년자립지원관				2														2
청소년회복지원시설		5				1	1					1				7		15
학교밖청소년지원센터	24	15	9	9	6	3	5	1	31	9	13	15	10	16	15	18	3	202
한부모가족	27	11	9	12	7	7	5		12	3	3	5	9	5	7	6	5	133
모자가족복지시설	6	6	5	3	3	1	1		3	1	2	2	5	2	6	2	1	49
미혼모가족복지시설	16	5	3	5	4	4	2		8	2		2	2	3	1	3	3	63
부자가족복지시설	2			2														4
일시지원복지시설	1		1	2		1	2		1			1	2			1	1	13
한부모가족복지상담소	2					1					1							4
총합계	811	398	317	304	408	226	113	211	1,257	325	331	414	452	605	465	465	110	7,020

## 2. 분석방법

본 연구의 목적은 지역 간 아동보호 관련 복지욕구 대비 복지공급의 실태를 살펴보고, 지역 간 상대적인 격차를 살펴보는 데 있다. 이를 위해 전국 228개 기초자치단체를 기준으로 아동관련 수요 변수와 공급변수를 살펴본다. 그리고 전국 228개 기초자치단체를 일일이 살펴보는 것은 한계가 있기 때문에, 시군구 유형을 5개 유형으로 구분하여 살펴본다. 앞서 구축한 지역 특성변수, 아동보호 복지욕구 변수 그리고 복지공급 변수를 이용하여 지역별 아동보호 관련 복지실태를 살펴본다. 지역 간 상대적인 차이를

살펴보기 위해 비형평계수를 도출한다. 비형평계수(Index of inequity)는 커터지수(Coulter's Index)를 활용한다.

지역 간 복지격차를 살펴볼 수 있는 방법은 여러 방안이 있다. 대표적으로 알려진 방법은 지니계수(Gini coefficient), Coulter 비형평계수, 타일지수(Theil index), Le Grand 지수, Hiwv 지수, 집중지수(concentration index) 등이 대표적이다. 이와 같은 방법은 소득과 비용의 관계를 이용하여 형평성을 평가한다. 본 연구에서는 아동보호 수요 대비 공급의 지역 간 격차를 살펴보기 위해 Coulter의 비형평계수(index of inequity)를 활용한다. 커터지수는 공급이 지역의 수요에 맞게 얼마나 공평하게 공급이 분배 되었는지를 나타내는 공간 형평성의 개념을 갖고 있다(최현묵, 2014).

커터지수는 지역의 복지수요에 따라 공급의 실태는 어떠한지를 분석한 후 이를 기준으로 지역 간 상대적인 차이를 살펴 볼 수 있는 방법이다. 즉, 전체 공급량이 정해진 상황에서 지역의 수요에 맞게 전체 공급량이 공평하게 분포되어 있는지를 살펴 볼 수 있는 방법이다. 커터의 비형평계수는 지역의 상대적 차이를 의미한다. 즉, 절대적 기준에 따른 지역 간 격차를 의미하기 보다는 지역 간 공급량이 수요에 맞게 분배되어 있는지를 살펴보는 방법이다. 즉, 어느 특정 지역이 수요에 비해 공급이 많고 또는 부족함을 의미하지는 않고, 지역 간 상대적인 차이를 살펴보는 데 의의가 있다. 본 연구에서 적용한 지수화의 도식은 아래와 같다.

$$I = \frac{100 \sqrt{\sum_{i=1}^k \left( \frac{X_i}{S} - E_i \right)^2}}{\sqrt{1 + \left( \sum_{i=1}^k E_i^2 \right) - 2 \min E_i}}$$

여기서,  $I$ 는 비형평 정도를 나타내는 측정 지수 값이다.  $X_i$ 는  $i$ 지역에 제공되는 아동보호 서비스 양이며,  $S$ 는 분석 지역 전체에 제공되는 아동보호 서비스 총 공급량이다.  $E_i$ 는 아동보호 서비스가 제공되는 지역의 비형평성의 기댓값으로 아동보호 서비스를 제공 받는 각 지역의 인구 중에서  $i$ 지역 아동보호 수요 비율이며,  $\min E_i$ 는  $E_i$  중 최솟값을 의미한다. 이와 같은 커터지수를 해석하면 다음과 같다. 분석 지역에 공급되는 아동보호 서비스 공급량 중 비교 지역에 제공되는 서비스의 비율과 또 다른 비교 지

역에서 요구하는 서비스 양 차이를 제공하여 합한 것이 분자식의 정의이다. 즉, 각 지역에서 요구되는 아동보호 수요와 제공되는 공급의 차이가 클수록 분자의 값이 커진다. 그리고 분모는 기준이 되는 상수로 분자가 최댓값을 갖는 상태로 정의하여, 비형평계수가 0 ~ 100% 값을 갖게 한다. 따라서 비형평 계수 값은 수치가 클수록 비형평이 상대적으로 큰 것으로 해석된다. 비형평계수 값 구간별 비형평 정도를 해석하는 방법으로 비형평계수 0%는 완전 형평으로 모든 지역의 수요에 맞게 공급이 이루어진 것을 의미한다. 한편 수요와 공급이 완전히 비형평한 상태인 극단적인 비형평은 비형평계수 50% 초과되는 경우로 정의한다(Coulter, 1980). 이의 세부 사항은 표 3-7를 통해 알 수 있다.

〈표 3-7〉 Coulter의 비형평계수 구간별 의미

비형평계수	의미
0	완전 형평(perfect equity)
0< 비형평계수 ≤10	거의 형평(virtual equity)
10< 비형평계수 ≤20	약간 비형평(minor inequity)
20< 비형평계수 ≤30	상당한 비형평(serious inequity)
30< 비형평계수 ≤50	심각한 비형평(severe inequity)
50< 비형평계수	극단적인 비형평(extreme inequity)

### 제3절 실태분석

기초자치단체를 기준으로 아동관련 인구 및 시설 그리고 공무원 관련 실태를 살펴본다. 0세에서 18세까지 인구를 기준으로 살펴보면, 대도시형 중소도시형, 제한도시형이 다른 지역유형에 비해 아동인구와 시설 이용자수가 많다. 그리고 지역의 아동인구 규모와 비례하게 복지시설의 수, 복지시설의 예산액 그리고 해당 기초자치단체의 사례관리 공무원 수 등 물리적인 보호자원이 많다. 위기도 수준의 경우에도 제한도시형이 가장 높은 것으로 나타났으며, 반면에 도농형은 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 아동보호관련 수요 및 보호자원의 지역유형별 특성

(단위: 평균)

구분	0~18세 인구수	총 시설 이용자수	위기도	총 시설 종사자수	총 시설 세입액	시군구 총 공무원수	재정 자립도
(단위)	(명)	(명)	(1~3)	(명)	(백만)	(명)	(%)
대도시형	155,586.00	20400.20	1.42	829.00	30313.26	364.07	50.64
중소도시형	43,810.76	2850.12	1.45	272.76	8250.86	135.29	41.57
제한도시형	54,057.20	4280.83	1.51	347.65	14180.20	195.41	32.79
도농형	37,000.28	10128.08	1.41	340.82	12879.69	169.99	29.63
농촌형	8,048.88	4814.12	1.46	101.34	3380.19	78.84	21.56
소계	40,283.95	6341.74	1.46	281.67	10506.58	154.02	30.33

주1) 기초자치단체의 유형은 50만 이상 대도시 15개, 광역시의 자치구인 제한도시 69개, 20만 이상 50만 이하 중소도시형 24개, 도농형 36개 그리고 농촌형 82개로 구분함.

주2) 시설의 역할과 대상자 등으로 고려하여 시설별 위기도를 제시하였고, 이를 지역별로 시설 위기도를 합산 후 평균값을 구한 수치임. 시설의 위기도는 시설 자체의 위기도는 아님.

주3) 시군구 사회복지담당공무원을 일컬음.

지역별 유형별로 균등화된 4분위 간 차이를 살펴보아도 도시형과 농촌형 간 차이를 보였다. 0세~18세를 지역 유형별로 살펴보면 4분위 대도시형 평균은 15만 명, 제한도시형은 8.3만 명, 중소도시형은 7.4만 명, 도농형은 7.7만 명인 반면 농촌형은 4분위 지역이 존재하지 않다. 시설 이용자의 경우도 4분위 대도시형은 약 1만 명 수준이지만, 농촌형은 5.5천 명이다. 반면, 위기도 수준은 4분위의 경우 제한도시형은 1.81수준으로 가장 높았고, 그 다음으로 농촌형과 중소도시형이 1.76수준으로 높았다. 4분위 통합사례관리 대상자는 대도시형과 중소도시형이 농촌형보다 2배 넘게 많았다. 아동보호전문기관의 사례관리수도 대도시형이 475건으로 농촌형 203건 보다 많았다.

〈표 3-9〉 지역유형 및 분위별 아동보호 복지수요 실태

(단위: 평균)

분류	구분	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
0~18세 인구수 (명)	1분위	-	7482.00	4448.50	-	4740.16	4782.41
	2분위	-	14882.50	16372.08	16024.22	11700.85	14232.75
	3분위	-	40332.45	44074.28	40298.13	41813.33	42305.10
	4분위	155586	74395.94	83365.91	77878.71	-	100438.39
	소계	155586	43810.76	54057.20	37000.28	8048.88	40283.95
총 시설 이용자수 (명)	1분위	-	200.50	224.80	254.20	155.32	180.50
	2분위	-	538.00	576.26	497.11	507.62	540.05
	3분위	1504.25	1600.25	1338.83	1417.11	2313.56	1654.75
	4분위	10731.45	4687.00	5161.00	8039.60	5525.44	7070.88
	소계	8270.87	1124.84	1587.91	3660.34	1680.12	2352.02

분류	구분	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
위기도 수준	1분위	1.23	1.21	1.22	1.23	1.24	1.23
	2분위	1.36	1.36	1.35	1.34	1.36	1.36
	3분위	1.49	1.52	1.51	1.48	1.53	1.51
	4분위	1.65	1.76	1.81	1.69	1.76	1.77
	소계	1.42	1.45	1.51	1.41	1.46	1.46
통합사례 관리 대상자	1분위	-	83.60	81.29	56.00	64.75	70.97
	2분위	-	188.50	174.11	165.50	163.11	168.09
	3분위	-	396.00	317.96	305.45	271.17	304.88
	4분위	1290.93	1027.27	750.13	776.94	553.00	970.39
	소계	1290.93	695.68	270.14	492.76	148.40	376.81
드림 스타트 대상자	1분위	-	192.50	214.75	181.20	156.65	165.10
	2분위	-	302.00	304.90	292.90	281.14	293.21
	3분위	451.50	426.57	429.88	420.58	398.73	422.40
	4분위	859.92	621.60	664.47	665.64	617.00	699.88
	소계	805.47	447.20	445.78	426.42	239.37	392.37
아동보호전문 기관사례수	1분위	-	20.50	30.50	26.50	17.44	18.31
	2분위	-	49.00	64.56	70.67	62.04	63.68
	3분위	-	126.00	140.96	150.30	104.50	135.84
	4분위	475.60	357.33	275.63	245.29	208.00	323.91
	소계	475.60	133.00	166.88	153.63	37.31	135.24

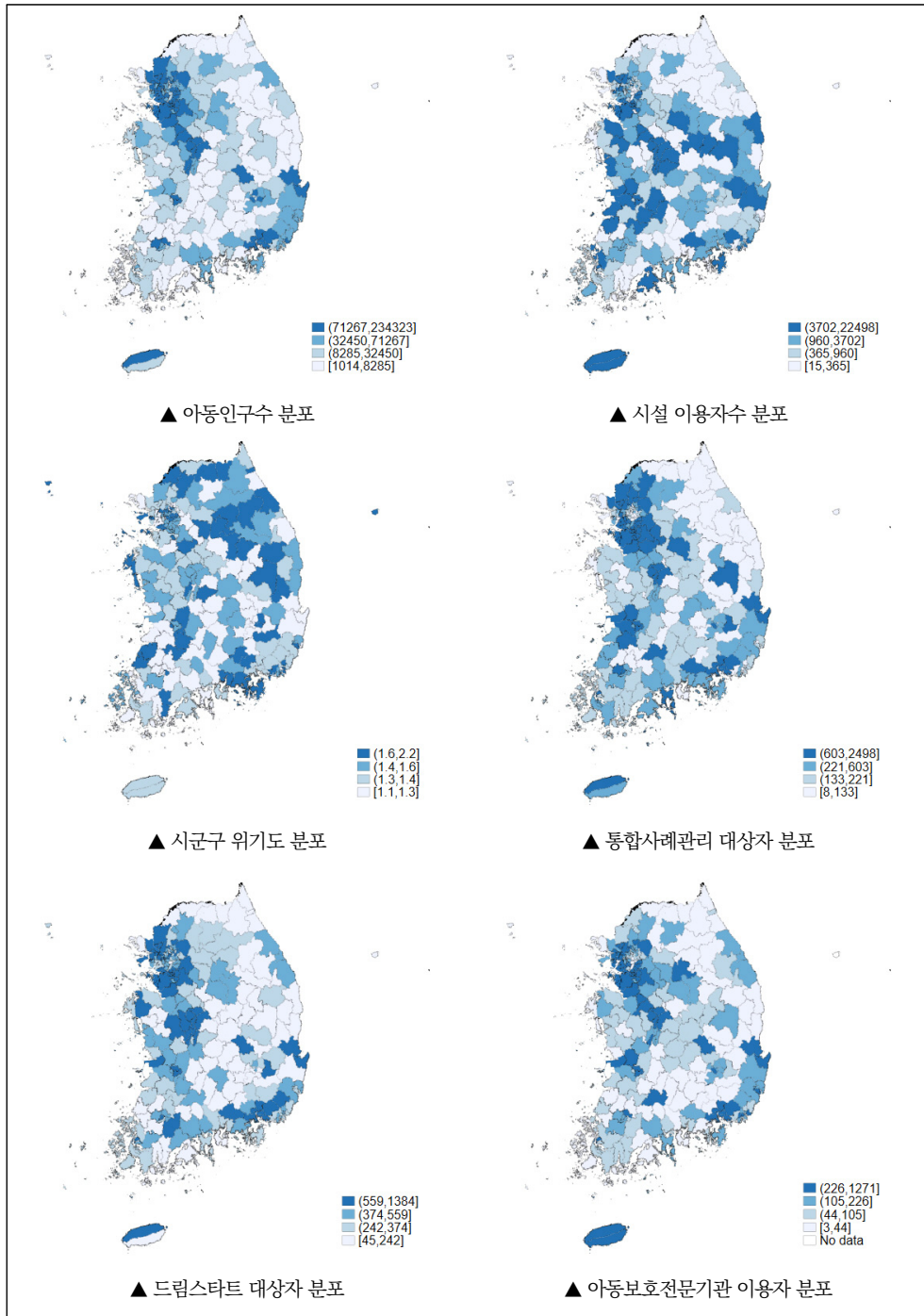
이를 도식화 하면 다음 그림 3-5과 같다. 아동인구의 경우 서울 경기 등 수도권과 부산, 대전, 대구 등 광역시에 집중되어 있음을 알 수 있다. 아울러 통합사례관리 대상자 분포도 수도권과 광역시를 중심으로 높다. 반면 기초자치단체 위기도를 살펴보면 일부 도농형과 농촌형 지역을 중심으로 높게 나타났다.

시설 이용자수는 인구가 많은 도심지역 혹은 도심의 외곽 지역에 집중되어 있으나, 그 외에 충북이나 충남, 경북, 전북 지역에서도 시설 이용자가 많은 것으로 확인된다.

위기도 수준을 보면, 제한도시형과 농촌형의 경우에 위기도 수준의 편차가 다른 지역에 비해 크다. 특히 농촌형 가운데 강원도 지역의 위기도 수준이 상대적으로 높다. 통합사례관리 대상자와 드림스타트 대상자는 주거인구가 많은 도심외곽지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 아울러 아동보호전문기관 이용자수 또한 통합사례관리 및 드림스타트 대상자의 분포와 유사한 특성을 갖는다.



[그림 3-5] 지역유형별 아동보호관련 복지수요 현황



아동 관련 시설 및 시설 종사자는 도시형 지역에 집중되어 있다. 주로 인구 규모가 큰 대도시형에 집중되어 있다. 아동 시설은 제한도시형과 도농형 간 절대적 수의 차이가 크게 없다는 특징이 있다.

통합사례관리 및 드림스타트 서비스 제공 수는 도시형 지역에 집중되어 있는 특성을 가지고 있다. 도농형의 경우에 제한도시형과 그 수가 큰 차이가 없다는 것은 인구대비 취약계층의 비율이 높은 것으로 사료된다. 사회복지 담당 공무원의 수와 재정자립도를 보면, 도시 지역에 비하여 농촌지역이 보호자원 및 기반 확보 수준이 낮다.

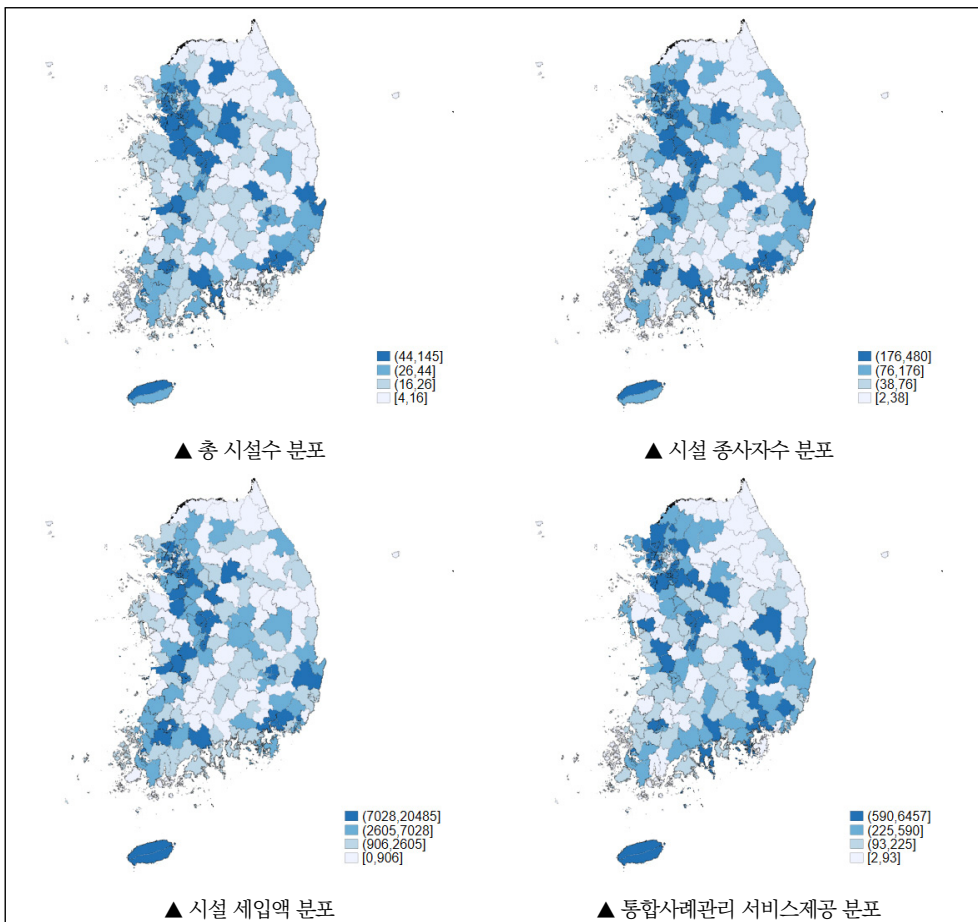
〈표 3-10〉 지역유형 및 분위별 아동보호 복지자원 실태

(단위: 평균)

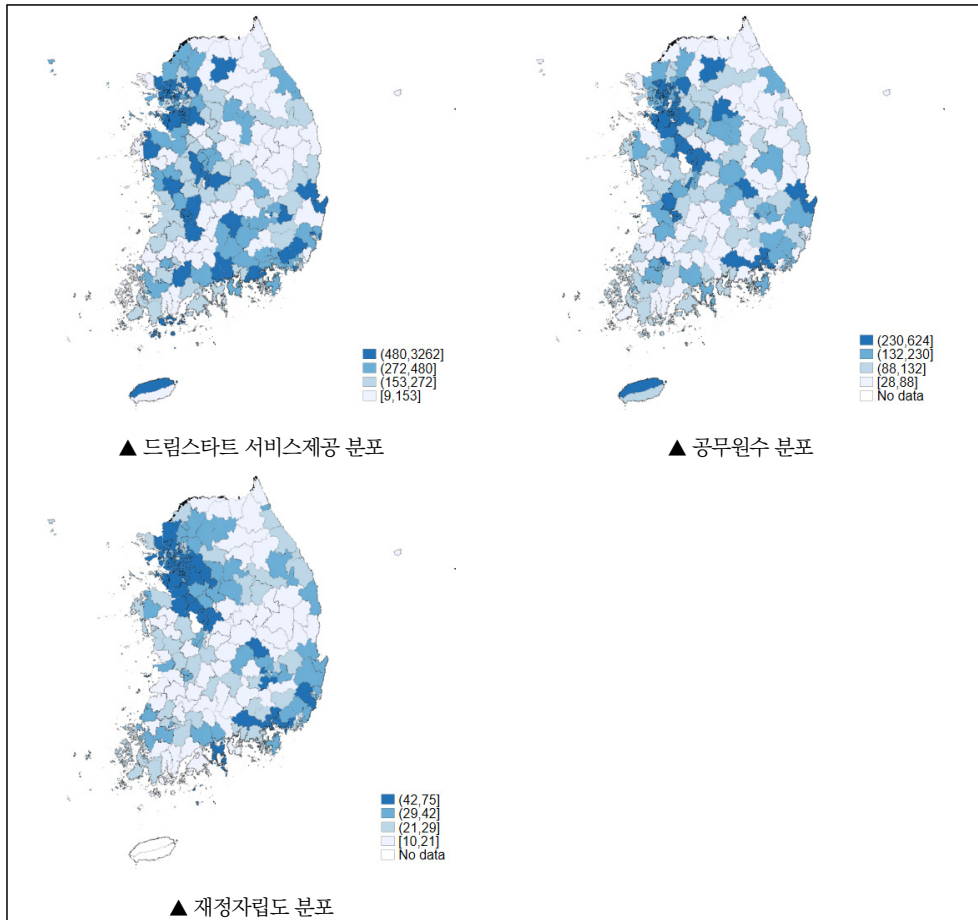
분류	구분	대도시형	중소도시형	제한도시형	도농형	농촌형	소계
총 시설수	1분위	-	12.00	11.00	15.67	11.17	11.40
	2분위	-	21.67	19.77	19.55	19.78	20.06
	3분위	39.00	31.00	32.00	31.64	28.80	31.39
	4분위	85.36	52.75	56.90	56.54	-	64.29
	소계	82.27	28.84	35.39	35.39	15.21	30.52
총 시설 종사자수 (명)	1분위	-	22.33	21.50	30.67	18.96	19.90
	2분위	-	52.44	58.87	52.64	51.23	53.70
	3분위	-	104.00	110.96	99.60	81.80	102.61
	4분위	296.73	228.00	201.43	207.93	162.00	229.28
	소계	296.73	95.48	124.61	120.47	37.02	100.66
총 시설 세입액 (백만)	1분위	-	236.10	102.21	245.91	225.56	217.77
	2분위	-	1618.92	1715.27	1537.05	1463.91	1553.10
	3분위	-	3449.84	3581.09	3706.52	3052.05	3470.89
	4분위	10551.13	11385.35	8964.48	9434.61	9133.71	9568.91
	소계	10551.13	2800.72	5084.01	4489.13	1155.57	3687.45
통합사례관리 서비스제공수	1분위	-	46.80	52.69	53.50	38.35	43.25
	2분위	-	141.20	127.33	140.92	136.33	135.34
	3분위	368.83	330.60	300.41	294.27	314.92	312.39
	4분위	2133.22	982.20	1141.42	1079.73	809.38	1211.58
	소계	1427.47	496.60	447.70	447.87	186.10	423.57
드림스타트 서비스제공수	1분위	-	82.00	108.50	82.00	75.97	81.60
	2분위	230.00	200.63	198.39	203.78	202.85	202.23
	3분위	377.00	392.14	363.32	352.44	352.69	361.86
	4분위	823.18	662.57	770.50	580.40	930.00	778.72
	소계	684.60	369.36	432.38	290.29	254.94	354.90

분류	구분	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
시군구 총 공무원수 (명)	1분위	-	74.33	73.75	58.5	66.22	66.88
	2분위	-	107.43	113.5	120.5	97.55	104.91
	3분위	-	157.08	166	161.5	130	161.84
	4분위	364.07	230	260.29	247.15	-	284.76
	소계	364.07	135.29	195.41	169.99	78.84	154.02
재정 자립도 (%)	1분위	-	19	18.7	17.69	17.05	17.3
	2분위	-	26.32	24.89	24.63	22.85	24.03
	3분위	35.2	34.17	30.84	31.27	30.83	31.44
	4분위	53.02	48.08	48.97	45.87	43.73	48.91
	소계	50.64	41.57	32.79	29.63	21.56	30.33

[그림 3-6] 지역유형 및 분위별 아동보호 복지자원 실태 1



[그림 3-6] 지역유형 및 분위별 아동보호 복지자원 실태 2



## 제4절 수요 공급 간 상관관계 분석

기초자치단체를 단위로 지역 내 아동관련 복지수요와 공급 간 상관관계를 분석한다. 이는 지역 간 차이를 반영한 것이 아니므로, 수요와 공급 간 관계를 간명하게 표현한다는 데 의미가 있다.

보호자원으로서 아동, 가족, 청소년 시설의 공급과 수요 간 관계를 보면, 아동인구가 많은 지역일수록 아동 관련 보호자원이 많다. 각 시설 유형별 이용자수와 시설의 수 간의 상관관계 결과를 보면, 가족시설과 아동시설은 이용자수와 정적 관계가 있는 반면,

청소년 시설은 이용자 수와 관계가 없는 것으로 분석되었다. 청소년 시설은 수요 공급의 적절성에 대해 세밀하게 검토할 필요가 있다.

통합사례관리, 드림스타트 대상자는 각 시설 유형과 정적 관계가 있으며, 아동보호 전문기관에서의 학대피해 아동사례 수도 각 시설유형들과 정적인 관계가 있는 것으로 확인되었다. 위기도의 경우에는 아동 관련 시설만 정적으로 유의하게 나타났다. 가족 시설이나 청소년 시설의 경우는 위험도가 낮은 이용시설이 주를 이루며 위험도가 높은 치료시설이나 쉼터, 생활시설은 아동 시설로 구분된다. 이에 따라 위기도 아동 시설 간 정적 관계가 나타난 것으로 이해할 수 있다.

아동시설종사자 수는 위의 아동시설수와 유사한 양상을 보인다. 그러나 위기도 수준과 시설 종사자 수 간의 상관관계는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 앞서 분석한 시설과 위기도 간 정적인 관계와 다른 결과를 보였다. 이는 아동시설의 종사자수의 분포를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있음을 의미한다.

기초자치단체 사회복지 담당 공무원수, 재정자립도, 서비스 제공수는 아동인구 분포와 정적인 관계가 있다. 시설이용자의 총원의 경우에는 사회복지 담당 공무원 수만 유의하다. 공무원 수는 지역의 인구규모와 정적관계를 가진다.

재정자립도와 서비스제공은 인구규모와 정적인 관련성이 있는 것으로 분석되었다. 그러나 시설이용자의 수와는 유의하지 않은 상관관계를 보였다. 위기도 수준의 경우에 통합사례관리 대상자는 위기도 수준이 상대적으로 높은 것으로 평가되기 때문에 그에 따라 서비스제공 빈도와 위기도 간 정적 상관이 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 아동시설수와 수요 간 상관관계 분석 결과(시군구 단위)

공급 \ 수요	아동 인구	시설별 이용자 현원	통합사례관리 대상자	드림스타트 이용자 현원	학대피해 아동사례수	위기도 수준
가족 관련 시설수	.521***	.239***	.338***	.334***	.409***	.087
아동 관련 시설수	.745***	.901***	.637***	.557***	.738***	.183**
청소년 관련 시설수	.628***	.096	.434***	.416***	.738***	.033

〈표 3-12〉 아동시설종사자수와 수요 간 상관관계 분석 결과(시군구 단위)

공급	수요	아동 인구	시설별 이용자 현원	통합사례관리 대상자	드림스타트 이용자 현원	학대피해 아동사례수	위기도 수준
가족시설 종사자수		.406***	.355***	.225**	.239***	.308***	.043
아동시설 종사자수		.729***	.873***	.579***	.563***	.672***	.126
청소년시설 종사자수		.366***	.852***	.258***	.182**	.239***	.028

〈표 3-13〉 공공복지자원과 수요 간 상관관계 분석 결과(시군구 단위)

공급	수요	아동 인구	시설 이용자 총원	통합사례관리 대상자	드림스타트 이용자 현원	학대피해 아동사례수	위기도 수준
공무원수		.864***	.317***	.573***	.628***	.628***	.074
재정자립도		.653***	.094	.453***	.528***	.445***	.126
통합사례관리 서비스제공		.295***	.096	.538***	.381***	.404***	.144*
드림스타트 서비스제공		.288***	.110	.209**	.603***	.322***	.019

## 제5절 아동수요 대비 공급의 지역 간 비형평성 분석

### 1. 수요 공급 간 비형평성 분석

지역별 아동 보호자원과 복지수요를 구분하여 지역 간 비형평성 수준을 확인한다. 분석결과 전체적으로 아동복지 수요대비 공급의 지역 간 비형평성 수준은 높지 않은 것으로 나타났다.

각각을 비교해보면, 가족이나 아동시설에 비해 청소년 시설의 경우에 비형평수준이 상대적으로 다소 높은 것으로 나타났다. 가족 시설의 경우 농촌지역에서의 공급부족 현상이 부분적으로 나타났다. 아동관련 시설의 경우에는 인구가 집중된 지역에서의 공급이 부족한 것으로 확인되며, 일부 농촌 지역의 경우에도 공급 부족의 특성을 보였다.

청소년 관련시설의 비형평성은 청소년 시설이 없는 지역들의 존재로 인하여 그 격차가 크게 나타났다. 특히 강원도 지역의 시설 부재가 지역격차에 영향을 미친 것으로 분

석되었다. 인구가 집중되어 있는 지역들은 수요에 비해 서비스 공급 인력의 수가 부족한 것으로 확인되었다. 특히 인구가 밀집되어 있는 경기도 지방에서 두드러지게 나타났다. 시설에 투입되는 금액 또한 서울 내 몇몇 제한도시를 제외하면 대부분의 도심지역에서 수요 대비 공급 부족 현상이 확인되었다.

아동 시설 대비 통합사례관리 대상자의 수와 공무원 수 대비 지역의 위기도 수준은 다른 지표들에 비해 비형평계수가 낮게 나타났다. 그러나 지역별로 살펴보면, 인구가 밀집되어 있는 경기도 지역에서의 공급 부족현상이 확인되었다. 서울, 경기 수도권과 광역시의 경우에는 위기도 수준에 따른 사회복지 담당 공무원 수가 충분히 확보된 것으로 확인되었지만, 농촌지역은 그렇지 못한 것으로 분석되었다.

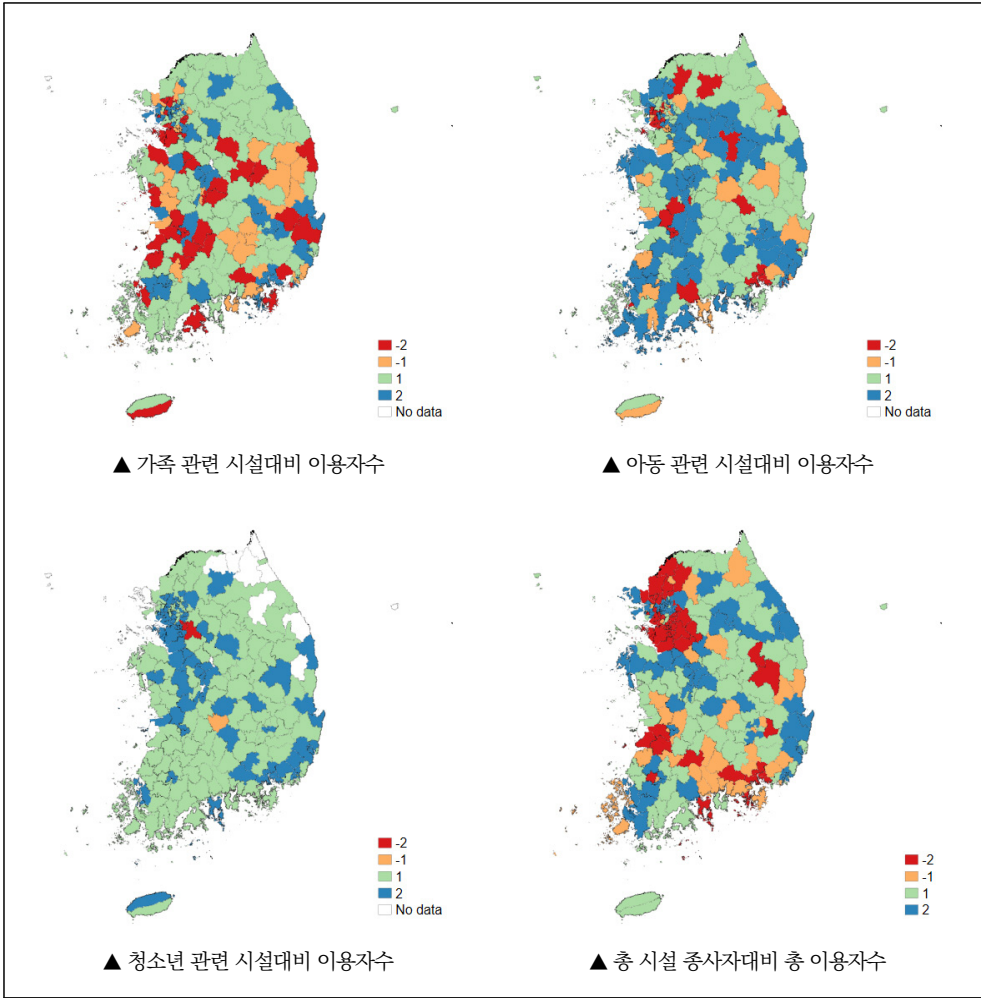
통합사례관리와 드림스타트 서비스 제공의 절대적인 양은 인구규모에 영향을 받았으나, 실제 인구가 집중된 지역에서의 공급 부족현상이 확인되었다.

아동보호전문기관과 쉼터를 살펴보면, 공통적으로 경기도와 전북 지역이 수요대비 공급 부족 현상을 보였다. 특히 쉼터의 경우에는 아동보호전문기관에 비해 비형평 수준이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 아동 관련 수요 대비 공급의 비형평성 분석 결과

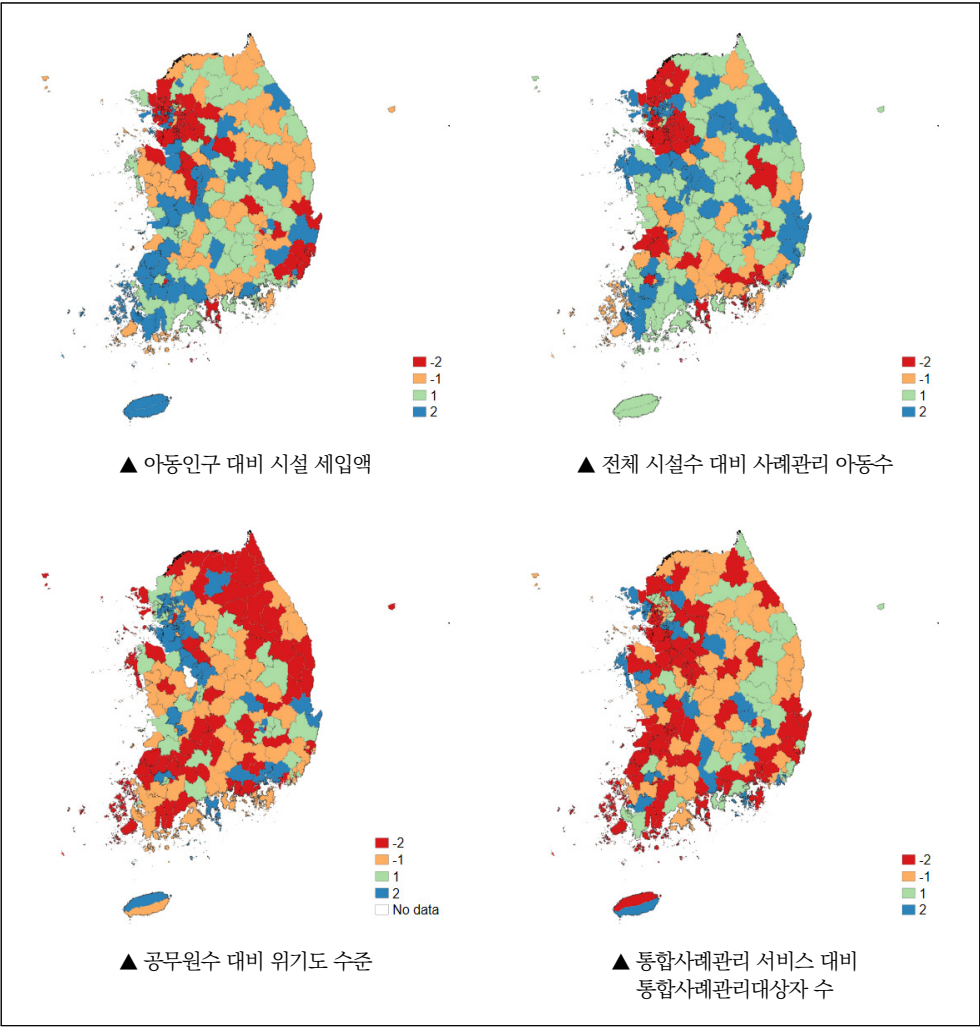
공급	수요	비형평계수	비고
가족 관련 시설수	가족 관련 시설 이용자수	9.149041	다문화 포함
아동 관련 시설수	아동 관련 시설 이용자수	9.169491	
청소년 관련 시설수	청소년 관련 시설 이용자수	9.369743	
총 시설 종사자수	총 시설 이용자수	9.436668	
총 시설 세입액	아동 인구수	6.198236	
전체 시설 수	통합사례관리 아동수	5.650857	
공무원수	위기도 수준	4.189023	
통합사례관리서비스 수	통합사례관리 대상자수	10.18195	
드림스타트서비스 수	드림스타트 대상자수	5.306084	
아동보호전문기관수	피해아동사례수	5.523787	시도 단위
학대피해아동쉼터수	피해아동사례수	11.47038	시도 단위

[그림 3-7] 지역별 아동보호 관련 복지수요 대비 공급의 비형평성 1

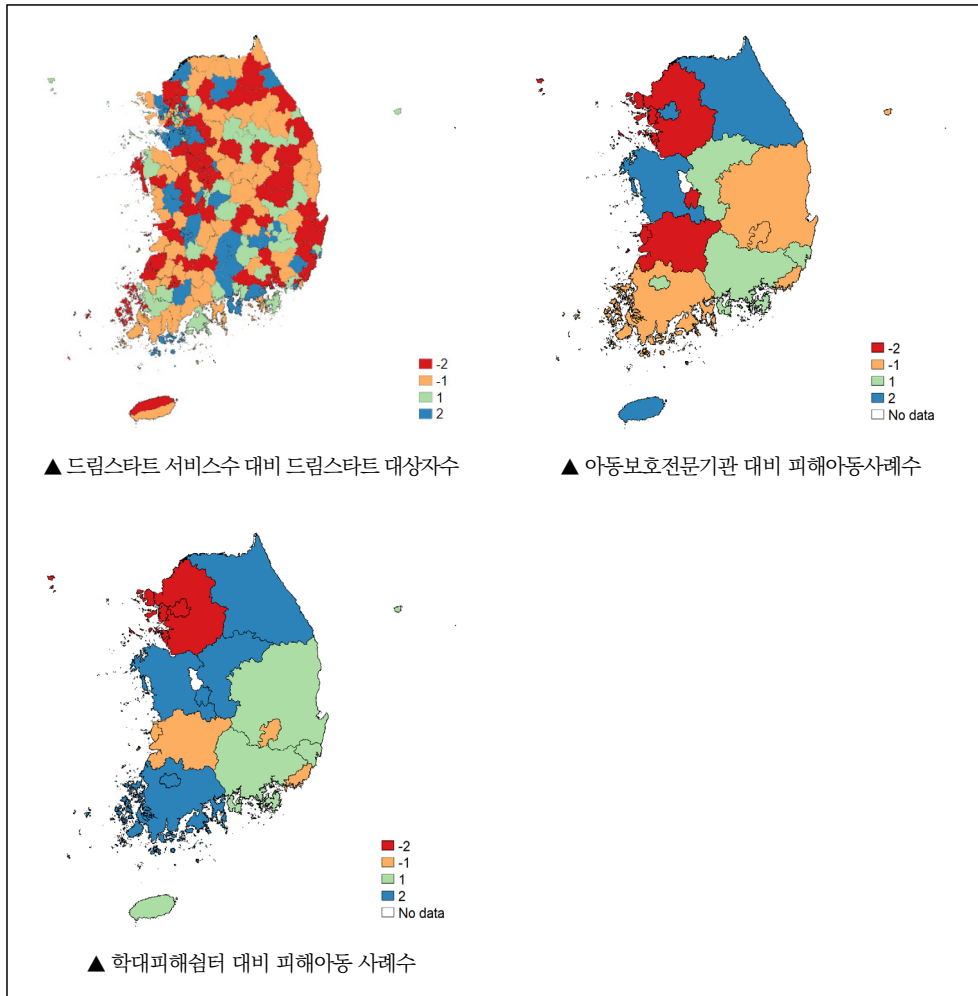




[그림 3-7] 지역별 아동보호 관련 복지수요 대비 공급의 비형평성 2



[그림 3-7] 지역별 아동보호 관련 복지수요 대비 공급의 비형평성 3



## 2. 연령별 보호자원의 격차

연령별 보호자원의 수요 간 형평성 수준을 분석한다. 아동 관련 복지형평성이 청소년 보다 높게 나타났다. 즉, 아동인구(0~11세)대비 아동 시설의 수가 청소년인구(12~18세)대비 청소년 시설의 수보다 형평성 수준이 높은 것으로 나타났다. 물론 상대적으로 큰 차이는 아니지만, 청소년 시설이 아동시설에 비해 지역 간 차이가 크다고 볼 수 있다. 아동시설과 청소년 시설 모두 도심지역의 공급이 부족한 것으로 나타났다. 특

히, 청소년 시설의 경우에는 강원도 지역을 중심으로 공급부족현상이 나타났다.

아동시설 종사자와 청소년 시설 종사자의 비평형성은 크게 차이가 없으나, 상대적으로 아동 시설 종사자의 비형평 수준이 높은 것으로 나타났다. 아동시설 종사자와 청소년시설 종사자 모두 광역시 지역과 경기도 지역에서 공급 부족현상을 보였다.

아동보호전문기관의 서비스 대상을 아동과 청소년으로 구분하여 수요 공급 간 형평성을 살펴보면, 공통적으로 경북과 충남 지역이 공급 부족인 것으로 나타났다. 그 중에서도 아동에 대한 서비스는 전북이, 청소년에 대한 서비스는 부산에서 상대적으로 부족한 것으로 확인되었다.

〈표 3-15〉 연령별 보호자원의 비형평성 분석 결과

공급	수요	비형평계수	분석단위
아동 관련 시설수	아동인구수(0~11세)	4.662058	시군구
청소년 관련 시설수	청소년 인구수(12~18세)	5.37001	시군구
아동 관련 시설 종사자수	아동인구수(0~11세)	4.857939	시군구
청소년 관련 시설 종사자수	청소년 인구수(12~18세)	4.784069	시군구
아동보호전문기관 제공서비스 총 수	서비스 대상 아동(0~11세)	6.270641	시도
아동보호전문기관 제공서비스 총 수	서비스 대상 청소년(12~18세)	5.941629	시도

〈표 3-16〉 아동 시설 수 대비 아동인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
아동 관련 시설수	(+)2분위	58.44	19.75	24.52	28.00	11.00	30.31
	(+)1분위	77.00	26.63	24.10	24.57	12.14	23.93
	(-)1분위	82.00	15.25	19.40	18.27	6.66	11.87
	(-)2분위	96.00	28.60	50.15	37.06	15.87	33.17
	소계	71.27	23.00	28.48	28.84	10.55	24.32
아동 인구수 (0~18세)	(+)2분위	101855.94	39612.75	44246.50	47812.50	23702.50	54646.57
	(+)1분위	83803.50	30049.56	27753.74	27731.43	13151.50	27118.39
	(-)1분위	78716.50	12024.38	15192.50	15007.95	3264.16	8392.14
	(-)2분위	73923.25	12468.90	24433.04	20619.42	4209.02	16758.39
	소계	91661.10	26709.62	31283.27	21736.37	4703.13	23636.86

〈표 3-17〉 청소년 시설 수 대비 청소년인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
청소년 관련 시설수	(+)2분위	5.23	2.20	2.38	2.75	-	3.17
	(+)1분위	8.50	2.71	2.63	2.18	0.17	2.17
	(-)1분위	-	2.22	2.87	2.14	1.24	1.93
	(-)2분위	-	3.25	3.92	4.22	2.22	2.86
	소계	5.67	2.52	2.81	2.71	1.57	2.51
청소년 인구수 (9~18세)	(+)2분위	64541.73	29376.80	33098.67	31719.38	-	41111.86
	(+)1분위	59915.50	20748.36	21804.91	18294.82	2948.13	17720.18
	(-)1분위	-	10669.56	15732.90	9543.32	4028.17	8693.18
	(-)2분위	-	9845.00	10497.00	13144.61	2979.45	6148.53
	소계	63924.90	17101.14	22773.93	15263.91	3345.76	16647.09

〈표 3-18〉 아동 시설 종사자수 대비 아동인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
아동 관련 시설 종사자수	(+)2분위	244.33	67.11	78.50	56.33	46.00	105.28
	(+)1분위	205.00	71.50	115.08	82.22	11.72	64.48
	(-)1분위	327.00	74.00	105.31	77.00	26.93	54.99
	(-)2분위	353.50	157.17	176.68	155.11	65.85	146.61
	소계	276.33	90.88	117.51	113.61	33.55	94.19
아동 인구수 (0~18세)	(+)2분위	104573.89	39457.44	40555.63	28956.00	27665.75	51315.24
	(+)1분위	54517.50	23380.75	33948.92	26201.11	4713.78	20061.89
	(-)1분위	78716.50	15272.13	23314.77	15769.13	3757.00	10688.88
	(-)2분위	75129.38	18541.75	22919.50	20952.83	4384.15	19583.17
	소계	91661.10	26709.62	31165.95	21736.37	4703.13	23568.33

〈표 3-19〉 청소년 시설 종사자수 대비 청소년인구수의 수정계수 분위별, 유형별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
청소년 관련 시설 종사자수	(+)2분위	5.36	2.86	2.50	2.71	-	3.26
	(+)1분위	-	2.38	2.72	3.50	0.23	1.64
	(-)1분위	-	2.60	2.50	2.55	2.00	2.37
	(-)2분위	76.00	3.80	8.30	4.25	3.07	5.80
	소계	10.07	2.84	3.44	2.92	1.79	3.20

분류	수정계수 분위	대도시형	중소 도시형	제한 도시형	도농형	농촌형	소계
청소년 인구수 (9~18세)	(+)2분위	62296.93	28883.79	33855.02	28364.14	-	39457.64
	(+)1분위	-	15578.00	18843.50	24197.33	3996.48	12291.37
	(-)1분위	-	10388.80	9277.19	10107.98	4924.66	8308.48
	(-)2분위	86716.50	9754.80	12039.45	7427.00	2486.57	7300.07
	소계	63924.90	17101.14	23476.45	15556.77	3588.92	17599.35

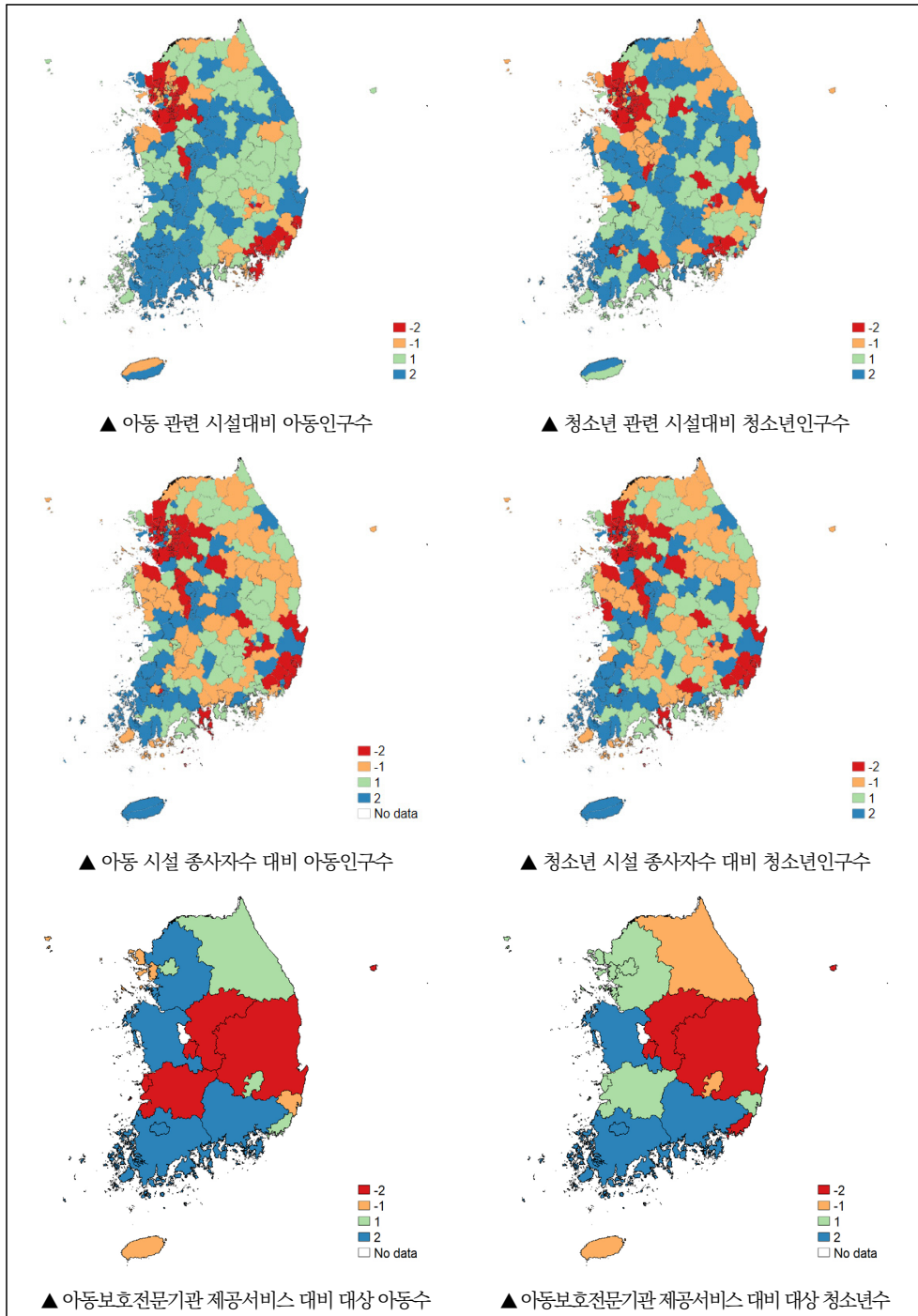
〈표 3-20〉 아동보호전문기관 제공서비스 수 대비 0~11세 서비스 대상자 수의 수정계수 분위별, 지역별 현황  
(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	도 지역	특별시 및 광역시	소계
아동보호전문기관 제공 서비스 수	(+)2분위	23783.67	5107.00	19114.50
	(+)1분위	5466.00	26120.50	19235.67
	(-)1분위	21384.00	32691.00	30429.60
	(-)2분위	53788.00	-	53788.00
	소계	34817.00	26873.14	31341.56
서비스 대상자 (0~11세)	(+)2분위	1250.33	427.00	1044.50
	(+)1분위	266.00	954.50	725.00
	(-)1분위	705.00	1119.00	1036.20
	(-)2분위	1592.00	-	1592.00
	소계	1232.22	973.14	1118.88

〈표 3-21〉 아동보호전문기관 제공서비스 수 대비 12~18세 서비스 대상자 수의 수정계수 분위별, 지역별 현황  
(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	도 지역	특별시 및 광역시	소계
아동보호전문기관 제공 서비스 수	(+)2분위	20314.50	18371.00	19342.75
	(+)1분위	13425.00	24235.00	17028.33
	(-)1분위	75633.00	36122.33	51926.60
	(-)2분위	31536.00	18768.00	28344.00
	소계	34817.00	26873.14	31341.56
서비스 대상자 (12~18세)	(+)2분위	792.00	713.50	752.75
	(+)1분위	405.50	758.00	523.00
	(-)1분위	1890.00	882.33	1285.40
	(-)2분위	525.67	348.00	481.25
	소계	861.33	740.00	808.25

[그림 3-8] 아동과 청소년의 보호자원의 비형평성 분석 결과



### 3. 위기도별 보호자원의 격차

앞서 분석한 수요와 공급지표의 분위기를 나누어 비형평계수를 산출하면 분위별로 상대적으로 비형평한 지역이 분석될 수 있다. 즉, 동일한 분위 내에서도 분위에 따라 절대적인 차이가 있을 수 있음을 알 수 있다.

기초자치단체 위기도의 분위별 비형평계수를 비교한다. 앞서 설명한 바와 같이 위기도는 시설의 특성과 역할, 대상을 고려하여 구분되었으며, 위기도가 높은 시설이 많은 지역일수록 해당 지역의 아동위기도는 높다는 가정이다.

아동복지시설 수, 시설종사자 수, 시설 세입액은 위기도 수준이 비교적 높은 지역에 서 지역간 비형평지수가 높게 나타났다. 그리고 위기도가 낮은 지역에서도 지역간 비형평성수준이 높은 것으로 나타났다. 위기도 수준에 따른 적절한 자원배분이 잘 이루어지지 못하고 있음을 보여준다. 반면에 통합사례관리 대상자와 시설 간의 분포는 위기도에 큰 영향을 받지 않는다.

〈표 3-22〉 위기도별 보호자원의 비형평성 분석 결과

공급	수요	위기도	비형평계수
총 시설 수	총 시설 이용자수	1분위	22.22286
		2분위	13.15927
		3분위	15.3251
		4분위	19.2811
총 시설 종사자수	총 시설 이용자수	1분위	23.36342
		2분위	12.87986
		3분위	17.18633
		4분위	20.77592
총 시설 세입액(백만)	총 시설 이용자수	1분위	23.36342
		2분위	12.87986
		3분위	17.18633
		4분위	20.77592
총 시설 수	통합사례관리 이용자수	1분위	10.68543
		2분위	10.53578
		3분위	10.90903
		4분위	12.69071

〈표 3-23〉 총 시설 수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	위기도 1분위	위기도 2분위	위기도 3분위	위기도 4분위	소계
총 시설 수	(+)2분위	19.50	54.70	34.70	26.33	35.66
	(+)1분위	19.50	26.00	50.00	13.50	28.54
	(-)1분위	18.17	15.89	16.52	14.05	16.06
	(-)2분위	51.38	40.88	46.29	34.00	43.76
	소계	33.38	31.84	33.88	22.93	30.52
총 시설 이용자수	(+)2분위	9249.17	9478.00	8430.10	6859.33	8466.00
	(+)1분위	3067.63	3698.33	5562.44	2579.00	3841.63
	(-)1분위	462.78	252.53	327.38	299.18	332.31
	(-)2분위	1259.46	901.19	1261.06	632.90	1028.62
	소계	2088.14	2778.54	2853.96	1692.07	2352.02

〈표 3-24〉 총 시설 종사자수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	위기도 1분위	위기도 2분위	위기도 3분위	위기도 4분위	소계
총 시설 종사자수	(+)2분위	46.86	174.27	114.44	90.25	114.20
	(+)1분위	51.44	77.60	99.00	41.57	68.29
	(-)1분위	44.37	49.50	66.50	29.32	47.74
	(-)2분위	163.04	144.86	196.80	139.04	161.40
	소계	92.83	101.93	124.35	83.65	100.66
총 시설 이용자수	(+)2분위	8550.14	8783.09	9093.67	7222.88	8459.74
	(+)1분위	2682.67	3651.00	3860.25	2775.00	3263.56
	(-)1분위	375.95	534.55	929.05	194.79	514.81
	(-)2분위	1303.22	963.79	1568.50	675.61	1129.70
	소계	2088.14	2778.54	2853.96	1692.07	2352.02

〈표 3-25〉 총 시설 세입액 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	위기도 1분위	위기도 2분위	위기도 3분위	위기도 4분위	소계
총 시설 세입액(백만)	(+)2분위	747.38	5265.54	3066.53	3105.41	3300.68
	(+)1분위	1399.59	1564.29	2728.20	469.71	1453.60
	(-)1분위	1766.76	1973.64	2215.68	1304.62	1819.45
	(-)2분위	7193.96	5915.85	8429.45	6965.70	7229.38
	소계	3117.01	3664.26	4632.08	3346.45	3687.45
총 시설 이용자수	(+)2분위	7291.78	7824.93	8014.18	6456.30	7452.14
	(+)1분위	1757.69	2089.58	2878.25	1234.55	1921.16
	(-)1분위	446.16	633.29	906.56	301.47	573.04
	(-)2분위	1421.12	927.64	1758.80	693.68	1221.46
	소계	2088.14	2778.54	2853.96	1692.07	2352.02

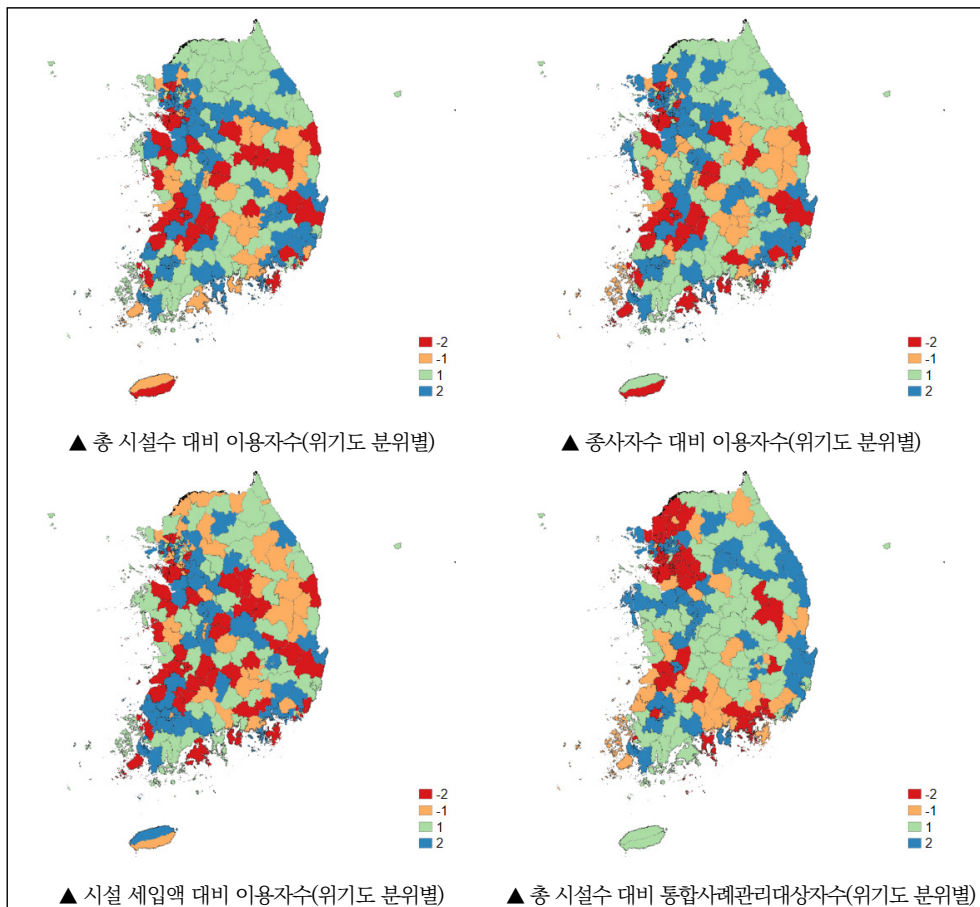


〈표 3-26〉 총 시설수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	위기도 1분위	위기도 2분위	위기도 3분위	위기도 4분위	소계
총 시설수	(+2분위	34.62	55.75	52.88	32.00	42.86
	(+1분위	30.75	32.43	21.09	18.22	24.83
	(-1분위	18.60	16.96	24.48	14.95	18.76
	(-2분위	43.68	39.58	44.82	29.52	39.18
	소계	33.38	31.84	33.88	22.93	30.52
통합사례관리 대상자	(+2분위	907.00	1379.00	1279.75	956.29	1104.31
	(+1분위	433.25	528.86	324.00	291.89	381.69
	(-1분위	165.47	154.65	243.33	127.55	173.42
	(-2분위	281.86	244.68	314.59	156.10	246.53
	소계	412.76	402.46	425.61	265.79	376.81

[그림 3-9] 위기도 분위별 보호자원의 비형평성 분석 결과



#### 4. 재정자립도별 보호자원의 격차

재정자립도는 지역복지 재원을 대변하는 대표지표이다. 재정자립도 분위별로 지역 간 비형평계수를 비교할 필요성이 있다.

아동복지 시설수와 이용자수의 비형평수준은 재정자립도와 관계가 있다. 재정자립도가 높은 지역들은 비형평성이 낮은 것으로 확인되었다. 지역 간 자원의 효율적 배분을 위해서는 지역의 재정자립 수준을 관리할 필요성을 보여준다.

재정자립수준이 높은 지역과 낮은 지역의 아동복지 시설 종사자의 수와 시설에 투입되는 비용의 비형평성이 높은 것으로 나타났다. 통합사례관리대상자에 따른 시설의 수는 상대적으로 재정자립도에 영향을 덜 받는 것으로 분석되었다.

〈표 3-27〉 재정자립도별 보호자원의 비형평성 분석 결과

공급	수요	재정자립도	비형평계수	비고
총 시설 수	총 시설 이용자수	1분위	21.73959	
		2분위	18.18597	
		3분위	16.77609	
		4분위	14.22735	
총 시설 종사자수	총 시설 이용자수	1분위	23.36342	
		2분위	12.87986	
		3분위	17.18633	
		4분위	20.77592	
총 시설 세입액(백만)	총 시설 이용자수	1분위	23.36342	
		2분위	12.87986	
		3분위	17.18633	
		4분위	20.77592	
총 시설 수	통합사례관리 이용자수	1분위	13.26782	
		2분위	9.930655	
		3분위	7.872834	
		4분위	9.687037	

〈표 3-28〉 총 시설 수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	재정자립도 1분위	재정자립도 2분위	재정자립도 3분위	재정자립도 4분위	소계
총 시설 수	(+)2분위	16.00	24.14	43.83	65.00	35.56
	(+)1분위	16.27	27.25	37.00	40.00	27.29
	(-)1분위	13.24	15.65	19.47	18.15	16.00
	(-)2분위	39.80	40.50	44.44	45.83	43.76
	소계	16.74	26.98	36.00	41.96	30.35

분류	수정계수 분위	재정자립도 1분위	재정자립도 2분위	재정자립도 3분위	재정자립도 4분위	소계
총 시설 이용자수	(+)2분위	7113.92	8304.00	8726.83	10245.56	8472.53
	(+)1분위	2950.27	3618.17	4551.83	4893.60	3754.41
	(-)1분위	229.38	328.00	546.82	286.85	332.11
	(-)2분위	862.40	869.67	1067.93	1119.34	1028.62
	소계	2259.37	2171.23	2103.61	2729.79	2315.11

〈표 3-29〉 총 시설 종사자수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	재정자립도 1분위	재정자립도 2분위	재정자립도 3분위	재정자립도 4분위	소계
총 시설 종사자수	(+)2분위	42.82	72.00	127.50	208.10	112.38
	(+)1분위	45.00	70.00	120.17	58.67	68.29
	(-)1분위	29.52	50.94	57.69	49.87	44.15
	(-)2분위	144.00	140.85	155.86	184.11	161.40
	소계	43.65	89.09	120.95	145.71	99.55
총 시설 이용자수	(+)2분위	7424.64	8304.00	8486.17	9713.10	8466.09
	(+)1분위	2886.00	3140.25	4218.17	3483.67	3263.56
	(-)1분위	202.83	616.00	745.06	342.60	436.28
	(-)2분위	928.25	843.05	1059.11	1433.82	1129.70
	소계	2259.37	2171.23	2103.61	2729.79	2315.11

〈표 3-30〉 총 시설 세입액 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

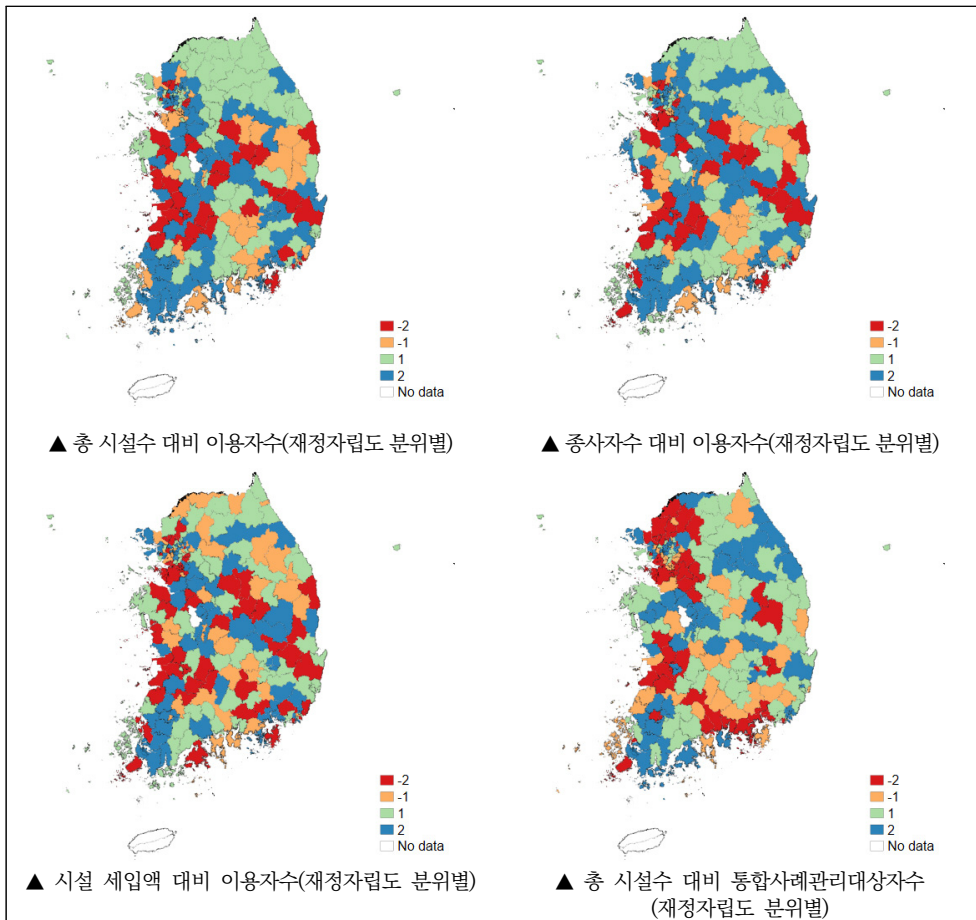
분류	수정계수 분위	재정자립도 1분위	재정자립도 2분위	재정자립도 3분위	재정자립도 4분위	소계
총 시설 세입액(백만)	(+)2분위	1004.40	1851.12	3671.28	7351.78	3173.61
	(+)1분위	686.12	2113.52	1126.59	2052.43	1453.60
	(-)1분위	940.86	1586.88	3504.07	1802.76	1819.45
	(-)2분위	5849.00	8382.04	6597.50	7567.60	7202.68
	소계	1588.35	3523.07	4429.16	5000.05	3625.61
총 시설 이용자수	(+)2분위	6252.73	6885.20	7484.50	9713.10	7433.72
	(+)1분위	1655.62	2414.91	1258.00	2386.40	1921.16
	(-)1분위	211.86	407.62	1464.00	478.73	573.04
	(-)2분위	1127.63	1318.93	1035.42	1175.81	1152.16
	소계	2259.37	2171.23	2103.61	2729.79	2315.11

〈표 3-31〉 총 시설수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	위기도 1분위	위기도 2분위	위기도 3분위	위기도 4분위	소계
총 시설수	(+)2분위	23.83	12.67	41.67	52.95	42.86
	(+)1분위	10.56	29.36	29.18	32.50	24.83
	(-)1분위	14.38	17.62	25.86	18.57	17.78
	(-)2분위	28.38	36.68	43.32	40.75	39.18
	소계	16.74	26.98	36.00	41.96	30.35
통합사례관리 대상자	(+)2분위	817.00	563.00	959.33	1305.14	1104.31
	(+)1분위	158.44	449.82	431.64	559.25	381.69
	(-)1분위	120.62	160.57	257.36	165.57	160.99
	(-)2분위	192.50	203.18	285.20	264.00	246.53
	소계	209.98	254.02	379.23	663.21	375.33

[그림 3-10] 재정자립도 분위별 보호자원의 비형평성 분석 결과



## 5. 시군구 공무원 수별 보호자원의 격차

지역의 공무원 수를 중심으로 분위를 설정하고, 이를 기준으로 수요 대비 공급의 비형평계수를 비교한다. 아동관련 총 시설수와 이용자수의 비형평수준을 살펴보면 공무원 수가 많은 지역일수록 비형평계수값이 낮았다. 이는 재정자립도가 높은 지역들의 총 시설 수 대비 이용자의 비형평성계수값이 낮은 것과 유사한 결과이다. 사회복지 담당 공무원 수가 많을수록 시설과 이용자가 많다는 직접적 상관관계를 의미하는 것은 아니다.

앞서 분석한 위기도 분석과 유사하게 공무원 수가 많거나 적은 경우에 종사자의 수와 시설에 투입되는 비용의 비형평성이 높은 것으로 나타났다. 통합사례관리대상자에 따른 시설의 수는 상대적으로 공무원수에 영향력이 적다. 이는 분위별 격차가 크지 않으며, 특정한 선형관계를 예상하기 어렵다는 의미이다.

〈표 3-32〉 공무원수별 보호자원의 비형평성 분석 결과

공급	수요	공무원 총원	비형평계수	비고
총 시설 수	총 시설 이용자수	1분위	21.57044	
		2분위	18.62569	
		3분위	19.53469	
		4분위	12.91984	
총 시설 종사자수	총 시설 이용자수	1분위	23.36342	
		2분위	12.87986	
		3분위	17.18633	
		4분위	20.77592	
총 시설 세입액(백만)	총 시설 이용자수	1분위	24.76802	
		2분위	14.13231	
		3분위	18.72584	
		4분위	22.05917	
총 시설 수	통합사례관리 이용자수	1분위	9.951996	
		2분위	9.42768	
		3분위	11.78396	
		4분위	8.456774	
통합사례관리사 수	통합사례관리 이용자수	1분위	10.0247	
		2분위	10.10141	
		3분위	11.92506	
		4분위	7.121243	

〈표 3-33〉 총 시설 수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	공무원수 1분위	공무원수 2분위	공무원수 3분위	공무원수 4분위	소계
총 시설 수	(+)2분위	13.44	15.00	30.73	71.40	35.66
	(+)1분위	10.91	21.17	41.00	57.63	28.54
	(-)1분위	12.44	17.72	21.90	23.40	16.00
	(-)2분위	-	29.29	37.81	55.15	43.76
	소계	12.31	21.11	33.80	55.56	30.56
총 시설 이용자수	(+)2분위	6559.11	6366.60	7749.55	12020.00	8466.00
	(+)1분위	2382.45	3488.75	4505.25	6045.50	3841.63
	(-)1분위	161.36	394.88	677.60	659.20	332.11
	(-)2분위	-	522.93	803.74	1441.88	1028.62
	소계	1551.39	1623.05	2409.96	3875.16	2360.81

〈표 3-34〉 총 시설 종사자수 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	공무원수 1분위	공무원수 2분위	공무원수 3분위	공무원수 4분위	소계
총 시설 종사자수	(+)2분위	30.50	46.88	109.63	227.36	114.20
	(+)1분위	22.50	57.55	101.14	177.75	68.29
	(-)1분위	25.97	46.08	75.17	153.80	47.65
	(-)2분위	72.00	102.85	134.48	205.49	161.40
	소계	26.66	61.63	114.05	203.23	100.86
총 시설 이용자수	(+)2분위	6958.50	5477.88	8853.63	11433.73	8459.74
	(+)1분위	2464.25	2916.27	4065.29	5213.50	3263.56
	(-)1분위	156.89	365.96	947.92	2943.40	516.92
	(-)2분위	331.00	477.38	837.83	1609.24	1129.70
	소계	1551.39	1623.05	2409.96	3875.16	2360.81

〈표 3-35〉 총 시설 세입액 대비 이용자수의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	공무원수 1분위	공무원수 2분위	공무원수 3분위	공무원수 4분위	소계
총 시설 세입액(백만)	(+)2분위	589.00	1236.15	3850.09	7882.78	3300.68
	(+)1분위	214.89	1560.08	2056.71	3538.70	1453.60
	(-)1분위	919.04	1657.02	1970.61	4699.38	1819.45
	(-)2분위	2610.51	4669.19	6741.83	9177.34	7295.96
	소계	741.37	2206.56	4281.21	7626.93	3692.07
총 시설 이용자수	(+)2분위	5462.15	5086.50	8025.00	11433.73	7452.14
	(+)1분위	951.63	2103.67	2385.00	3368.50	1921.16
	(-)1분위	172.56	405.55	494.85	2296.89	573.04
	(-)2분위	213.00	488.33	1061.96	1749.35	1234.12
	소계	1551.39	1623.05	2409.96	3875.16	2360.81

〈표 3-36〉 총 시설수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

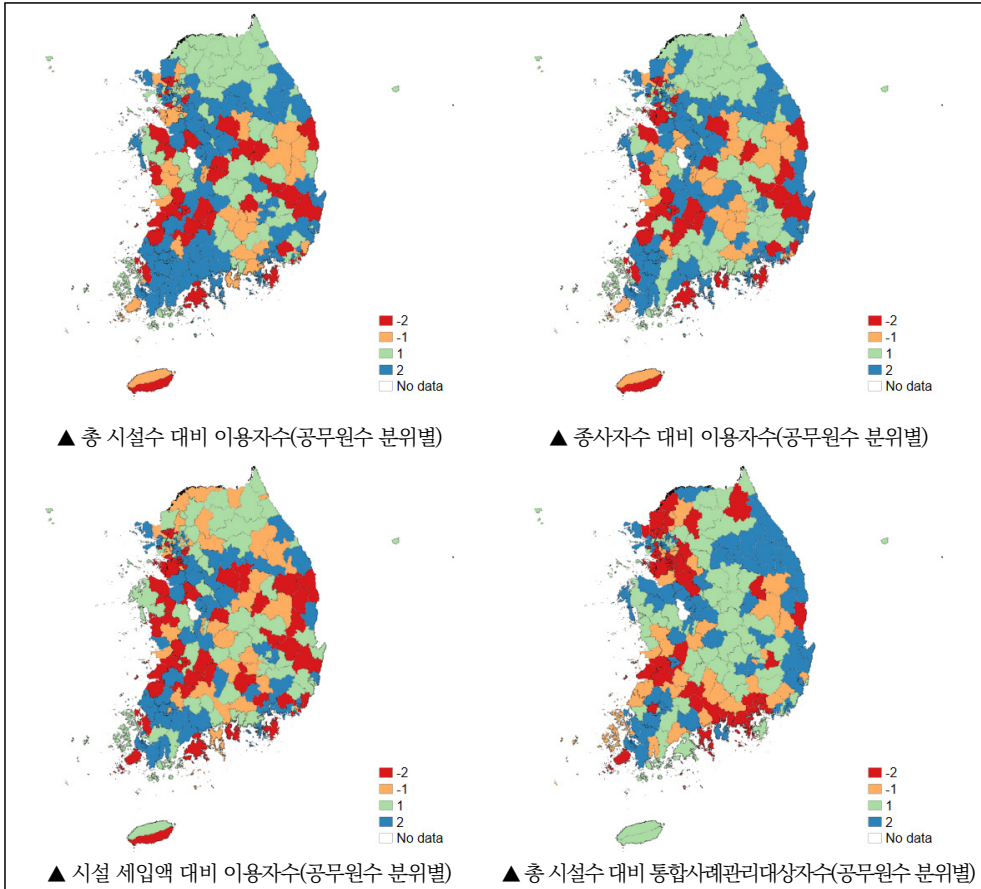
분류	수정계수 분위	공무원수 1분위	공무원수 2분위	공무원수 3분위	공무원수 4분위	소계
총 시설수	(+)2분위	10.00	24.17	31.50	62.50	42.86
	(+)1분위	11.38	17.25	37.50	52.00	24.83
	(-)1분위	12.08	18.58	28.22	48.33	18.73
	(-)2분위	17.40	25.17	35.44	53.84	39.18
	소계	12.31	21.11	33.80	55.56	30.56
통합사례관리 대상자	(+)2분위	481.50	695.83	1150.25	1300.88	1104.31
	(+)1분위	194.08	278.38	550.00	777.25	381.69
	(-)1분위	95.21	163.71	288.89	543.17	173.09
	(-)2분위	54.60	161.72	233.52	337.23	246.53
	소계	126.64	236.46	495.38	660.28	377.59

〈표 3-37〉 통합사례관리사 수 대비 통합사례관리 대상자의 수정계수 분위별 현황

(단위: 평균)

분류	수정계수 분위	공무원수 1분위	공무원수 2분위	공무원수 3분위	공무원수 4분위	소계
총 시설수	(+)2분위	-	4.25	4.67	8.53	6.44
	(+)1분위	3.80	4.29	4.75	8.50	5.78
	(-)1분위	3.36	3.54	4.69	5.85	4.10
	(-)2분위	3.90	4.81	4.69	6.00	4.68
	소계	3.66	4.16	4.70	7.25	4.93
통합사례관리 대상자	(+)2분위	-	747.75	1087.27	1200.94	1103.22
	(+)1분위	381.40	412.57	453.33	803.25	552.06
	(-)1분위	140.28	178.67	263.44	353.38	212.87
	(-)2분위	70.97	146.43	136.69	199.13	126.88
	소계	126.64	236.46	495.38	660.28	377.59

[그림 3-11] 공무원 수 분위별 보호자원의 비형평성 분석 결과



## 제6절 소결

기초자치단체를 기준으로 아동관련 수요 변수와 공급변수를 살펴보았다. 전국 228개 기초자치단체를 일일이 살펴보는 것은 한계가 있기 때문에, 시군구 유형을 5개 유형으로 구분하여 살펴보았다.

첫째, 도시형이 농촌형에 비해 인구수, 시설 수, 시설 이용자 수, 시설 종사자 수, 시설 세입액, 사회복지담당공무원이 많다. 그리고 통합사례관리 대상자 수도 도시형이 농촌형보다 많았다. 이는 인구 규모대비 절대적 공급량은 많다는 의미이다. 지역 아동 복지 위기도는 제한도시(광역시·자치구)가 가장 높게 나타났고, 농촌형, 중소도시형



그리고 대도시형 순이다. 이는 대도시지역이 아동 인구수에 비례하여 시설 수, 시설 종사자 등 공급이 높다는 것을 의미하며, 반대로 농촌지역이 보호자원 및 기반 확보 수준이 낮음을 의미한다.

둘째, 아동관련 복지수요 변수와 복지공급 변수 간 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 기초자치단체 사회복지 담당 공무원수, 재정자립도, 서비스 제공수는 아동인구 분포와 정적인 관계가 있다. 통합사례관리, 드림스타트 대상자는 각 시설 유형과 정적 관계가 있으며, 아동보호전문기관에서의 학대피해 아동사례 수도 각 시설유형들과 정적인 관계가 있는 것으로 확인되었다. 가족시설과 아동시설은 이용자수와 정적 관계가 있는 반면, 청소년 시설은 이용자 수와 관계가 없는 것으로 분석되었다. 청소년 시설은 수요 공급의 적절성에 대해 세밀하게 검토할 필요가 있다.

셋째, 아동인구(0~11세)대비 아동 시설의 수가 청소년인구(12~18세)대비 청소년 시설의 수보다 형평성 수준이 높은 것으로 나타났다. 가족이나 아동시설에 비해 청소년 시설의 경우에 비형평수준이 상대적으로 다소 높은 것으로 나타났다. 청소년 관련 시설의 비형평성은 청소년 시설이 없는 지역들의 존재로 인하여 그 격차가 크게 나타났다. 청소년 시설이 아동시설에 비해 지역 간 차이가 크다고 볼 수 있다.

넷째, 지역별 위기도가 높은 지역일수록 복지시설 수, 종사자 수, 시설 세입액의 비형평지수가 높은 것으로 분석되었다. 위기도 수준에 따른 적절한 자원배분이 잘 이루어지지 못하고 있음을 보여준다.

다섯째, 재정자립도는 민간 복지시설 및 종사자의 비형평성과 관계가 있는 것으로 분석되었다. 재정자립도가 높은 지역들은 복지 수요 대비 공급 간 비형평성이 낮은 것으로 확인되었다. 지역 간 자원의 효율적 배분을 위해서는 지역의 재정자립 수준을 관리할 필요성을 보여준다. 다만, 공적영역이 담당하는 통합사례관리대상자에 따른 시설의 수는 상대적으로 재정자립도에 영향을 덜 받는 것으로 분석되었다.

마지막으로 지자체 사회복지담당 공무원이 많거나 적을수록, 지역 간 격차는 커지는 것으로 분석되었다. 물론 공무원 수가 많을수록 비형평계수값은 낮다. 이는 공무원수의 직접적 상관관계이기 보다는, 공무원 수가 많은 지역일수록 시설 수, 종사자 수가 많다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 통합사례관리사가 많은 지역일수록 통합사례관리 이용자수는 많았고, 이는 사회복지담당 공무원 수가 많은 지역일수록 비형평계수가 낮았다.



## 제 4 장

# 아동학대 수요공급 공간구조 분석

제1절 분석개요

제2절 2017년 아동학대 발생 대비 보호시설 공급현황

제3절 아동학대 발생 대비 아동보호전문기관 공급분석

제4절 소결



# 4

## 아동학대 수요공급 공간구조 분석 <<

### 제1절 분석개요

본 장은 지리정보시스템(Geographic Information System: GIS)를 활용하여, 2017년 기준 우리나라의 시군구별 아동학대 현황을 분석하고, 아동학대 보호서비스 기관의 공급 현황을 분석하여, 시군구별 아동학대 수요·공급의 격차를 공간적 측면에서 분석한다. 이를 통해, 아동학대 보호체계의 사각지대를 발굴하여 사각지대 해소를 위한 대안을 제시하고자 한다.

#### 1. 아동학대 수요 데이터

분석은 2017년 중앙아동보호전문기관의 「2017년 전국아동학대 현황보고서」에서 보고된 ‘시군구별 아동학대 신고 접수 건수’를 기준으로 진행하였다. 보고서에 공개되지 않은 학대피해아동 기준 세부데이터는 보건복지부와 사회보장위원회를 통해 추가적으로 제공받았다. 학대피해아동의 세부적인 정보는 민감 정보(이름, 주민번호, 주소, 연락 처 등)를 삭제하고, 학대피해아동의 개인정보가 보호되는 내에서 제공받아 분석에 활용하였다.

2017년 전국아동학대 신고건수는 34,169건이다. 이 중 아동학대가 의심 건수는 총 30,923건(응급아동학대 의심사례 2,904건, 아동학대 의심사례 28,829건), 학대로 의심되지 않으나 상담이 진행된 사례는 3,246건(동일신고 292건, 일반상담 2,951건, 해외발생 3건)으로 나타났다. 본 장에서는 이 중 아동학대 의심사례 총 30,923건(중복포함)의 세부정보를 최종 아동학대 수요 데이터로 활용하였다.

〈표 4-1〉 2017년 아동학대 신고접수건수(아동보호전문기관 기준)

(단위: 건, %)

아동학대 의심사례			동일신고	일반상담	해외발생	계
응급아동학대	아동학대	소계				
2,904 (6.1)	28,829 (84.4)	30,923 (90.5)	292 (0.9)	2,951 (8.6)	3 (0.0)	34,169 (100.0)

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2017년 전국아동학대 현황보고서, p.56-67

## 2. 아동학대 공급 데이터

2017년 아동학대 보호체계를 기관의 공급 측면에서 살펴보기 위해 사회보장정보원 시설정보시스템의 자료(2017.12.31. 기준)를 협조 받아 분석에 활용하였다. 사회보장정보원 시설정보시스템에 입력된 2017년 아동복지시설은 총 7,020개소로 보건복지부 시설 5,823개소, 여성가족부시설 968개소, 시군구 229개소이다.

기관은 아동의 위기 보호수준에 따라 저위기, 중위기, 고위기 시설로 구분된다. 저위기 시설은 총 4,568개소로 보건복지부소관시설인 아동복지관(3개소), 지역아동센터(4,300개소)와 여성가족부 소관시설인 건가다가통합지원센터(152개소), 건강가정지원센터(35개소), 다문화가정지원센터(73개소), 이주배경청소년지원센터(1개소), 한부모가족복지상담소(4개소)가 포함된다. 중위기 시설은 총 915개소로 보건복지부 소관시설인 드림스타트(229개소)와, 희망복지지원단(229개소)와 여성가족부 소관시설인 청소년상담복지센터(228개소) 그리고 통합사례관리를 위한 지자체(229개)가 포함된다. 고위기 시설은 총 1,537개소로 보건복지부 소관시설인 가정위탁지원센터(18개소), 공동생활가정(588개소), 아동보호전문기관(62개소), 아동보호치료시설(6개소), 아동상담소(30개소), 아동양육시설(268개소), 아동일시보호시설(16개소), 자립지원시설(12개소), 학대피해아동쉼터(62개소)가 포함된다.

시설정보를 기준으로 GIS 분석을 진행하기 위해 Geocoding을 거쳤다. 시설의 성격에 따라 주소지의 비밀보장이 필요한 아동학대쉼터의 주소는 확보하지 못하였고, 이를 Geocoding에서 제외하였다. 최종 적으로 총 7,020개의 시설 중 학대피해아동쉼터를 제외한 총 6,963개의 데이터가 100.0% 정제 되었고 이를 최종 아동학대 보호체계 공급데이터로 활용하였다.

〈표 4-2〉 2017년 아동학대 보호시설(기관의 위기 보호수준 별) 공급현황 및 Geocoding 결과

(단위: 개소, 건, %)

보호수준	구분		시설 수	Geocoding		
	소관	시설유형(소분류)		주소확보건	주소정제건	정제율
저위기	1	아동복지관	3	3	3	100.0
		지역아동센터	4,300	4,300	4,300	100.0
		계	4,303	4,303	4,303	100.0
	2	건강다다통합지원센터	152	157	157	100.0
		건강가정지원센터	35	35	35	100.0
		다문화가정지원센터	73	73	73	100.0
		이주배경청소년지원센터	1	1	1	100.0
		한부모가족복지상담소	4	4	4	100.0
		계	265	270	270	100.0
	level1 계		4,568	4,573	4,573	100.0
중위기	1	드림스타트	229	229	229	100.0
		희망복지지원단	229	229	229	100.0
		계	458	458	458	100.0
	2	청소년상담복지센터	228	228	228	100.0
		계	228	228	228	100.0
	3	시군구	229	229	229	100.0
		계	229	229	229	100.0
	level2 계		915	915	915	100.0
고위기	1	가정위탁지원센터	18	18	18	100.0
		공동생활가정	588	588	588	100.0
		아동보호전문기관	62	62	62	100.0
		아동보호치료시설	6	6	6	100.0
		아동상담소	30	30	30	100.0
		아동양육시설	268	268	268	100.0
		아동일시보호시설	16	16	16	100.0
		자립지원시설	12	12	12	100.0
		학대피해아동쉼터	62	0	0	100.0
		계	1,062	1,000	1,000	100.0
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	1	1	100.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	1	1	100.0
		모자가족복지시설	49	49	49	100.0
		미혼모가족복지시설	63	63	63	100.0
		부자가족복지시설	4	4	4	100.0
		일시지원복지시설	13	13	13	100.0
		청소년쉼터	125	125	125	100.0
		청소년자립지원관	2	2	2	100.0
		청소년회복지원시설	15	15	15	100.0
		학교밖청소년지원센터	202	202	202	100.0
		계	475	475	475	100.0
	level3 계		1,537	1,475	1,475	100.0
	level1 + level2 + level3 총계		7,020	6,963	6,963	100.0

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영체 추출 자료(2018. 8. 24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 시설의 특성상 비공개 시설로 주소가 확보되지 않아 Geocoding 대상에서 제외 함.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

주3: 건강다다통합지원센터 중 2개 센터로 분리 운영하는 마포구건강다다지원센터, 서초구건강다다지원센터, 양천구건강다다통합지원센터와 3개 센터로 분리 운영하는 아산시건강다다센터의 경우 Geocoding 주소 확보건수에 추가함. 건강다다통합지원센터의 경우 총 시설은 152개소 이나 주소는 157개로 분석됨.

## 제2절 2017년 아동학대 발생 대비 보호시설 공급현황

본 절에서는 2017년 아동학대 발생건수를 수요로, 아동복지 시설 수를 공급으로 보고자 한다. 이를 바탕으로 전국 아동학대 발생 대비 보건복지부시설 및 여성가족부의 저위기, 중위기, 고위기 시설의 분포를 분석하였다. 본 절에서는 전국적인 위기도별 시설분포를 소개하고, 17개 시도별 아동학대 발생 대비 고위기 보호시설 공급현황을 중심으로 분석결과를 제시하였다. 또한, 기관이 커버할 수 있는 아동학대 발생 지역 범위를 기관의 위치를 중심으로 반경 2.5km 기준으로 분석하였다.

### 1. 2017년 전국 아동학대 발생 대비 위기도별 보호 시설 공급현황

2017년 전국 아동학대 발생건수는 아동학대 의심사례 2,904건 응급아동학대 의심사례 28,829건으로 총 30,923건이다. 아동학대 발생건수를 17개 시도 252개 시군구별 5분위 분포로 나타내면 다음 그림과 같다. 아동학대 발생건수가 많은 지역일수록 붉은색이 짙게 나타나고, 아동학대 발생건수가 적은 지역일수록 붉은색이 연하게 나타난다(범례 참고). 2017년 전국 아동복지시설은 7,020개소이다. 이 중 주소가 공개되지 않은 학대보호아동 쉼터 62개소를 제외한 6,963개소의 시설이 본 분석에 적용되었다.

지역별 학대발생 건수를 수요로 두고, 시설의 아동 위기 보호수준에 따른 저위기, 중위기, 고위기 시설의 분포를 공급으로 둔 커버리지를 살펴보면 다음 그림과 같다.

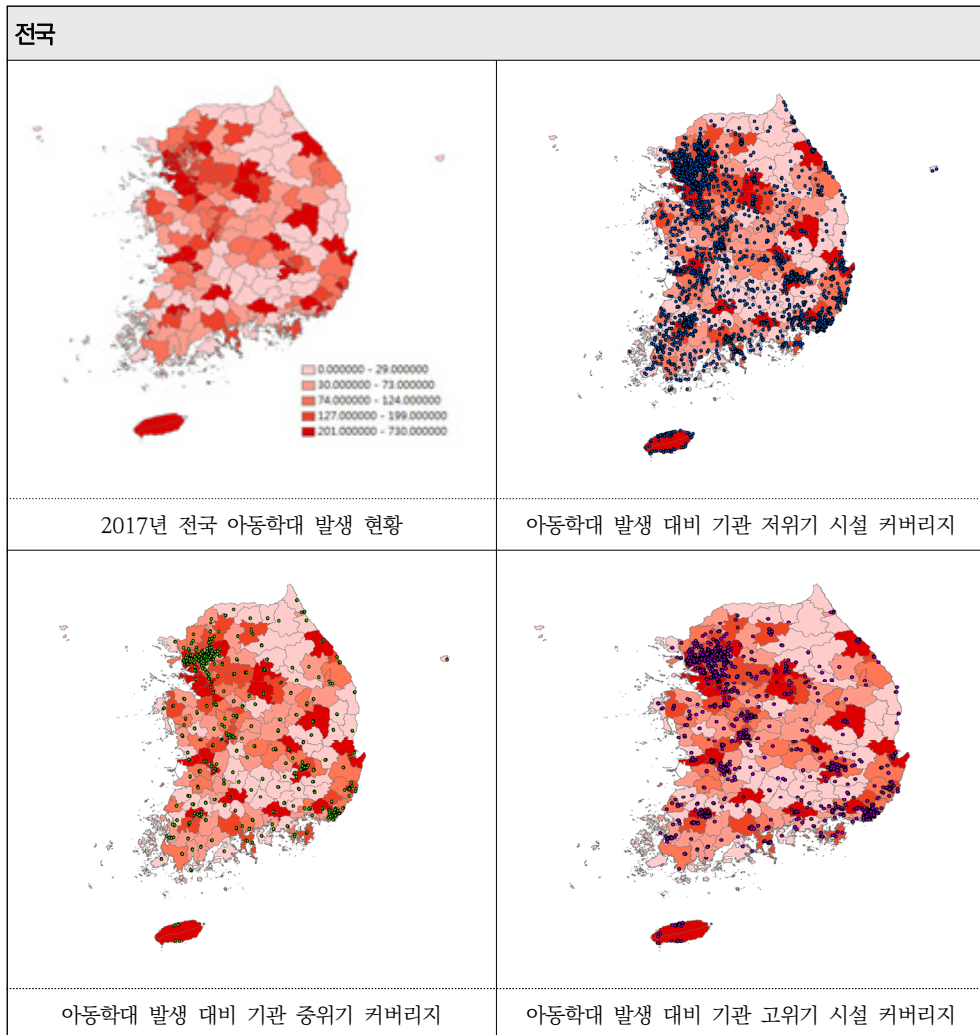
전국적으로 아동 위기 보호수준에 따른 시설 분포를 살펴보면 지역아동센터를 포함하고 있는 저위기 보호시설의 커버리지가 압도적으로 넓은 것을 확인할 수 있다. 중위기 시설은 모두 시군구 청에 의무적으로 배치되는 시설(드림스타트, 희망복지지원단, 청소년상담복지센터, 시군구)로 구성되어 있어 지역별 공급의 차이는 나타나지 않는다. 실질적으로 아동학대 사건에 전문적으로 대응할 수 있는 핵심 인프라인 고위기 시설을 학대 발생건수와 매칭 시켜 보았을 때 시군구의 학대발생 위험지역과 균형 있게 배치되어 있지 않은 것으로 나타났다.

고위기 시설은 주로 대도시에 집중 배치되어 있고, 같은 수준의 학대 건수가 발생함에도 대도시와 비교하였을 때 중소도시와 농어촌 지역에는 시설의 배치가 상대적으로 매우 부족하거나 부재함을 확인 할 수 있다. 특히, 도서벽지를 갖고 있는 시도와 넓은



산간지역을 포함하는 지역의 경우 아동보호 전달체계가 상대적으로 열악함을 시각적으로 확인 할 수 있다.

[그림 4-1] 2017년 전국 아동학대 발생 대비 기관분포 및 기관 커버리지(2.5km 기준)



## 2. 17개 시도별 아동학대 발생 대비 고위기 보호시설 공급현황

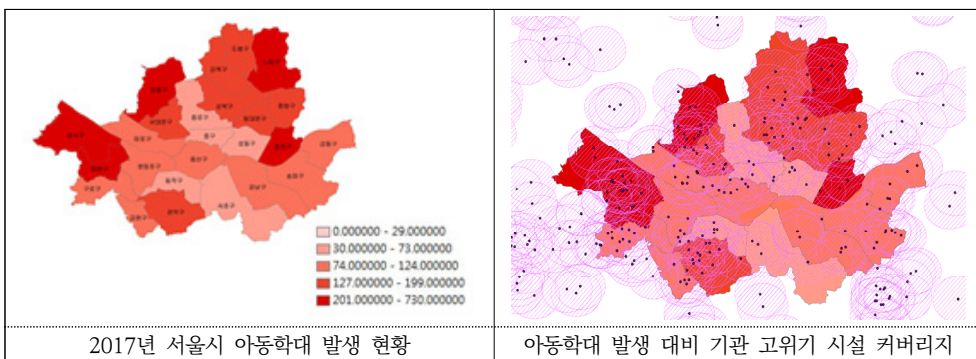
이하의 분석에서는 지역아동센터가 전체의 92%를 차지하는 저위기 아동복지시설, 시군구별로 큰 편차 없이 균일하게 배치되어 분포되어 있는 중위기의 아동복지전달체계를 제외하고, 아동학대발생에 대응하기 위한 고위기 아동보호시설에 한정하여 아동학대발생(수요) 대비 아동학대 대응을 위한 보호시설(공급) 현황을 분석하기로 한다. 2017년 전국 아동복지시설 중 고위기로 분류된 시설은 1,537개소이다. 이 중, 주소가 공개되지 않은 학대보호아동 쉼터 62개소를 제외한 1,475개소의 시설이 본 분석에 적용되었다.

### 1) 서울특별시

2017년 기준 서울시의 아동학대 발생률은 전국대비 11.1%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 서울시에 적용하여 분석한 결과 은평구, 강서구, 노원구, 광진구, 양천구, 중랑구, 도봉구, 성북구, 강북구, 동대문구가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

특히, 서울시의 경우 내부의 공급 자원이 타 시도에 비해 풍부하고 근접지역인 경기도나 인천시의 자원도 풍부하여 이를 활용 할 수 있을 경우 서울시의 공급자원은 더욱 풍부해 질 수 있다.

[그림 4-2] 2017년 서울시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-3〉 2017년 서울시 구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
중구	2	36	38	0.1	송파구	1	85	86	0.3
종로구	2	56	58	0.2	노원구	33	183	216	0.7
서대문구	7	143	150	0.5	용산구	3	91	94	0.3
마포구	2	122	124	0.4	강북구	4	189	193	0.6
은평구	6	306	312	1.0	광진구	34	173	207	0.7
동대문구	23	133	156	0.5	영등포구	8	86	94	0.3
중랑구	19	159	178	0.6	관악구	3	127	130	0.4
도봉구	12	172	184	0.6	구로구	19	86	105	0.3
성동구	8	51	59	0.2	금천구	11	100	111	0.4
강동구	3	81	84	0.3	동작구	1	47	48	0.2
강남구	1	86	87	0.3	강서구	45	197	242	0.8
성북구	12	159	171	0.6	양천구	14	213	227	0.7
서초구	1	43	44	0.1	계	274	3,124	3,398	11.1

자료: 보건복지부 중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정보완하여 사용함.

〈표 4-4〉 2017년 서울시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	서울시	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	2	11.1
		공동생활가정	588	68	11.6
		아동보호전문기관	62	9	14.5
		아동보호치료시설	6	3	50.0
		아동상담소	30	8	26.7
		아동양육시설	268	41	15.3
		아동일시보호시설	16	6	37.5
		자립지원시설	12	3	25.0
		학대피해아동쉼터	62	3	4.8
		계	1,062	143	13.5
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	6	12.2
		미혼모가족복지시설	63	16	25.4
		부자가족복지시설	4	2	50.0
		일시지원복지시설	13	1	7.7
		청소년쉼터	125	15	12.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	24	11.9
		계	475	64	13.5
	총계		1,537	207	13.5

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8. 24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

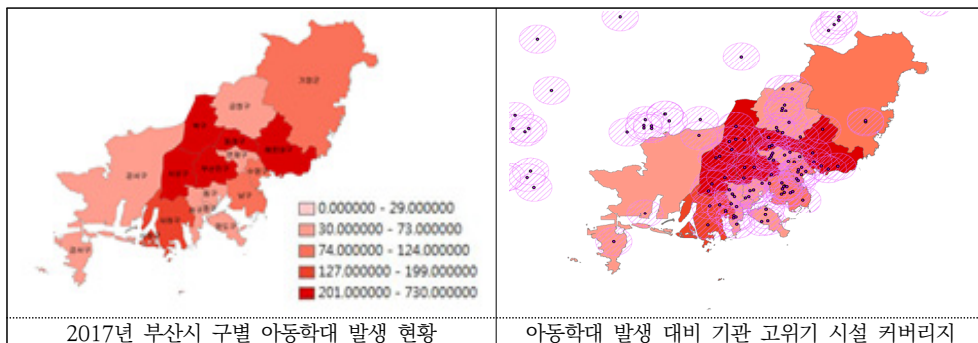
주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 2) 부산광역시

2017년 기준 부산시의 아동학대 발생률은 전국대비 6.8%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 부산시에 적용하여 분석 한 결과 동래구, 부산진구, 북구가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

특히, 부산시의 경우 위기도별 내부의 공급 자원의 비중은 수치적으로는 학대 발생 대비 부족한 수준은 아닌 것으로 보인다. 하지만 기관의 공간적 분포로 살펴보면, 공급 자원이 주로 상권 중심지역에 위치하고 있어, 강서구와 기장군의 경우 시설의 공급이 타 군구에 비해 매우 부족한 것을 확인 할 수 있다. 이는 강서구와 기장군의 경우 학대 발생률이 상대적으로 낮지만, 학대가 발생되었을 경우 학대보호 체계로의 접근성이 매우 낮음을 보여준다.

[그림 4-3] 2017년 부산시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-5〉 2017년 부산시 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
중구	3	27	30	0.1	해운대구	3	242	245	0.8
동구	1	57	58	0.2	수영구	4	74	78	0.3
서구	0	65	65	0.2	부산진구	3	311	314	1.0
사하구	5	130	135	0.4	북구	2	220	222	0.7
영도구	0	60	60	0.2	사상구	4	273	277	0.9
동래구	2	200	202	0.7	강서구	5	64	69	0.2
남구	3	117	120	0.4	기장군	0	103	103	0.3
금정구	0	67	67	0.2	계	35	2,073	2,108	6.8
연제구	0	63	63	0.2					

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

〈표 4-6〉 2017년 부산시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	부산시	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	38	6.5
		아동보호전문기관	62	4	6.5
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	0	0.0
		아동양육시설	268	20	7.5
		아동일시보호시설	16	1	6.3
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	4	6.5
		계	1,062	69	6.5
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	6	12.2
		미혼모가족복지시설	63	5	7.9
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	0	0.0
		청소년쉼터	125	6	4.8
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	5	33.3
		학교밖청소년지원센터	202	15	7.4
		계	475	37	7.8
	총계		1,537	106	6.9

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

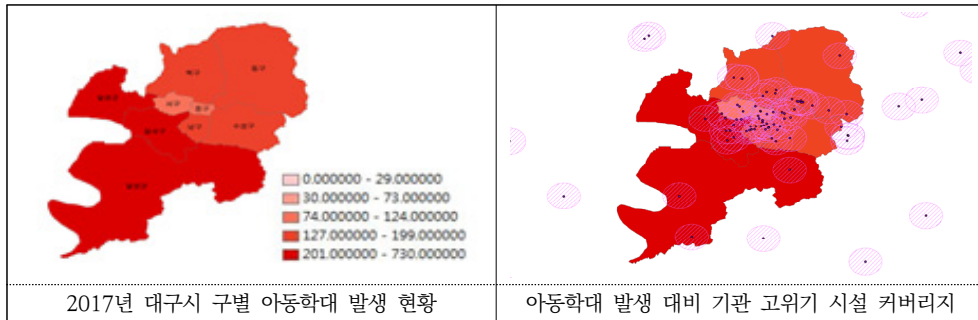
### 3) 대구광역시

2017년 기준 대구시의 아동학대 발생률은 전국대비 5.1%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 부산시에 적용하여 분석 한 결과 동구, 북구, 달서구, 남구, 수성구 달성군이 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다. 대구시의 경우 중구와 서구를 제외한 모든 구가 학대 발생 위험 상위지역에 포함되고, 특히 달서구의 경우 전국 학대 발생률 대비 1.5%의 비중을 차지하는 고위험 지역으로 분석되었다.

대구시의 경우 위기도별 내부의 공급 자원의 비중은 수치적으로 학대 발생대비 부족한 수준으로 보인다. 또한, 학대 발생 비율은 달서구, 달성군, 동구, 북구, 남구에서 높게 나타나고 있는 반면 학대 보호시설의 공간적 분포는 중구와 서구에 집중되어 있어, 대구시의 아동학대 수요-공급은 현황은 매우 불일치함을 확인할 수 있다. 이는 대구시의 아동학대 보호체계에 있어 공간적 사각지대가 크고 이를 위한 보완책이 필요함을 보여준다.

172 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가

[그림 4-4] 2017년 대구시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



<표 4-7> 2017년 대구시 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율
중구	10	112	122	0.4
동구	13	149	162	0.5
북구	3	165	168	0.5
서구	4	120	124	0.4
달서구	63	408	471	1.5
남구	13	156	169	0.5
수성구	5	176	181	0.6
달성군	31	177	208	0.7
계	142	1,463	1,605	5.1

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

<표 4-8> 2017년 대구시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	대구시	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	18	3.1
		아동보호전문기관	62	3	4.8
		아동보호치료시설	6	1	16.7
		아동상담소	30	2	6.7
		아동양육시설	268	20	7.5
		아동일시보호시설	16	1	6.3
		자립지원시설	12	2	16.7
		학대피해아동쉼터	62	2	3.2
		계	1,062	50	4.7
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	5	10.2

구분			시설 수	대구시	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
		미혼모가족복지시설	63	3	4.8
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	1	7.7
		청소년쉼터	125	6	4.8
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	9	4.5
		계	475	24	5.1
	총계		1,537	74	4.8

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

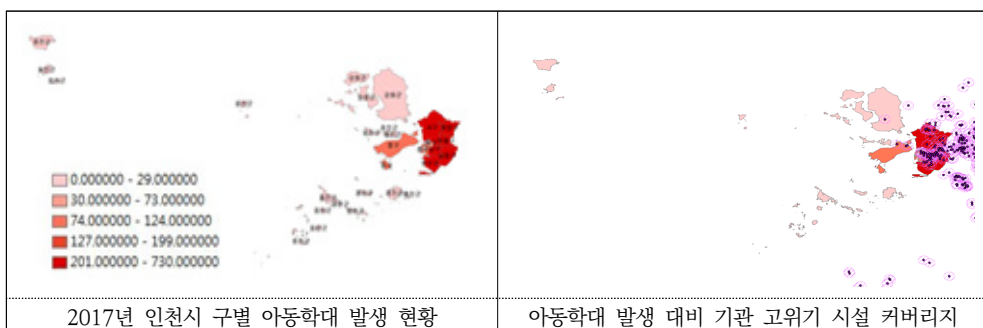
주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

#### 4) 인천광역시

2017년 기준 인천시의 아동학대 발생률은 전국대비 7.2%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 부산시에 적용하여 분석 한 결과 남구, 부평구, 서구, 남동구, 연수구, 계양구가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다. 인천시의 경우 동구, 강화군, 옹진군을 제외한 모든 구가 학대 발생 위험 상위지역에 포함되고, 서구의 경우 전국 학대 발생률 대비 가장 높은 수준인 1.9%의 비중을 차지하였다.

학대 발생 비율이 높은 지역에 보호시설이 집중되어 위치하고 있으나, 섬 지역인 중구, 강화군, 옹진군의 경우 보호시설이 매우 적거나 전무한 것으로 나타났다. 이들 지역의 경우 아동학대 보호체계로의 접근성이 매우 떨어지는 사각지대로, 공간적 아동학대 보호시설 확충의 필요성을 보여준다.

[그림 4-5] 2017년 인천시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



174 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가

〈표 4-9〉 2017년 인천시 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율
중구	1	107	108	0.3
동구	1	30	31	0.1
남구	14	354	368	1.2
부평구	10	302	312	1.0
서구	6	578	584	1.9
남동구	3	267	270	0.9
연수구	0	257	257	0.8
계양구	5	287	292	0.9
강화군	0	4	4	0.0
옹진군	0	29	29	0.1
계	40	2,215	2,255	7.2

자료: 보건복지부-중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

〈표 4-10〉 2017년 인천시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	인천시	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	18	3.1
		아동보호전문기관	62	3	4.8
		아동보호치료시설	6	1	16.7
		아동상담소	30	5	16.7
		아동양육시설	268	9	3.4
		아동일시보호시설	16	1	6.3
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	2	3.2
		계	1,062	40	3.8
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	3	6.1
		미혼모가족복지시설	63	5	7.9
		부자가족복지시설	4	2	50.0
		일시지원복지시설	13	2	15.4
		청소년쉼터	125	8	6.4
		청소년자립지원관	2	2	100.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	9	4.5
계	475	31	6.5		
총계			1,537	71	4.6

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

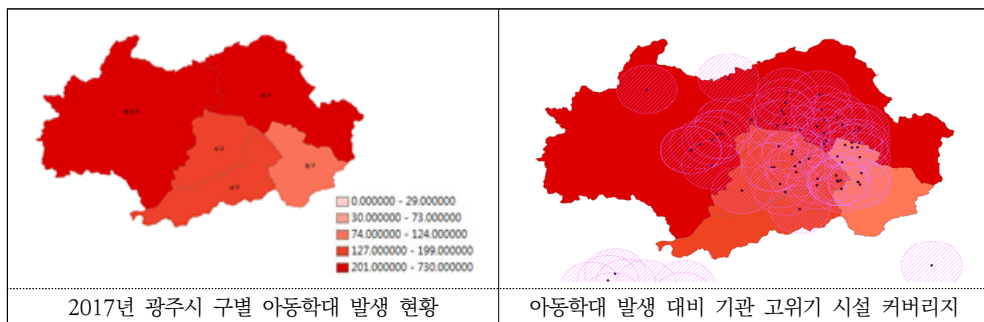


## 5) 광주광역시

2017년 기준 광주의 아동학대 발생률은 전국대비 3.0%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 부산시에 적용하여 분석 한 결과 서구, 남구, 광산구가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

광주시의 경우 수치적으로는 학대발생 대비 보호 시설이 풍부한 것으로 보인다. 그러나, 학대 발생률은 광산구, 북구에서 높게 나타나고 있는 반면 보호체계는 서구, 남구, 동구에 집중되어 있어 수요와 공급간 불일치가 나타남을 알 수 있다. 특히, 광산구와 북구의 경우 학대 발생률이 높은 동시에 넓은 면적을 갖고 있어, 학대 보호 전달체계의 촘촘한 구성이 필요할 것으로 보인다.

[그림 4-6] 2017년 광주시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-11〉 2017년 광주시 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율
북구	6	315	321	1.0
동구	2	73	75	0.2
서구	5	191	196	0.6
남구	0	142	142	0.5
광산구	9	205	214	0.7
계	22	926	948	3.0

자료: 보건복지부-중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정보완하여 사용함.

〈표 4-12〉 2017년 광주시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	광주시	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	34	5.8
		아동보호전문기관	62	2	3.2
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	2	6.7
		아동양육시설	268	10	3.7
		아동일시보호시설	16	1	6.3
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	2	3.2
		계	1,062	53	5.0
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	3	6.1
		미혼모가족복지시설	63	4	6.3
		부자가족복지시설	4	00	0.0
		일시지원복지시설	13	0	0.0
		청소년쉼터	125	5	4.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	6	3.0
		계	475	18	3.8
총계			1,537	71	4.6

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 6) 대전광역시

2017년 기준 광주시의 아동학대 발생률은 전국대비 2.8%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 대전시에 적용하여 분석 한 결과 서구, 유성구, 대덕구가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다. 대전시의 경우 위기도별 내부 공급 자원이 대전시의 중앙을 중심으로 집중되어 있어, 대전 지역의 외곽을 커버하는 공급 자원은 부족함을 확인 할 수 있다.

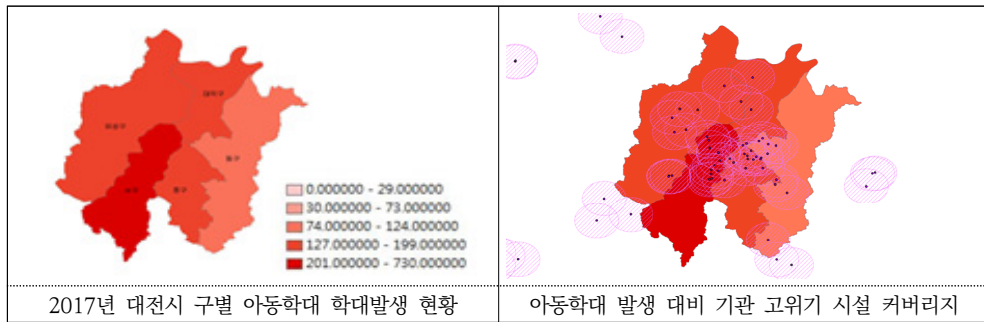
〈표 4-13〉 2017년 대전시 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율
동구	9	107	116	0.4
중구	3	129	132	0.4
서구	10	256	266	0.9
유성구	4	195	199	0.6
대덕구	3	139	142	0.5
계	29	826	855	2.8

자료: 보건복지부중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정보완하여 사용함.

[그림 4-7] 2017년 대전시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-14〉 2017년 대전시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	대전시	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	20	3.4
		아동보호전문기관	62	1	1.6
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	1	3.3
		아동양육시설	268	12	4.5
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	3	4.8
		계	1,062	39	3.7
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터네티드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	1	2.0
		미혼모가족복지시설	63	4	6.3

구분			시설 수	대전시	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	1	7.7
		청소년쉼터	125	6	4.8
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	1	6.7
		학교밖청소년지원센터	202	3	1.5
		계	475	16	3.4
	총계		1,537	55	3.6

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

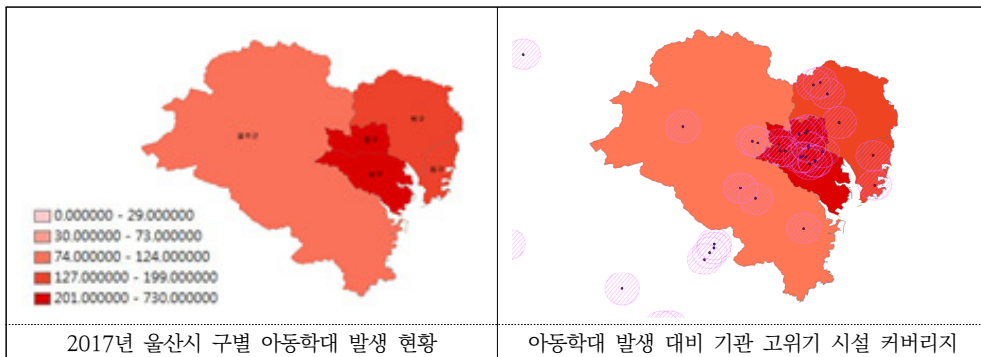
주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 7) 울산광역시

2017년 기준 울산시의 아동학대 발생률은 전국대비 2.7%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 대전시에 적용하여 분석 한 결과 남구, 중구, 동구가 상위 2분위에 포함 되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

특히, 울산시의 경우 위기도별 내부 공급 자원이 남구, 중구, 동구를 중심으로 집중 되어 있어 학대 발생지역을 적절히 커버하고 있는 것으로 보이지만, 넓은 지역을 포괄 하고 있는 울주군과 북구의 아동학대 비중도 3분위 중에 상위권으로 나타나 이들 지역의 아동학대 보호 전달체계의 보완이 필요해 보인다.

[그림 4-8] 2017년 울산시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-15〉 2017년 울산시 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율
남구	7	220	227	0.7
중구	13	191	204	0.7
동구	15	155	170	0.5
북구	19	115	134	0.4
울주군	8	116	124	0.4
계	62	797	859	2.7

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정보완하여 사용함.

〈표 4-16〉 2017년 울산시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	울산시	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	10	1.7
		아동보호전문기관	62	2	3.2
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	0	0.0
		아동양육시설	268	1	0.4
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	0	0.0
		학대피해아동쉼터	62	1	1.6
		계	1,062	16	1.5
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	1	2.0
		미혼모가족복지시설	63	2	3.2
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	2	15.4
		청소년쉼터	125	5	4.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	1	6.7
		학교밖청소년지원센터	202	5	2.5
	계	475	16	3.4	
총계			1,537	32	2.1

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

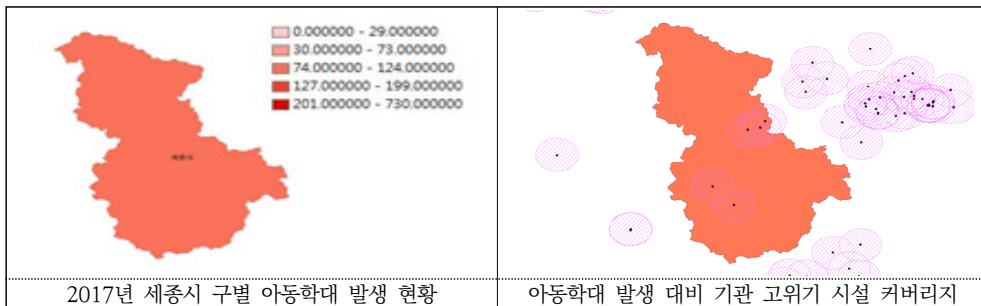
주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 8) 세종특별자치시

2017년 기준 세종시의 아동학대 발생률은 전국대비 0.3%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 서울시에 적용하여 분석 한 결과 세종시의 학대 발생률은 4분위로 낮은 수준이 속하였다. 세종시의 경우 통계 수치가 동단위로 파악 되지 않아 학대 발생 대비 보호체계의 세부 데이터를 분석하기 어려운 한계가 있다.

[그림 4-9] 2017년 세종시 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-17〉 2017년 세종시 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율
세종시	4	97	101	0.3
계	4	97	101	0.3

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관: 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

〈표 4-18〉 2017년 세종시 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	세종시	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	0	0.0
		공동생활가정	588	2	0.3
		아동보호전문기관	62	1	1.6
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	0	0.0
		아동양육시설	268	1	0.4
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	0	0.0
		학대피해아동쉼터	62	0	0.0
		계	1,062	4	0.4

보호수준	구분		시설 수	세종시	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
2		국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	0	0.0
		미혼모가족복지시설	63	0	0.0
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	0	0.0
		청소년쉼터	125	0	0.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	1	0.5
		계	475	1	0.2
		총계	1,537	5	0.3

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

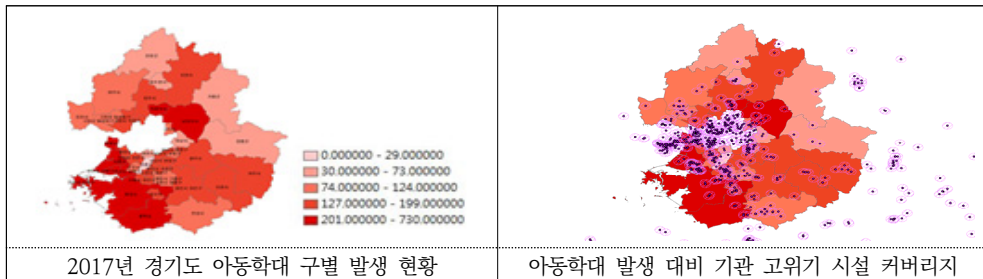
주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 9) 경기도

2017년 기준 경기도의 아동학대 발생률은 전국에서 가장 높은 23.3%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 경기도에 적용하여 분석 한 결과 고양시 덕양구, 부천시 원미구, 부천시 오정구, 광명시, 안산시 단원구, 안산시 상록구, 안양시 동안구, 수원시 권선구, 화성시, 오산시, 용인시 수지구, 용인시 처인구, 평택시, 성남시 수정구, 성남시 분당구, 이천시, 남양주시, 의정부시가 상위 2분위 아동학대 위험지역에 포함되었다.

특히, 경기도의 경우 위기도별 내부의 공급 자원은 위기도가 높을수록 서울시 근접 지역을 둘러싸고 분포되어 있는 것으로 나타나, 경기도 외곽 지역의 학대 발생률이 높은 지역의 경우 보호체계의 사각지대에 놓여 있음을 확인할 수 있다.

[그림 4-10] 2017년 경기도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



182 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가

〈표 4-19〉 2017년 경기도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
고양시 일산동구	4	87	91	0.3	오산시	13	129	142	0.5
고양시 일산서구	10	90	100	0.3	용인시 수지구	4	170	174	0.6
고양시 덕양구	4	147	151	0.5	용인시 처인구	7	142	149	0.5
파주시	4	89	93	0.3	평택시	30	217	247	0.8
김포시	8	99	107	0.3	안성시	8	102	110	0.4
부천시 원미구	11	176	187	0.6	성남시 수정구	6	169	175	0.6
부천시 오정구	7	171	178	0.6	성남시 중원구	7	98	105	0.3
부천시 소사구	0	85	85	0.3	성남시 분당구	7	148	155	0.5
광명시	15	130	145	0.5	광주시	7	122	129	0.4
안산시 단원구	91	639	730	2.4	하남시	2	50	52	0.2
안산시 상록구	65	481	546	1.8	이천시	3	145	148	0.5
과천시	0	37	37	0.1	여주시	0	135	135	0.4
시흥시	57	183	240	0.8	구리시	18	85	103	0.3
안양시 만안구	16	113	119	0.4	남양주시	41	333	374	1.2
안양시 동안구	5	141	146	0.5	양평군	2	47	49	0.2
군포시	5	87	92	0.3	가평군	6	30	36	0.1
의왕시	3	26	29	0.1	의정부시	27	312	339	1.1
수원시 장안구	11	124	135	0.4	양주시	4	167	171	0.6
수원시 권선구	19	150	169	0.5	동두천시	0	53	53	0.2
수원시 팔달구	19	117	136	0.4	연천군	0	55	55	0.2
수원시 영통구	3	106	109	0.4	포천시	5	122	127	0.4
화성시	39	286	325	1.1	계	597	6,501	7,088	23.3
용인시 기흥구	4	106	110	0.4					

자료: 보건복지부 중앙아동보호전문기관, 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

〈표 4-20〉 2017년 경기도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	경기도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	2	11.1
		공동생활가정	588	153	26.0
		아동보호전문기관	62	12	19.4
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	4	13.3
		아동양육시설	268	29	10.8
		아동일시보호시설	16	3	18.8
		자립지원시설	12	0	0.0
		학대피해아동쉼터	62	11	17.7
		계	1,062	214	20.2
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	1	100.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0



보호수준	구분		시설 수	경기도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
		모자가족복지시설	49	3	6.1
		미혼모가족복지시설	63	8	12.7
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	1	7.7
		청소년쉼터	125	29	23.2
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	31	15.3
		계	475	73	15.4
		총계	1,537	287	18.7

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

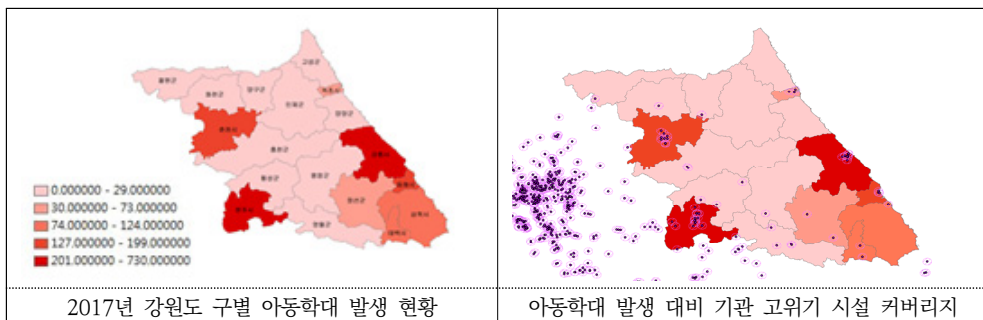
주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 10) 강원도

2017년 기준 강원도의 아동학대 발생률은 전국대비 4.3%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 강원도에 적용하여 분석 한 결과 춘천시, 강릉시, 원주시, 동해시, 삼척시가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

강원도의 지리적 특성상 한 지역이 넓은 공간적 범위를 포괄하고 있어 기관을 중심으로 2.5km 반경을 설정하여도 공간적 범위를 커버하는데 한계가 있다. 더불어, 강원도의 시를 제외한 모든 군의 경우 학대 발생률은 낮지만 학대가 발생하였을 경우 지원 받을 수 있는 보호체계가 매우 열악한 것으로 나타나, 강원도의 공간적 특성을 반영한 대책의 마련이 필요 할 것으로 보인다.

[그림 4-11] 2017년 강원도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



184 사회보장제도 「아동의 안전한 성장을 위한 제도·전달체계 심층분석」 핵심평가

〈표 4-21〉 2017년 강원도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
춘천시	22	146	168	0.5	정선군	0	52	52	0.2
화천군	0	11	11	0.0	태백시	7	91	98	0.3
강릉시	2	206	208	0.7	동해시	15	134	149	0.5
양양군	0	11	11	0.0	삼척시	4	109	113	0.4
속초시	0	56	56	0.2	홍천군	5	19	24	0.1
고성군	0	3	3	0.0	인제군	0	19	19	0.1
원주시	27	227	254	0.8	양구군	0	19	19	0.1
횡성군	2	17	19	0.1	철원군	0	22	22	0.1
영월군	2	7	9	0.0	계	89	1174	1263	4.2
평창군	3	25	28	0.1					

자료: 보건복지부-중앙아동보호전문기관, 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

〈표 4-22〉 2017년 강원도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	강원도	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	25	4.3
		아동보호전문기관	62	4	6.5
		아동보호치료시설	6	1	16.7
		아동상담소	30	3	10.0
		아동양육시설	268	11	4.1
		아동일시보호시설	16	2	12.5
		자립지원시설	12	0	0.0
		학대피해아동쉼터	62	4	6.5
	계	1,062	51	4.8	
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	1	2.0
		미혼모가족복지시설	63	2	3.2
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	0	0.0
		청소년쉼터	125	5	4.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	9	4.5
	계	475	17	3.6	
총계			1,537	68	4.4

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

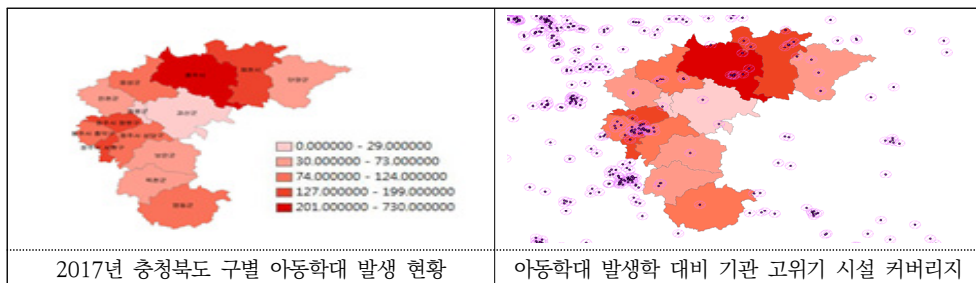
## 11) 충청북도

2017년 기준 충청북도의 아동학대 발생률은 전국대비 4.1%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 충청북도에 적용하여 분석 한 결과 청주시 서원구, 충주시, 제천시가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

충청북도의 경우 학대 보호시설이 학대 발생률이 높은 청주시, 충주시, 제천시에 집중 분포 되어 있으나, 충청북도 지역의 경우 공간적으로 넓은 지역을 포괄하고 있어 기관을 중심으로 한 2.5km 커버리지가 낮은 수준이다. 더불어, 충청북도 내의 군 지역을 중심으로 기관이 타 시도에 비해 고르게 분포되어 있으나 군 지역의 범위가 넓어 커버리지 또한 낮게 나타나고 있다. 이는 충청북도 지역의 공간적 특성을 고려한 학대 보호체계의 마련이 필요함을 보여준다.

만약, 내부 자원 외에 근접지역인 경기도, 충청남도, 경상북도의 자원을 활용할 수 있다면 부족한 아동학대 보호를 위한 공급자원을 보완 할 수 있을 것이다.

[그림 4-12] 2017년 충청북도 아동학대 발생 대비 고위험 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



<표 4-23> 2017년 충청북도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
청주시 상당구	13	64	77	0.2	영동군	8	66	74	0.2
청주시 흥덕구	17	107	124	0.4	옥천군	5	63	68	0.2
청주시 서원구	11	133	144	0.5	보은군	4	58	62	0.2
청주시 청원구	19	111	130	0.4	충주시	25	176	201	0.7
진천군	11	58	69	0.2	제천시	8	189	197	0.6
괴산군	4	12	16	0.1	단양군	8	28	36	0.1
증평군	1	6	7	0.0	계	137	1156	1293	4.1
음성군	3	85	88	0.3					

자료: 보건복지부-중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정보완하여 사용함.

〈표 4-24〉 2017년 충청북도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	충청북도	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	34	5.8
		아동보호전문기관	62	3	4.8
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	0	0.0
		아동양육시설	268	14	5.2
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	7	11.3
		계	1,062	60	5.6
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	2	4.1
		미혼모가족복지시설	63	0	0.0
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	0	0.0
		청소년쉼터	125	6	4.8
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	13	6.4
		계	475	21	4.4
총계			1,537	81	5.3

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

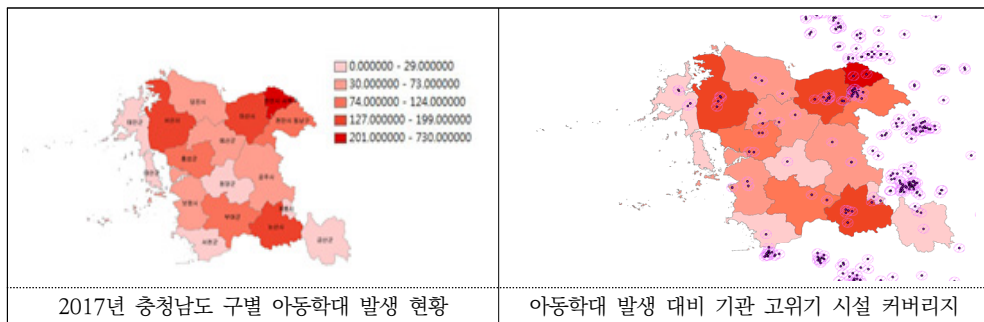
## 12) 충청남도

2017년 기준 충청남도의 아동학대 발생률은 전국대비 4.4%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 충청북도에 적용하여 분석 한 결과 논산시, 천안시 서북구, 서산시가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

충청남도의 경우 학대 보호시설이 학대 발생률이 높은 시 지역을 중심으로 분포 되어 있어, 수요대비 공급이 적정하게 이루어지고 있으나, 충청북도와 유사하게 공간적으로 넓은 지역을 포괄하고 있어 기관을 중심으로 한 2.5km 커버리지가 낮은 수준이다. 더불어, 충청남도 내의 군 지역인 태안군, 보령시, 서천군의 경우 섬을 포괄하고 있

고, 섬지역의 학대 보호체계는 열악한 수준이다. 특히, 섬 지역의 경우 인근 지역의 자원을 활용하기에도 한계가 있어, 충청남도 지역의 공간적 특성을 고려한 학대 보호체계의 마련이 필요함을 보여준다.

[그림 4-13] 2017년 충청남도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-25〉 2017년 충청남도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
금산군	2	27	29	0.1	예산군	4	68	72	0.2
공주시	3	47	50	0.2	당진시	5	68	73	0.2
논산시	5	149	154	0.5	청양군	3	6	9	0.0
계룡시	0	12	12	0.0	홍성군	6	80	86	0.3
부여군	2	94	96	0.3	보령시	2	46	48	0.2
서천군	0	13	13	0.0	서산시	18	163	181	0.6
천안시 동남구	3	106	109	0.4	태안군	2	20	22	0.1
천안시 서북구	8	203	211	0.7	계	66	1,295	1,361	4.4
아산시	3	193	196	0.6					

자료: 보건복지부-중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정보완하여 사용함.

〈표 4-26〉 2017년 충청남도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	충청남도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	2	11.1
		공동생활가정	588	29	4.9
		아동보호전문기관	62	6	9.7
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	2	6.7
		아동양육시설	268	14	5.2

보호수준	구분		시설 수	충청남도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	3	4.8
		계	1,062	57	5.4
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	2	4.1
		미혼모가족복지시설	63	2	3.2
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	1	7.7
		청소년쉼터	125	7	5.6
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	1	6.7
		학교밖청소년지원센터	202	15	7.4
		계	475	28	5.9
	총계		1,537	85	5.5

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

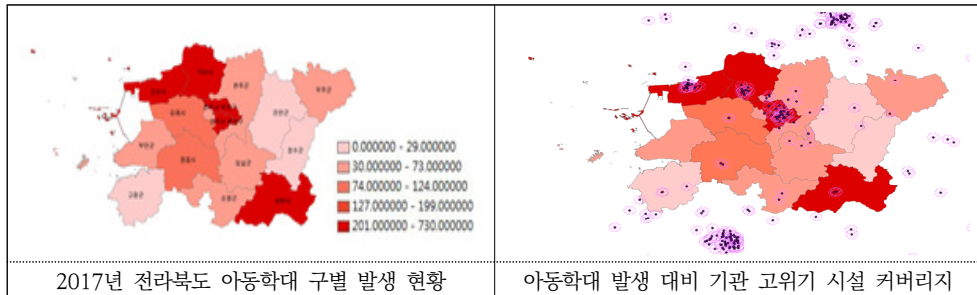
주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

### 13) 전라북도

2017년 기준 전라북도의 아동학대 발생률은 전국대비 6.2%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 충청북도에 적용하여 분석 한 결과 전주시 완산구, 전주시 덕진구, 익산시, 군산시, 남원시가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

전라북도의 경우 학대 보호시설이 학대 발생률이 높은 시 지역을 중심으로 분포되어 있어, 수요대비 공급이 적정하게 이루어지고 있으나, 충청도와 유사하게 공간적으로 넓은 지역을 포괄하고 있어 기관을 중심으로 한 2.5km 커버리지가 낮은 수준이다. 더불어, 전라북도 내의 군 지역인 군산시, 부안군의 경우 섬을 포괄하고 있고, 섬지역의 학대 보호체계는 열악한 수준이다. 특히, 섬 지역의 경우 인근 지역의 자원을 활용하기에도 한계가 있어, 전라북도 지역의 공간적 특성을 고려한 학대 보호체계의 마련이 필요함을 보여준다.

[그림 4-14] 2017년 전라북도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-27〉 2017년 전라북도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
전주시 완산구	15	300	315	1.0	김제시	7	110	117	0.4
전주시 덕진구	21	234	255	0.8	부안군	2	49	51	0.2
완주군	4	63	67	0.2	정읍시	5	83	88	0.3
임실군	6	35	41	0.1	고창군	0	16	16	0.1
진안군	1	16	17	0.1	남원시	39	221	260	0.8
무주군	6	45	51	0.2	순창군	7	63	70	0.2
익산시	19	303	322	1.0	장수군	4	11	15	0.0
군산시	15	235	250	0.8	계	151	1784	1935	6.2

자료: 보건복지부중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정보완하여 사용함.

〈표 4-28〉 2017년 전라북도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	전라북도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	0	0.0
		공동생활가정	588	46	7.8
		아동보호전문기관	62	0	0.0
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	1	3.3
		아동양육시설	268	14	5.2
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	3	4.8
		계	1,062	65	6.1
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터네티드림마을	1	1	100.0
		모자가족복지시설	49	5	10.2
		미혼모가족복지시설	63	2	3.2

보호수준	구분		시설 수	전라북도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	2	15.4
		청소년쉼터	125	5	4.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	10	5.0
		<b>계</b>	<b>475</b>	<b>25</b>	<b>5.3</b>
	<b>총계</b>		<b>1,537</b>	<b>90</b>	<b>5.9</b>

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

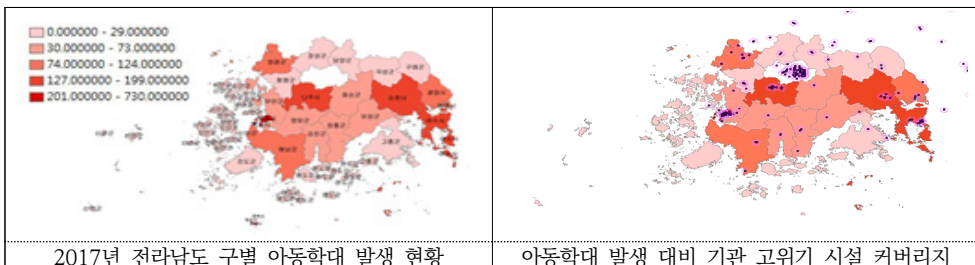
주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 14) 전라남도

2017년 기준 전라남도의 아동학대 발생률은 전국대비 5.8%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 충청북도에 적용하여 분석 한 결과 나주시, 목포시, 순천시, 여수시가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

전라남도의 경우 학대 보호시설이 학대 발생률이 높은 나주시, 목포시, 순천시, 여수시와 영광군, 해남군을 중심으로 분포 되어 있어, 수요대비 공급이 적정하게 이루어지고 있으나 충청도 및 전라북도와 유사하게 공간적으로 넓은 지역을 포괄하고 있어 기관을 중심으로 한 2.5km 커버리지가 낮은 수준이다. 더불어, 전라남도는 신안군, 진도군, 완도군의 경우 넓은 섬 지역을 포괄하고 있으나, 섬지역의 아동 보호체계는 진도군의 저위기 시설 일부를 제외하면 아동학대 보호시설이 전무하여 아동학대 보호의 사각지대에 놓여 있음을 확인할 수 있다. 이는 전라남도 지역의 공간적 특성을 고려한 학대 보호체계의 마련이 필요함을 보여준다.

[그림 4-15] 2017년 전라남도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)





〈표 4-29〉 2017년 전라남도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
영광군	9	68	77	0.2	신안군	0	17	17	0.1
장성군	0	13	13	0.0	해남군	1	75	76	0.2
곡성군	1	18	19	0.1	완도군	0	25	25	0.1
담양군	4	17	21	0.1	진도군	0	28	28	0.1
화순군	14	36	50	0.2	순천시	7	183	190	0.6
나주시	32	129	161	0.5	구례군	0	28	28	0.1
함평군	0	21	21	0.1	광양시	5	70	75	0.2
영암군	3	70	73	0.2	보성군	1	34	35	0.1
강진군	5	48	53	0.2	고흥군	1	26	27	0.1
장흥군	5	59	64	0.2	여수시	16	167	183	0.6
목포시	22	472	494	1.6	계	126	1,653	1,779	5.8
무안군	0	49	49	0.2					

자료: 보건복지부-중앙아동보호전문기관. 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

〈표 4-30〉 2017년 전라남도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

보호수준	구분		시설 수	전라남도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	41	7.0
		아동보호전문기관	62	3	4.8
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	2	6.7
		아동양육시설	268	24	9.0
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	1	8.3
		학대피해아동쉼터	62	6	9.7
		계	1,062	78	7.3
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	2	4.1
		미혼모가족복지시설	63	3	4.8
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	0	0.0
		청소년쉼터	125	5	4.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	16	7.9
		계	475	26	5.5
	총계		1,537	104	6.8

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

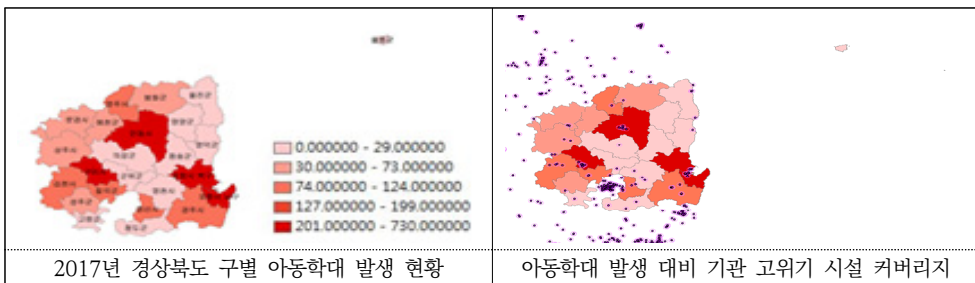
## 15) 경상북도

2017년 기준 경상북도의 아동학대 발생률은 전국대비 6.9%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 충청북도에 적용하여 분석 한 결과 구미시, 안동시, 포항시 남구, 포항시 북구가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다.

경상북도의 경우 학대 보호시설이 학대 발생률이 높은 구미시, 안동시, 포항시 남구, 포항시 북구를 중심으로 분포 되어 있어, 수요대비 공급이 적정하게 이루어지고 있으나 전라도와 경상남도과 유사하게 공간적으로 넓은 지역을 포괄하고 있어 기관을 중심으로 한 2.5km 커버리지는 낮은 수준이다.

그러나, 내부 자원 외에 근접지역인 경상남도, 강원도, 충청북도의 자원이 풍부하여 이를 활용 할 수 있을 경우 경상북도의 공급자원 활용도는 높아질 수 있다.

[그림 4-16] 2017년 경상북도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



<표 4-31> 2017년 경상북도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
경산시	8	83	91	0.3	안동시	20	187	207	0.7
청도군	2	10	12	0.0	청송군	0	8	8	0.0
군위군	0	8	8	0.0	영양군	0	7	7	0.0
고령군	0	9	9	0.0	영덕군	0	24	24	0.1
칠곡군	4	92	96	0.3	울진군	0	12	12	0.0
성주군	3	28	31	0.1	의성군	0	13	13	0.0
구미시	29	320	349	1.1	영천시	7	19	26	0.1
김천시	3	87	90	0.3	경주시	10	105	115	0.4
상주시	13	45	58	0.2	포항시 남구	36	405	441	1.4
문경시	2	53	55	0.2	포항시 북구	28	314	342	1.1
영주시	4	77	81	0.3	울릉군	0	0	0	0.0
봉화군	6	25	31	0.1	계	185	1,983	2,168	6.9
예천군	10	52	62	0.2					

자료: 보건복지부 중앙아동보호전문기관, 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수정·보완하여 사용함.

〈표 4-32〉 2017년 경상북도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	경상북도	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	15	2.6
		아동보호전문기관	62	4	6.5
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	18	60.0
		아동양육시설	268	0	0.0
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	0	0.0
		학대피해아동쉼터	62	5	8.1
		계	1,062	43	4.0
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	6	12.2
		미혼모가족복지시설	63	1	1.6
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	0	0.0
		청소년쉼터	125	6	4.8
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	15	7.4
	계	475	28	5.9	
총계			1,537	71	4.6

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

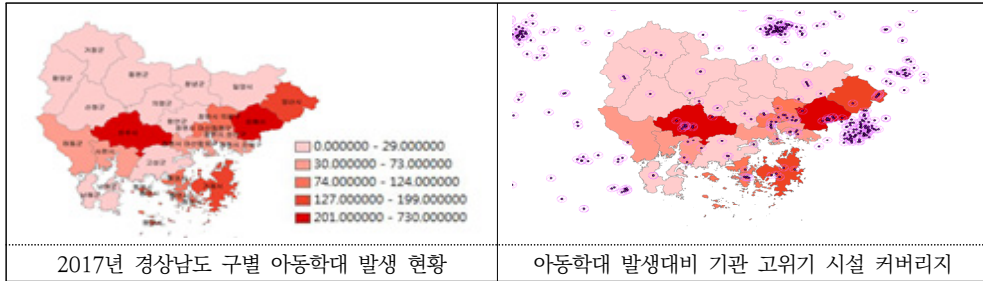
## 16) 경상남도

2017년 기준 경상남도의 아동학대 발생률은 전국대비 4.5%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 충청북도에 적용하여 분석 한 결과 김해시, 양산시, 거제시, 진주시가 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다. 또한, 경상남도는 전라남도과 유사하게 통영시, 거제시, 남해군의 넓은 섬 지역을 포함하고 있는데, 통영시와 거제시의 아동학대 발생률은 타 시도의 섬지역의 학대 발생률 대비 높은 수준이다.

경상남도의 학대 보호시설은 학대 발생률이 높은 김해시, 양산시, 거제시, 진주시와 시 지역인 마산시, 통영시를 중심으로 분포 되어 있고, 그 외의 군 지역의 보호체계는

매우 열악하다. 특히, 하동군과 사천시의 경우 경상남도의 타 군에 비해 아동학대 발생 건수가 높음에도 보호체계는 열악한 것을 확인 할 수 있다.

[그림 4-17] 2017년 경상남도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-33〉 2017년 경상남도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율	구분	응급학대	아동학대	계	비율
김해시	23	241	264	0.9	통영시	8	74	82	0.3
양산시	12	137	149	0.5	거제시	11	133	144	0.5
밀양시	3	24	27	0.1	진주시	7	217	224	0.7
창원시 마산회원구	4	78	82	0.3	사천시	3	54	57	0.2
창원시 마산합포구	3	27	30	0.1	산청군	0	15	15	0.0
창녕군	1	5	6	0.0	하동군	2	35	37	0.1
의령군	0	5	5	0.0	남해군	0	13	13	0.0
함안군	1	20	21	0.1	거창군	1	11	12	0.0
고성군	0	26	26	0.1	함양군	0	4	4	0.0
창원시 의창구	10	74	84	0.3	합천군	0	3	3	0.0
창원시 성산구	1	29	30	0.1	계	95	1271	1366	4.5
창원시 진해구	5	46	51	0.2					

자료: 보건복지부-중앙아동보호전문기관, 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수장보완하여 사용함.

〈표 4-34〉 2017년 경상남도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	경상남도	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	30	5.1
		아동보호전문기관	62	3	4.8
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	0	0.0
		아동양육시설	268	25	9.3

보호수준	구분		시설 수	경상남도	전국대비 비율
	소관	시설유형(소분류)			
2		아동일시보호시설	16	1	6.3
		자립지원시설	12	0	0.0
		학대피해아동쉼터	62	3	4.8
		<b>계</b>	<b>1,062</b>	<b>63</b>	<b>5.9</b>
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	2	4.1
		미혼모가족복지시설	63	3	4.8
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	1	7.7
		청소년쉼터	125	5	4.0
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	7	46.7
		학교밖청소년지원센터	202	18	8.9
		<b>계</b>	<b>475</b>	<b>36</b>	<b>7.6</b>
	<b>총계</b>		<b>1,537</b>	<b>99</b>	<b>6.4</b>

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영체 추출 자료(2018. 8. 24. 추출, 2017.12.31. 기준)

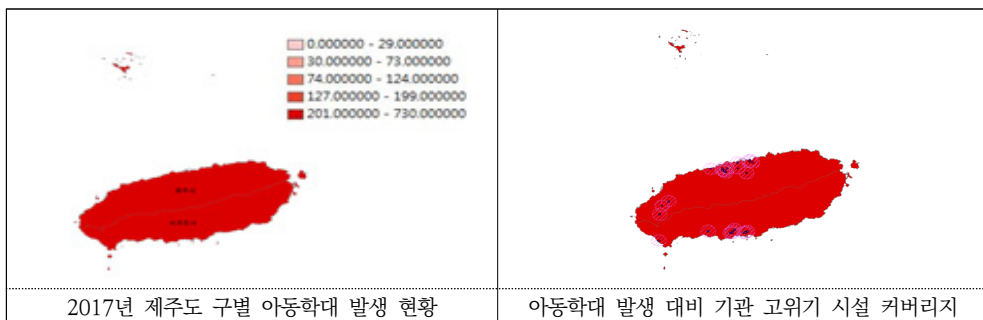
주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

## 17) 제주특별자치도

2017년 기준 제주도의 아동학대 발생률은 전국대비 1.8%이다. 전국 아동학대 발생 지역 5분위를 제주도에 적용하여 분석 한 결과 제주시와 서귀포시 모두 상위 2분위에 포함되는 학대 발생 고위험 지역으로 나타났다. 제주도의 학대 보호시설은 제주의 지역 특성상 주로 해안가를 중심으로 분포하고 있어, 산간지역의 학대 보호체계가 열악함을 파악할 수 있다.

[그림 4-18] 2017년 제주도 아동학대 발생 대비 고위기 기관분포 및 커버리지(2.5km 기준)



〈표 4-35〉 2017년 제주도 군구별 아동학대 신고접수 현황

(단위: 건, %)

구분	응급학대	아동학대	계	비율
제주시	22	277	299	1.0
서귀포시	18	214	232	0.8
계	40	491	531	1.8

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관: 2017년 전국아동학대 현황보고서 p.56-67의 자료를 수장·보완하여 사용함.

〈표 4-36〉 2017년 제주도 고위기 아동보호시설 공급현황

(단위: 개소, %)

구분			시설 수	제주도	전국대비 비율
보호수준	소관	시설유형(소분류)			
고위기	1	가정위탁지원센터	18	1	5.6
		공동생활가정	588	7	1.2
		아동보호전문기관	62	2	3.2
		아동보호치료시설	6	0	0.0
		아동상담소	30	0	0.0
		아동양육시설	268	5	1.9
		아동일시보호시설	16	0	0.0
		자립지원시설	12	0	0.0
		학대피해아동쉼터	62	2	3.2
		계	1,062	17	1.6
	2	국립중앙청소년치료재활센터	1	0	0.0
		국립청소년인터넷드림마을	1	0	0.0
		모자가족복지시설	49	1	2.0
		미혼모가족복지시설	63	3	4.8
		부자가족복지시설	4	0	0.0
		일시지원복지시설	13	1	7.7
		청소년쉼터	125	6	4.8
		청소년자립지원관	2	0	0.0
		청소년회복지원시설	15	0	0.0
		학교밖청소년지원센터	202	3	1.5
계	475	14	2.9		
총계			1,537	31	2.0

자료: 복지부 시설은 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)

주1: 학대피해아동쉼터는 비공개 시설로 Geocoding이 불가능하여 실제 분석에는 포함되지 않음.

주2: 소관1=보건복지부, 소관2=여성가족부, 소관3=시군구

### 제3절 아동학대 발생 대비 아동보호전문기관 공급분석

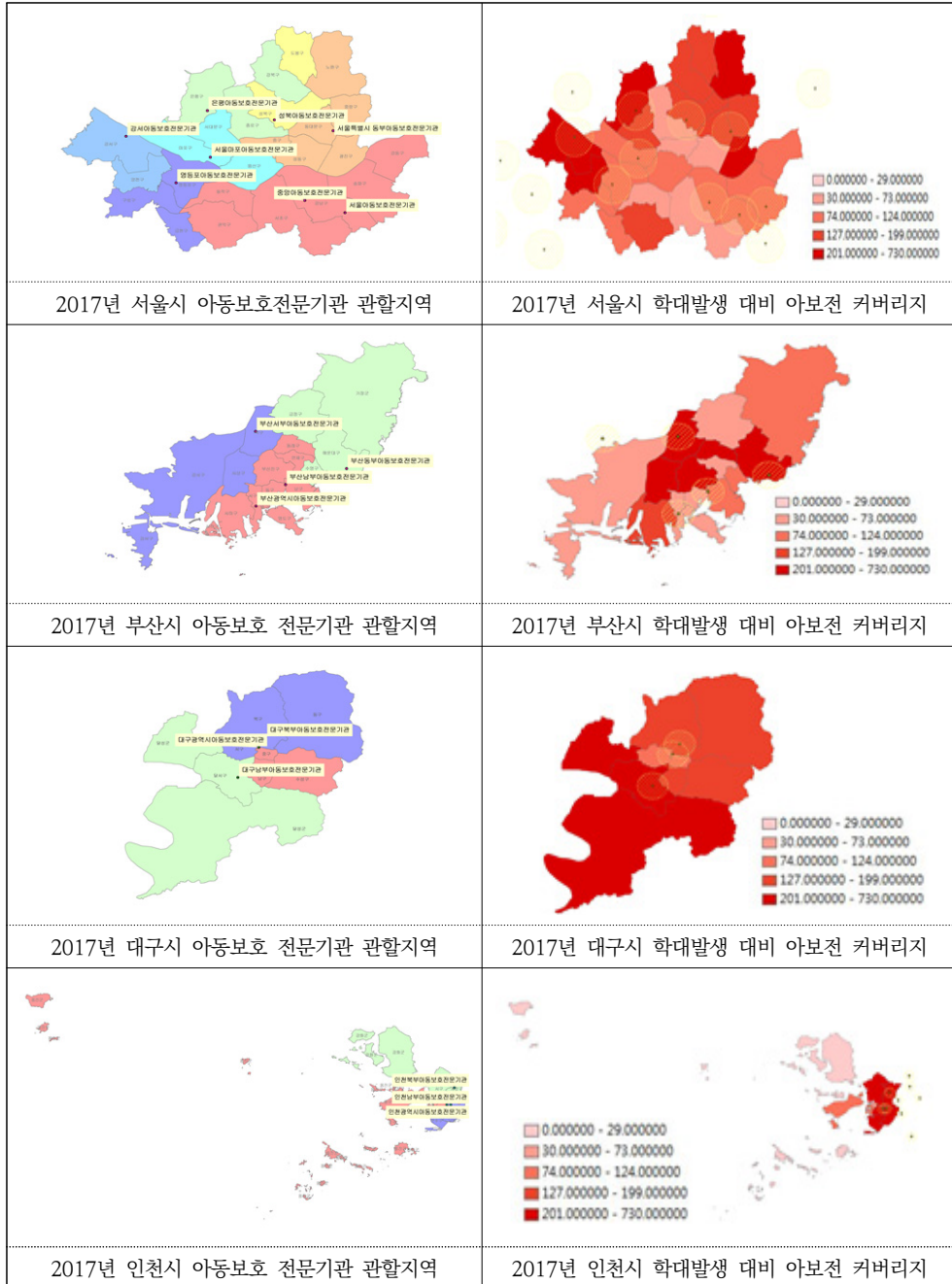
제2절에서는 2017년 기준 아동학대 보호체계에 들어와 있는 고위기 시설의 공급현황을 분석하였다. 하지만, ‘아동학대’ 발생에 있어 핵심적 역할을 수행하고 있는 아동보호전문기관의 현황을 파악하기에는 한계가 있었다. 이에, 본 절에서는 62개 아동보호전문기관의 관할지역을 분석하고, 아동학대 발생대비 아동보호전문기관의 커버리지를 살펴보았다.

첫째, 62개 아동보호전문기관의 관할지역을 분석한 결과 아동보호전문기관 1개소당 관할 지역이 광범위 하다는 것을 알 수 있었다. 서울시와 경기도를 제외하면 적게는 1개소 많게는 4개소의 아동보호전문기관이 한 개 지자체의 아동학대 발생에 대한 대응을 하고 있었다. 특히, 인천시, 충청남도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 경상남도의 아동보호전문기관은 섬 지역을 넓게 포함하고 있는데, 이는 타 지역 대비 아동학대 발생에 대한 신속한 대응의 한계가 있음을 나타낸다. 또한, 이러한 결과는 아동보호전문기관 종사자의 지역 간 업무 난이도의 편차에도 영향을 줄 것으로 보인다. 이는 관할 지역 난이도에 따른 종사자 추가 배치 또는 처우개선 등의 방안 마련이 필요함을 보여준다.

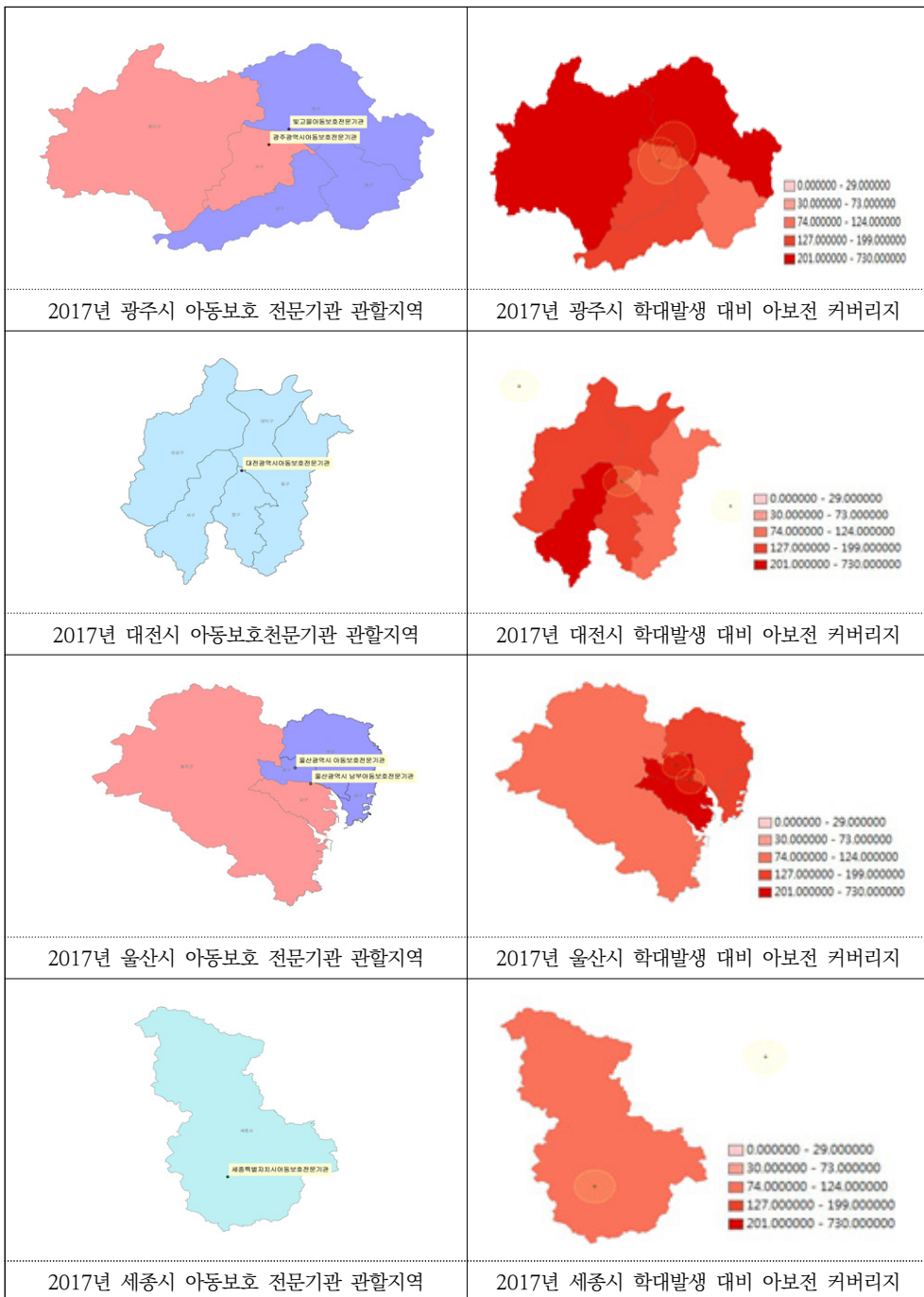
둘째, 아동학대 발생대비 아동보호전문기관의 커버리지를 반경 2.5km를 기준으로 분석한 결과 한 지자체에 배치되어 있는 아동보호전문기관이 커버할 수 있는 공간적 한계가 크고, 아동보호전문기관의 사각지대에 놓여 있는 군구의 범위가 광범위함을 확인 할 수 있었다. 이는 아동학대 발생 고위기 지역임에도 아동보호전문기관의 사각지대에 있는 시도의 군구와 공간적 접근성이 떨어지는 섬 지역에 대한 아동보호전문기관의 확충이 시급함을 보여준다.


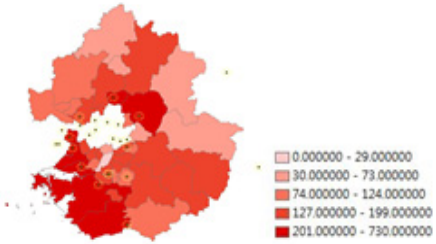

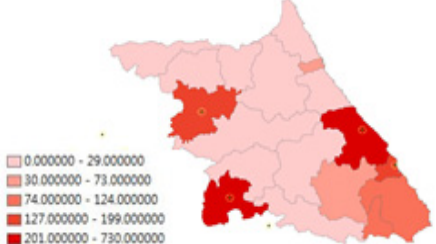

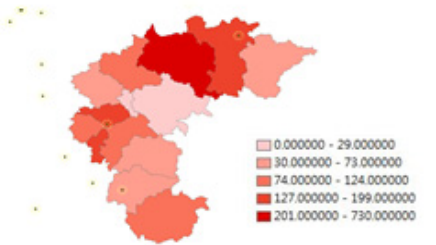
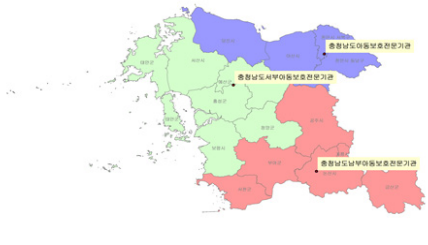
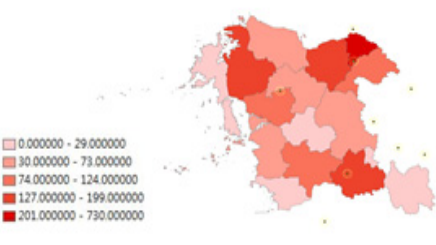
이러한 분석 결과는 아동학대 발생에 있어 핵심적 역할을 수행하고 있는 아동보호전문기관이 충분성과 접근성 측면에서 한계가 크게 나타나고 있음을 확인시켜 주는 결과라고 할 수 있다.

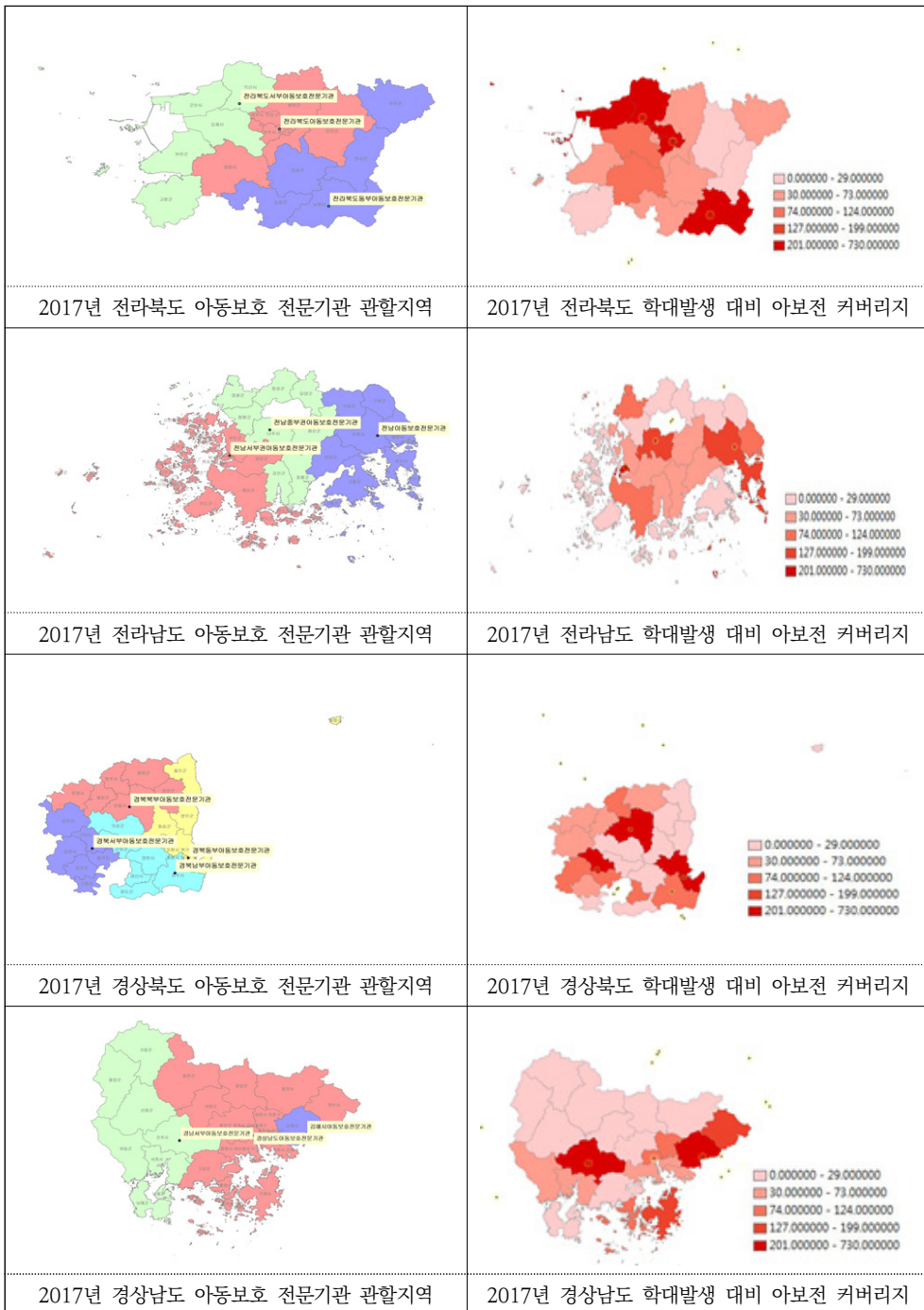
[그림 4-19] 2017년 17개 시도별 아보전 관할지역 및 아동학대 발생 대비 커버리지(2.5km 기준)

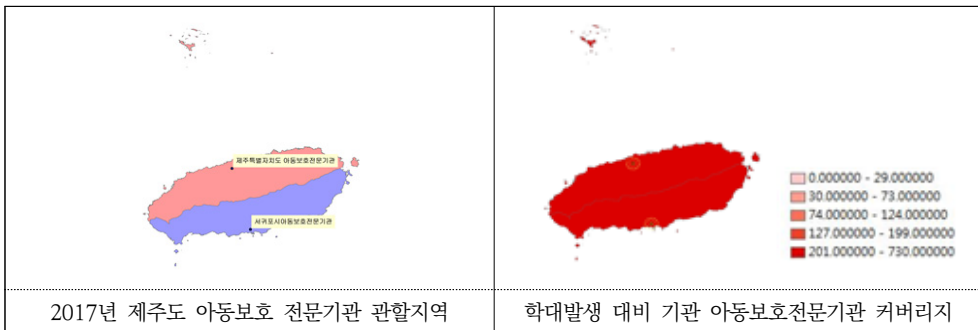






	
2017년 경기도 아동보호 전문기관 관할지역	2017년 경기도 학대발생 대비 아보전 커버리지
	
2017년 강원도 아동보호 전문기관 관할지역	2017년 강원도 학대발생 대비 아보전 커버리지
	
2017년 충청북도 아동보호 전문기관 관할지역	2017년 충청북도 학대발생 대비 아보전 커버리지
	
2017년 충청남도 아동보호 전문기관 관할지역	2017년 충청남도 학대발생 대비 아보전 커버리지





## 제4절 소결

본 장에서는 17개 시도의 아동학대 수요·공급 공간구조 분석을 진행하였다. 이를 통해, 아동학대 발생대비 아동 보호 시설의 전달체계 현황을 접근성 측면에서 확인할 수 있었다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 아동학대 발생건수 대비 아동 보호시설의 공급현황을 보면 수치적으로는 시설이 학대 발생지역에 적정 비율로 공급되고 있는 것처럼 보이지만, 시설의 공간적 배치를 살펴보면 시설배치에 있어 학대피해 발생 지역의 욕구가 균형 있게 고려되지 않고 있음을 보여준다.

이러한 결과는 이용자 중심의 시설 배치가 아닌, 시설 운영자 중심의 기관배치에서 발생된 문제로 볼 수 있다. 즉, 지역 내 아동이 처해진 현황이나 문제를 해결하기 위해 적제 적소에 시설이 배치 된 것이 아닌, 시설 운영자의 편리성과 이윤추구(이용자가 많은 곳에서 시설을 운영하고자 하는) 중심의 기관 배치가 이루어진 것으로 해석할 수 있다. 특히, 도서벽지의 보호체계(시설)가 거의 부재한 것을 보면 이러한 현상이 더욱 명확하게 이해될 수 있다.

이는 아동 보호시설의 민간위탁 운영에 따른 공공성 부재의 영향이기도 하다. 지금도 우후죽순으로 생겨나는 민간 시설을 적재적소에 배치하고 아동복지전달체계를 촘촘히 하여 전달체계(접근성)를 균형 있게 만들기 위해서는 공공의 역할이 필요하다. 이는 공공(주무관청)이 아동복지시설의 배치(접근성)에 대한 근거 법령 및 질적 기준을 마련하여, 지역 내 수요에 따른 적절한 시설의 배치가 이루어질 수 있도록 컨트롤 타

위 역할을 할 필요성을 보여준다.

둘째, 분석결과 지역 내 자원은 부족하나 인근 지역의 자원이 풍부한 지역과 지역 내 자원은 풍부하나 인근지역의 자원이 부족한 지역이 확연하게 나타났다. 이러한 결과는 인근 지역의 자원을 공유할 수 있는 시스템이 구축 된다면 현재 배치되어 있는 자원을 활용하여 예산은 절감하면서 아동보호체계는 더욱 촘촘하게 개편할 수 있음을 보여준다.

그러나 민간시설의 자의적 힘으로는 변화 가능 할 수 없다. 공공의 컨트롤 타워를 중심으로 아동보호 체계를 이용자 중심으로 개편하여, 소관부처(복지부와 여가부)의 행정 정보를 통합하고, 시도의 예산 구조 경계를 허물어 줄 때 가능할 것이다.

셋째, 62개 아동보호전문기관의 관할지역을 분석한 결과 아동보호전문기관 1개소 당 관할 지역이 광범위 하다는 것을 알 수 있었다. 서울시와 경기도를 제외하면 적게는 1개소 많게는 4개소의 아동보호전문기관이 한 개 지자체의 아동학대 발생에 대한 대응을 하고 있었다.

특히, 인천시, 충청남도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 경상남도의 아동보호전문기관은 섬 지역을 넓게 포함하고 있는데, 이는 타 지역 대비 아동학대 발생에 대한 신속한 대응의 한계가 있음을 나타낸다. 또한, 이러한 결과는 아동보호전문기관 종사자의 지역 간 업무 난이도의 편차에도 영향을 줄 것으로 보인다. 이는 관할 지역 난이도에 따른 종사자 추가 배치 또는 처우개선 등의 방안 마련이 필요함을 보여준다.

넷째, 아동학대 발생대비 아동보호전문기관의 커버리지를 반경 2.5km를 기준으로 분석한 결과 한 지자체에 배치되어 있는 아동보호전문기관이 커버할 수 있는 공간적 한계가 크고, 아동보호전문기관의 사각지대에 놓여 있는 군구의 범위가 광범위함을 확인 할 수 있었다.

이러한 결과는 아동학대 발생 고위기 지역임에도 아동보호전문기관의 사각지대에 있는 시도의 군구와 공간적 접근성이 떨어지는 섬 지역에 대한 아동보호전문기관의 확충이 시급함을 보여준다.

본 분석의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 본 분석은 학대발생 신고건수를 수요로 두고 분석한 한계가 있다. 즉, 자의적이던 타의적이던 누군가에 의해 학대가 발생된 것이 파악되어, 아동학대 보호체계 안에 흡수된 사례만이 분석된 것이다. 때문에, 아동학대 사례 발굴의 사각지대에 놓여있는(신고 되지 않은, 신고 할 수 없는) 잠정치를 고려한다면 아동학대 건수는 더 많을 것이라고 판단된다. 이는 아동학대 수요 적용에 있어 한계

점으로 남는다.

둘째, 아동복지시설 중 학대 피해아동쉼터 62개소는 시설의 특성상 비공개 시설이다. 이에 본 분석의 고위기에 시설 커버리지 분석에서 전국 62개의 학대피해아동쉼터가 포함되지 못한 한계가 있다. 이는 고위기의 시설의 분석 결과를 이해하는데 있어 참고 되어야 하는 사항이다.

# 제 5 장

## 국외의 아동보호체계 현황 및 사례분석

제1절 스웨덴의 아동·청소년보호체계

제2절 독일의 아동청소년 보호체계

제3절 소결





# 5

## 국외의 아동보호체계 현황 및 << 사례분석

치명적이고 심각한 아동학대 사건, 충격적인 청소년 폭력사건 등의 급격한 증가에도 불구하고 아동·청소년의 사회적 보호를 위한 사회적 투자는 여전히 낮은 수준에 머물러 있고 분절적 아동·청소년 보호체계는 통합적으로 작동할 전망은 여전히 불투명하다. 이러한 현실에 대해 누군가는 아동·청소년이 정치적으로 자신의 목소리를 내고 자신들을 정치세력화할 수 없기 때문이라는 현실진단을 하기도 하고, 누군가는 아동·청소년의 목소리는 그들의 이해를 대변할 수 있는 부모가 함께 해야 하나, 아동·청소년의 보호에 있어서 부모는 때론 그들을 자신의 부속물로 간주하고 학대 또는 폭력을 가하는 행위자로 존재할 수 밖에 없는 한계를 논하기도 한다.

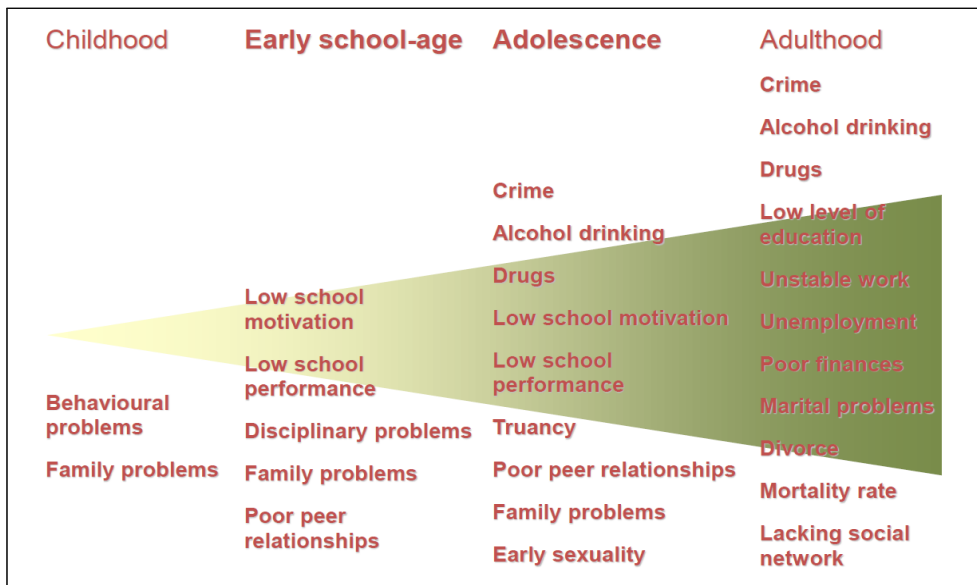
그러나, 경제사회적으로 독립적이지 못한 아동·청소년의 존재 자체가 가지는 취약성으로 인하여, 선거권의 제한, 아동권리의 완전한 실현이 어려운 조건은 동일하게 존재함에도 불구하고, 우리사회의 아동·청소년의 보호와 생존의 권리는 왜 서구사회에 비해 더 큰 제약과 한계를 가지고 있는가? 이러한 맥락에서 서구의 아동·청소년보호체계에 대한 비교연구의 필요성이 제기되었으며, 본 보고서의 핵심적인 문제의식인 “지역을 중심으로”하는 아동·청소년 보호체계가 보다 체계적으로 작동하고 있는 스웨덴과 독일의 사례를 검토하였다. 지역을 중심으로 하는 아동·청소년 보호체계의 핵심은 공적 책임성, 다양한 아동복지 자원의 연계 및 조정을 가능하게 하는 통합성, 각각의 핵심적인 아동청소년 보호서비스의 전문성에 있으며, 스웨덴과 독일은 그 사회문화적 특수성에도 불구하고 아동·청소년보호체계 재구조화를 필요로 하는 우리에게 주는 시사점이 크다. 본 장에서는 스웨덴과 독일의 아동·청소년 보호체계를 공적 책임성, 통합성, 전문성의 측면에서 분석하고 그 함의를 도출하고자 한다.

### 제1절 스웨덴의 아동·청소년보호체계

1928년 페르 알빈 한손(Per Albin Hanson)에 의한 ‘국민의 집’(foklhemmet)은 스웨덴 복지국가의 이념을 함축하고 있다. 국가가 모든 국민들을 위한 좋은 집이 되어

야 한다는 국민의 집에 대한 지향은 스웨덴 복지국가의 보편주의적 평등주의적 특성을 명징하게 보여주고 있다(신필균, 2011). 이러한 맥락에서 “모든 아이는 모두의 아이”라는 스웨덴 아동복지의 비전과 실천은 이해될 수 있다. 아동보호서비스의 대상은 특별한 사회적 지원을 필요로 하는 위기아동·청소년뿐만 아니라 잠재적 위기를 가진 모든 아동을 포함한다. 아동·청소년 보호체계는 모든 아동 및 가족에 대한 보편적 지원을 통한 1차적인 예방적 개입으로부터 중저위험을 가지고 있는 아동·가족에 대한 보호를 통한 2차적 개입, 복합적인 심화된 문제를 가지고 있는 위기아동·가족에 대한 집중적 개입을 통한 3차적 대응체계로 구성되어진다. 초기의 예방과 개입에 대한 정책적 중요성이 강조되며, 촘촘한 사례관리와 서비스 연계를 통한 문제의 조기해결을 위해 노력하고 있다. 초기의 개입은 사후개입에 비해 보다 정책개입의 효과성이 높으며, 보다 단기간에 적은 범위의 개입을 통해 사회적 비용이 더 적게 든다는 장점을 가진다. 이와 같이 모든 아동의 권리를 보호하고 향상하기 위해 스웨덴 정부는 2020년부터 「유엔아동권리협약」을 아동관련 법으로 채택할 예정이다.

[그림 5-1] 아동기문제의 장기화와 문제의 복합성



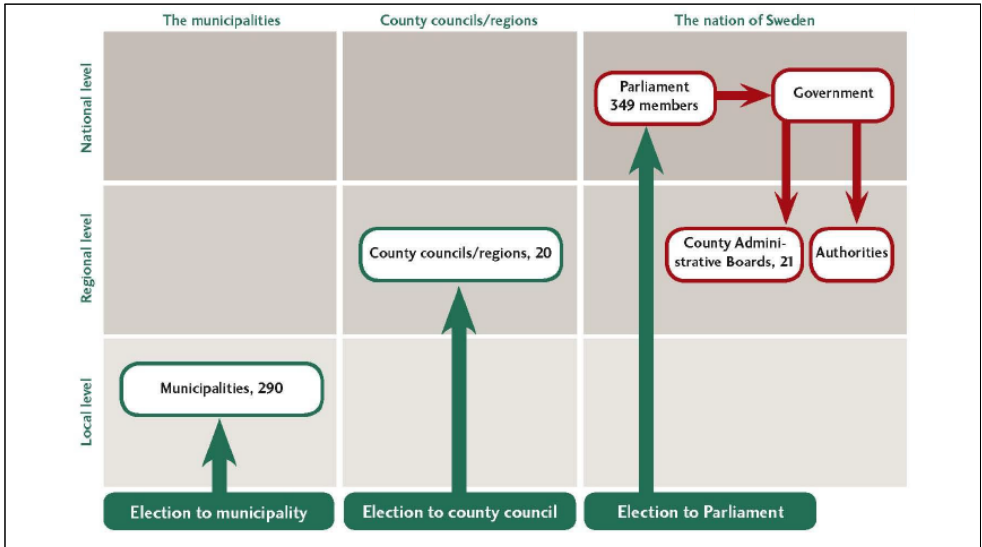
자료: Swedish Association of Local Authorities(2018). Swedish Social Care. p.14.

## 1. 스웨덴의 복지행정체계: 중앙과 지방정부간 관계 및 역할

스웨덴의 복지이념인 “국민의 집”이 제창된 이후, “강한 사회(Det starka samhället)”론이 지속가능한 복지국가와 민주주의의 기틀을 잡기위한 행정개혁의 일환으로 추진되었다. 강한 사회론은 사회복지정책의 확대에 따른 복지수요의 증가 공공분야의 확대, 정치와 행정의 새로운 역할 분담, 예산과 집행의 효율성을 극대화하는 행정개혁과 공공기관의 윤리성 강화의 내용을 담고 있다. 이에 따라 스웨덴은 복지국가를 실현하기 위한 지방정부의 역할을 본격적으로 확대·강화하였다.

스웨덴 행정체계는 중앙정부와 분권화된 지방자치단체로 구성되는 이원적인 체계로서 지방자치단체는 20개의 광역(란드스팅(landsting) 자치단체와 290개의 기초지방자치단체(코뮌(Kommun))가 있다. 지방정부는 중세기 정치적 독립성을 가지고 있었던 부족 공동체로부터 유래되었던 강력한 자치성을 가지고 있으며, 이는 근대 민주주의의 형성과정에서 지방분권화의 기초가 되었다. 스웨덴은 4년 주기로 동시에 치뤄지는 국가차원의 국회(Riksdag), 광역차원에서의 란드스팅(landsting)과 기초단위의 코뮌(kommun) 선거를 통해 의회와 행정책임자를 선출하는 정당명부식 비례대표제 국가이다. 국회에서는 국가의 사회정책 전반의 목적과 방향 등을 결정하는 반면, 지방의회는 각 지역의 특수한 욕구를 반영하여 구체적인 복지정책의 수위와 내용을 결정하는 체계라고 할 수 있다. 스웨덴의 복지행정체계는 우리나라처럼 시정을 책임지는 시장과 의회가 이분화되지 않고 시청/도청과 같은 행정부서는 지방의회에서 의결된 정책 사안을 집행·관리하는 방식으로 공공행정이 이루어진다는 점에서 차이가 있다. 공무원들은 지역단위의 의회에서 결정된 정책을 효율적으로 집행하는 역할을 담당하며 시민은 이 성과에 따라 정치행정 전반을 평가하며 이는 선거결과를 통해 반영된다. 따라서 스웨덴의 정치는 이와 같은 정치, 행정, 시민의 상호관계를 통해서 국민의 생활과 밀접한 생활정치를 구현할 수 있게 된다.

[그림 5-2] 스웨덴 행정체계



자료: Swedish Association of Local Authorities(2018). Swedish Social Care. p.5

스웨덴의 복지행정체계는 소득보장과 사회서비스 제공체제로 분류되어 있다. 소득 보장 급여에 관한 모든 업무는 중앙차원의 사회보험청과 노동청이 지방사무소를 통해 전담하고 있으며, 의료, 교육을 포함하는 사회서비스는 광역과 기초단위가 맡고 있다 (<표 5-1> 참고). 아동복지서비스, 학교, 어린이집, 노인돌봄, 장애인돌봄 등 사회서비스 전반을 포괄하는 복지행정의 상당부분은 지방정부가 자율성과 독립성을 가지고 수행하게 된다. 보다 구체적으로 중앙과 지방단위의 행정부의 구성과 역할을 살펴보면 다음과 같다.

중앙 행정부는 총리실과 13개의 부처, 유럽연합 대표부로 구성되어 있으며, 내각은 예산안의 편성, 제반 행정사항의 결정, 법과 규정, 국제관계 등을 담당하고 중앙정부 산하기구인 청(廳)과 공기업들이 정책의 실질적 집행을 담당한다. 예컨대, 보건사회부는 사회보험청(FK)과 사회복지청(Socialstyrelsen)을 포함하는 다양한 기관과 공사, 연구소에 필요한 업무를 위임한다. 사회보험청은 각종 사회 보험과 보조금 등 국민의 소득보장에 관한 업무를 담당하며 사회복지청은 지방정부가 담당하는 사회서비스 및 보건의료서비스의 지역별 균형발전을 조정하는 역할을 한다.

〈표 5-1〉 스웨덴 사회정책의 내용에 따른 책임 부서

분야	정책	내용	책임 부서
소득보장	노동시장정책	고용, 교육, 직업훈련, 이전보조, 지원 등	국가와 코뮌
	일반 사회보험 (소득보장 급여)	질병보험(+출산보험), 산재보험, 노후보장(연금)	국가
		실업보험 관리	비정부기구 (노조)
	주택, 가족 수당		국가와 코뮌
	기초생활 보조지원(*)		코뮌
환경과 서비스	도시계획 및 환경보호		국가와 코뮌
	건강보호	위생관리, 식품관리, 수질보호, 건강진단	코뮌
	주택정책	건축보조, 주거비지원(자녀가족, 장애인, 노인)	국가와 코뮌
	가족정책	아동수당, 학교급식, 아동돌봄, 학업 보조금 지원	국가와 코뮌
	여가 프로그램	청소년 센터, 각종 스포츠 장소, 욕외 수영(호수), 주민 센터	코뮌
	자문활동 및 상담	사회문제, 가족상담, 법률적 도움	국가, 란드스팅, 코뮌
돌봄과 서비스	보건 의료 정책	신체적, 정신적 질병치료와 재활, 예방의학	란드스팅 (코뮌)
	돌봄 정책	어린이, 청소년 쉼터, 장애인, 알코올/ 약물, 노인 등을 위한 시설과 서비스	코뮌
	범죄 돌봄		국가
보호	노동환경 정책		국가
	노동시간 조정		
	휴가		
	고용보호		
	주거권보호		

출처 : 신필균. (2011). 복지국가 스웨덴, p.86

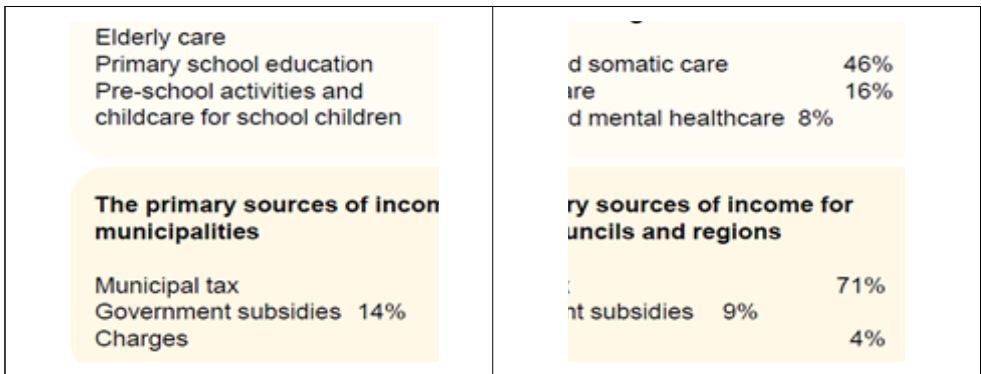
다음으로, 스웨덴의 광역자치단체(란드스팅)는 보건과 의료서비스 영역을 국가로부터 위임받아 책임지며, 기초단위의 1차 의원에서 종합병원에 이르는 공공의료기관과 민간병원에 대한 지원과 감독, 관할 코뮌이 집행하는 아동노인장애인 대상으로 란드스팅과 연계가 있는 서비스를 조정하고 지원하는 기능을 수행한다. 또한, 광역단체는 이 외에 광역단위의 교통체계 구축과 교통 환경에 대한 장기계획, 그리고 문화, 공공서비스, 도시 발전계획 등을 담당한다. 란드스팅은 지방자치법 (kommunallagen)에 의해 세액과 세율을 자율적으로 조정할 수 있는 조세권한을 갖고 있기 때문에 그 자율성과 독립성의 보장이 실질적으로 가능하다.

마지막으로, 기초자치단체(코뮌)는 관할하는 지역의 지역민에 의해 선출되는 코뮌의회(kommunfullmäktige), 정치적 사안별 위원회(kommunstyrelsen)와 행정사무소로 구성된다. 코뮌 행정 사무소는 주민의 생활과 복지에 관해 기초단위에서 별도로 존재하는 사회보험청이나 노동청의 지방사무소와 협력하며, 아동과 청소년 돌봄, 노인돌

봄, 여성, 장애인, 주거 등 지역주민들의 일상생활과 밀접한 사회복지서비스 및 어린이 집에서 부터 고등학교와 성인학교까지의 교육을 담당한다. 란드스팅과 마찬가지로 코핀의 자율적 집행권한과 조세권한은 법에 의해 보장된다. 소득보장 중 기초생활 보조 지원의 경우는 국가 차원에서 기본적인 소득보장이 이루어지나 그 이후에도 생활이 어려운 경우 코핀의 사회서비스 사무소는 국가가 정한 기준선에서 부족한 부분을 추가적으로 지원한다. 이와 같이, 기초자치단체인 코핀은 주민들의 생활과 관계된 복지서비스 전반에서 그 중요한 역할을 수행하며 독립적으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

재정분권은 스웨덴의 지방분권제의 핵심기제라고 할 수 있다. 스웨덴 정부가 거두어 드리는 조세종류는 크게 3가지를 들 수 있는데, 근로소득세, 고용주 부담의 간접세(2018년 기준 사회보험 기여금 31.42%) 그리고 부가가치세로 구성된다. 소득세는 누진적 방법(Progressive Income Tax)으로 국세와 지방세로 구분된다. 국세는 연소득 18,800크로나 이하의 모든 세금을 면제받으며 468,700크로나까지 32%의 지방세 (11%의 광역자치단체, 20%의 기초자치단체)를 납부한다. 468,700크로나 이상 675,700크로나 이하의 소득수준에 속하는 경우 32%의 지방세와 20%의 국세를 납부한다. 675,700크로나 이상의 고소득층에게는 32%의 지방세와 25%의 국세가 부과된다(Wikipedia). 이렇게 볼 때, 국민의 소득세 대부분이 지방세로 이루어져 있으며, 특히 중하층은 소득세를 오직 지방세로만 낸다는 것을 알 수 있다. 지방자치단체의 세입구조는 광역자치단체(란드스팅)의 수입 중 67%, 기초자치단체(코핀)의 수입 중 71%가 지방세를 통해 충당되며, 중앙정부로부터의 보조금은 각각 14%, 9%에 불과한 것으로 나타났다.

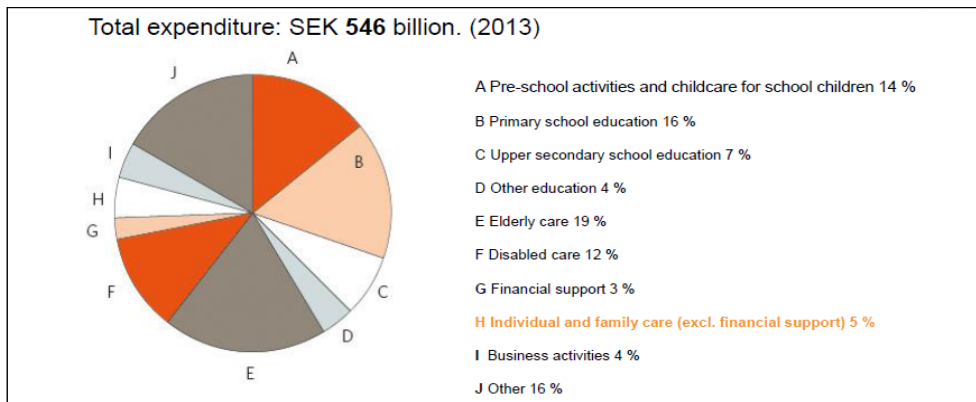
[그림 5-3] 지방정부의 재정구조



자료: Swedish Association of Local Authorities(2018). Swedish Social Care. p.9

또한, 광역지자체의 지출구조를 살펴보면 2013년 기준 주민납세의 대부분(80%)을 주민의 사회서비스, 즉 복지와 교육을 위해 사용하는 것을 알 수 있다.

[그림 5-4] 광역지자체 지출구조



자료: Swedish Association of Local Authorities(2018). Swedish Social Care. p.10

## 2. 지역을 중심으로 하는 스웨덴 아동·청소년 보호체계

### 가. 예방중심의 아동과 청소년을 포괄하는 보호체계

스웨덴의 아동·청소년 보호에 대한 접근방식은 예방적 관점에서 아동과 가족이 필요로 하는 지원과 서비스를 제공하는 가족중심적 성격이 강하다는 점에서 주요한 특징이 있다. 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등 영미권 국가들의 아동보호체계와 가장 대별되는 차이점은 아동보호서비스 전달에 있어서 국가의 역할이다. 스웨덴은 보다 보편주의적이고 통합적인 아동보호체계를 가지고 있으며, 아동학대 및 방임에 대한 예방 및 사후개입은 이러한 체계의 한부분이 된다(International Approaches to Child Protection, 2014). 따라서 보편주의적 아동보호체계에서 가장 핵심적인 보호의 대상은 아동이 속해있는 가정이 되며, 이 점에서 아동을 학대의 위기로부터 분리하고 보호하는 것에 중점을 두는 영미권의 접근방식과의 차이를 발견할 수 있다.

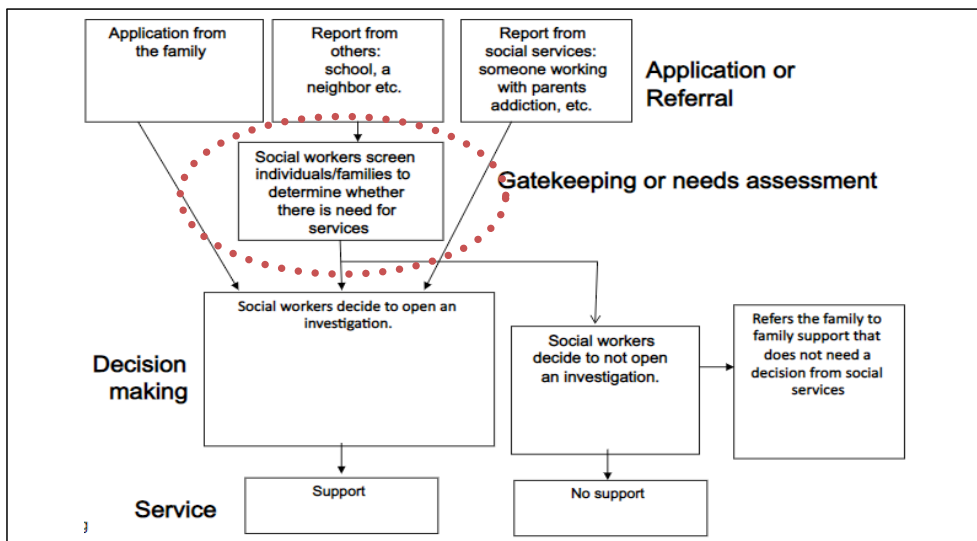
이러한 맥락에서 스웨덴 아동보호서비스 초기개입은 보편적인 서비스와 구별되는 위기 아동 및 청소년을 대상으로 하는 별도의 아동보호체계가 아닌, 1차적 예방체계, 2차적·3차적 대응체계로 이어지는 보편적이고 연속적인 아동복지체계를 전제로 하고

있다. 스웨덴의 아동보호체계는 정부의 강제적 개입이 이루어지는 상황으로 악화되는 것을 예방하기 위해 아동과 가족의 협력을 기초로 하는 지원과 보호를 우선적으로 제공하도록 제도화되어 있다.

[그림-5-5]에서 나타나듯이 아동보호의 개시는 학대의심사례에 대한 신고 또는 지원을 필요로 하는 가족의 신청에 의해 시작되며 지방정부의 공무원인 사회복지사는 해당사례가 아동학대조사 또는 청소년비행 등에 대한 사법적 개입을 필요로 하는 사안인지 가족에 대한 지원과 서비스연계를 필요로 하는 사안인지를 판단하게 된다. 여기에서 주목할 필요가 있는 스웨덴의 아동청소년 보호절차의 고유한 특성은 아동복지서비스의 대상이 아동학대에만 국한되지 않고 청소년비행과 문제행동까지 포괄하고 있다는 점이다. 실제로, Wiklund(2007)는 아동학대와 관련한 아동보호체계의 개시보다는 청소년의 문제행동과 관련한 사례가 대다수라는 점을 발견했다. 이러한 점으로 인해 스웨덴에서의 아동보호발견과 조사사례를 아동학대에 제한된 다른 영미권 국가의 사례와 국제적으로 비교하기 어렵다.

다른 한가지 특징은 아동보호업무에서 사회복지공무원의 초기사례판단이 매우 중요하게 작동하고 있다는 점이다. 이러한 사회복지공무원의 초기판단은 해당 아동 및 가족과의 관계성, 사례판단을 하는 해당 공무원의 전문성과 경륜 등에 의해 달라질 수 있다.

[그림 5-5] 스웨덴 아동보호절차의 개시(entrance)





## 나. 아동보호의 공적 책임성

스웨덴의 아동보호서비스에서 중앙정부는 전반적인 사회서비스법을 제정하고 정책 계획을 수립, 가이드라인을 제공하는 역할을 수행하며, 지방정부는 지방의 비정부기관, 보건기관 등과의 협력을 통해 실질적인 보호절차와 서비스를 제공한다. 아동보호 서비스 관련법규는 사회서비스법(The Social Service Act), 아동·청소년 보호법(The Care of Young Persons Act), 부모법(Parental Code)등이 있다. 사회서비스법은 사회복지체계의 핵심이 되는 법으로 아동보호의 기본원칙은 ‘가족전체’에 대한 지원을 의미하는 것으로 명확히 규정하고 있으며, “각 시·군·구의 사회서비스 의무는 시의회에서 지명한 위원회에서 수행한다”라고 명시하고 있으며, 중앙정부 기관은 이에 대한 감독 책임이 있다고 규정하고 있다. 아동·청소년 보호법(The Care of Young Persons Act)은 아동의 보호 명령과 관련된 절차를 규정하고 있다. 부모법(Parental Code)은 아동의 존중받을 권리를 보장하고, 아동에 대한 신체적 처벌을 해서는 안되며, 모든 형태의 신체적, 정신적, 성적 학대와 무시로부터 보호받아야 함을 명시하고 있다(박명숙, 2005; 박세경 외, 2005 재인용). 이처럼 스웨덴은 아동보호 서비스를 사회적 책임으로 인식하고 관련 비용을 모두 공공에서 지원하며, 서비스도 일상생활 전반에 대해 포괄적으로 지원한다(박명숙, 2006).

이러한 법적 근거를 가지고, 289개의 지방정부는 아동보호서비스를 제공하고 있다. 지방정부에 부여된 상당한 수준의 자율성에 따라 아동보호서비스 절차와 내용은 매우 다양하게 나타나기는 하지만, 아동보호서비스를 수행하는 담당자는 지방정부기관이 고용한 공무원이라는 점은 공통적이다. 스웨덴 전체 노동인구의 25%를 차지하고 있는 지방정부의 공무원 인력은 아동보호서비스, 어린이집, 장애인, 노인, 기타 사회서비스 전반의 사례관리와 서비스의 직접제공을 담당하고 있다. 예외적으로, 아동 및 가족에 대한 치료나 외래진료 등 민간기관이나 NGO에 의해 직접적인 서비스를 제공해야 할 경우, 이에 관한 결정은 시 아동복지위원회를 거쳐서 최종적으로 내려진다.

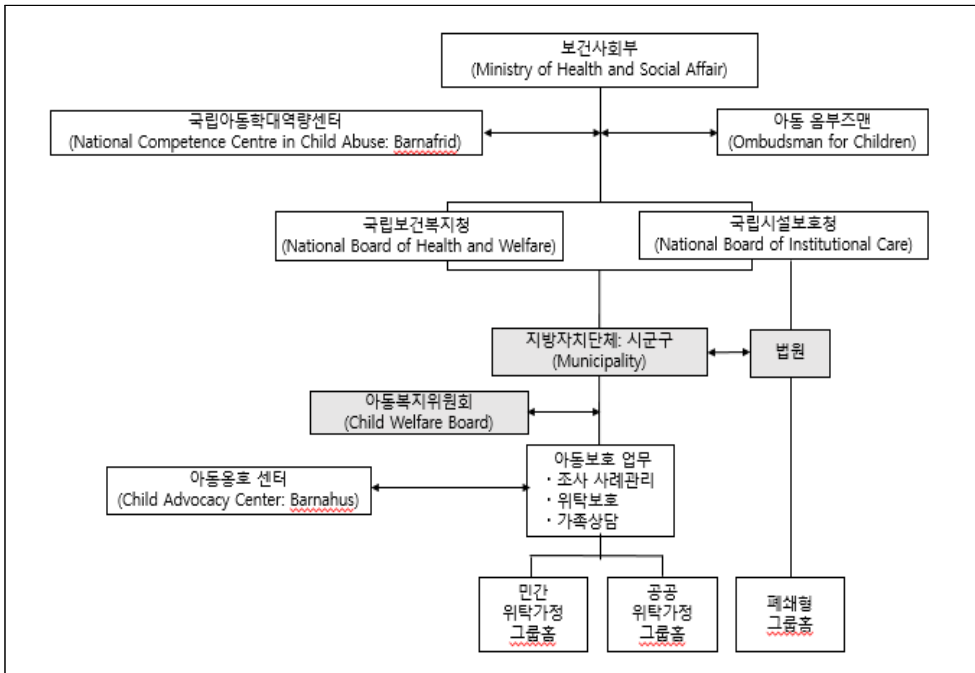
## 다. 아동보호의 공적 책임성

스웨덴의 아동청소년 업무의 주무부처는 보건사회부(Ministry of Health and Social Affair)이다. 보건사회부는 국립아동학대역량센터(National Competence

Center in Child Abuse Barnafriid)와 아동옴부즈맨(Ombudsman for Children)의 연구를 기초로 아동청소년보호제도의 정책방향을 제시하고 정책계획을 수립한다. 산하기구로 국립보건복지청(National Board of Health and Welfare)과 국립시설보호청(National Board of Institutional Care)이 있다. 국립보건복지청은 지방정부가 아동보호서비스를 제공하는데 필요한 가이드라인과 규정을 제시하며, 각 지방정부에서 제공하는 아동보호서비스에 관한 통계자료를 분석하고 보다 효과적인 아동보호 서비스 업무를 수행할 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다. 국립시설보호청에서는 위기아동청소년중 자살위험, 비행 등으로 법원이 의뢰한 아동청소년에 대한 집중적 치료 및 교육을 제공한다(김형태 등, 2017).

지방정부에서는 조사 및 사례관리, 위탁보호, 가족지원 등 아동보호의 제반업무를 수행하며 아동의 분리, 원가정복귀 등의 주요한 아동보호와 관련한 의사결정은 지방정부에 설치된 아동복지위원회의 승인을 필요로 한다.

[그림 5-6] 스웨덴 아동보호업무 담당기관

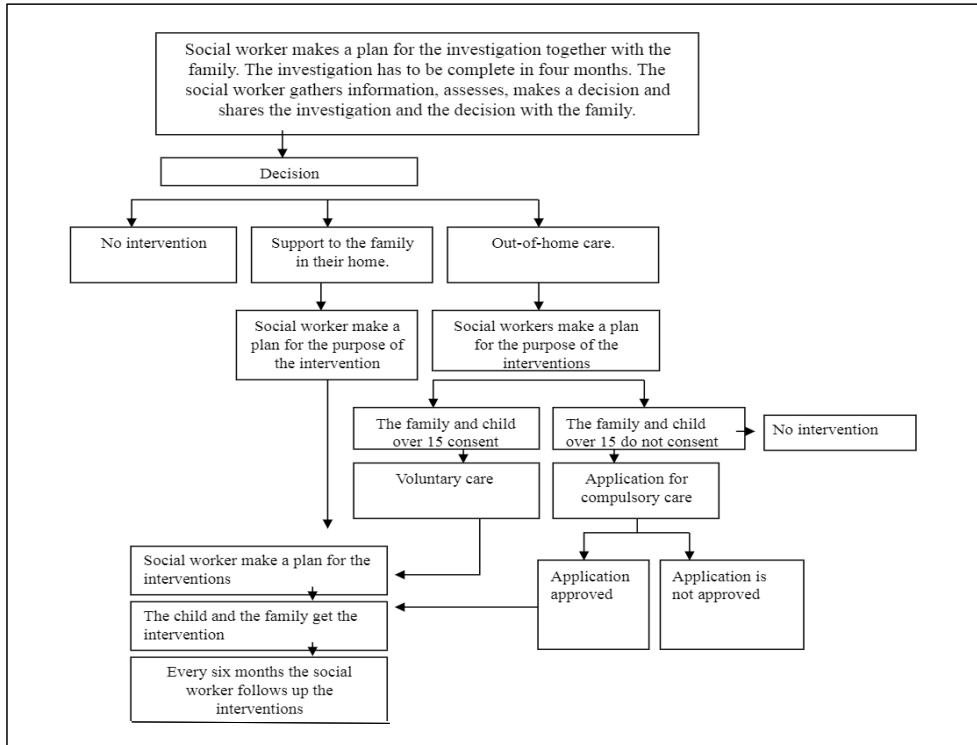


자료: 김형태 등. (2017).

아동보호의 구체적인 업무절차는 [그림 5-7]과 같다. 지방정부의 사회복지공무원은 아동청소년의 위기사정, 판단, 조치, 서비스제공 및 종결, 사후관리에 이르는 전 과정에 대한 책임을 지고 있다. 직접적인 아동가족지원 서비스를 제공할 수 있는 상담사, 전문가 등이 지방정부의 공무원으로 채용되어 서비스를 제공하고 있다. 먼저, 아동학대에 대한 신고 또는 지원신청으로 사례의 개입필요성을 사정하고 개입의 필요성과 수위를 결정한다. 아동 및 가정에 대한 지원이 필요할 경우, 개입을 위한 사례관리계획을 수립하고 가족지원서비스를 연계하고 제공한다. 개입이후 6개월 단위로 사후관리(follows-up)를 진행한다. 일시적인 가정의 보호가 필요할 경우, 아동과 부모의 동의 여부에 따라 자발적 보호(Voluntary care)와 강제적 개입(Compulsory care)과 보호절차로 구분하여 아동에 대한 보호 및 가족에 대한 지원을 제공한다. 강제적인 개입조치는 부모의 동의를 얻지 못할 경우 아동복지위원회의 승인절차를 거쳐 2주 이내에 법원에 분리요청을 하는 절차를 따르게 된다.

아동의 분리조치 이후 해당 아동·청소년은 지방정부에서 운영하는 위탁가정에서 보호하고 위탁부모에게는 일정 금액의 급여, 아동의 의식주 및 교육에 대한 지원이 이루어진다. 위탁가정에 대한 보수교육 및 모니터링은 지방정부에서 담당하고 있다. 또한, 가정의 일시보호를 받는 동안, 아동의 원가정 복귀가 조속히 가능하도록 아동의 부모와 아동의 정기적 만남, 부모교육·상담 및 가족지원서비스를 동시적으로 진행하는 방식으로 6개월 단위의 사례관리를 지속적으로 수행한다(강제분리의 경우, 6개월 단위로 법원의 사후관리를 필요로 함). 아동의 원가정복귀가 가능한 가족관계 및 가족기능의 회복이 이루어졌다고 판단될 때 아동은 원가정으로 돌아가게 된다. 그러나 아동의 일시분리기간이 3년이 경과했을 경우, 위탁가정은 아동에 대한 후견권과 같은 법적 권한을 부여받을 수 있게 된다. 그럼에도 불구하고, 원가정 복귀의 가능성은 여전히 열려 두며 친권은 박탈하지 않는다(김형태 등, 2017)

[그림 5-7] 스웨덴 아동보호절차도: 학대사건의 조사 및 개입



## 라. 스웨덴 아동보호정책의 도전: 가족지원과 아동보호의 경계

이상의 논의를 통해 스웨덴의 아동보호정책과 체계는 아동보호에 대한 보편주의적 접근과 가족지원 중심의 가치를 기반으로 하고 있으며, 아동보호의 사회적 책무성과 공적 책임성을 법과 제도를 통해 구현하고 있음을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 스웨덴의 아동보호는 그 실현과정에서 다양한 한계와 문제점에 직면하고 있다. 스웨덴의 사회서비스법은 부모와의 협력관계를 강화하여 아동과 가족에 대한 예방적이고 자발적인 동의에 기초한 가족지원과 아동보호라는 정책목표를 분명히 하고 있다. 동시에, 스웨덴의 아동·청소년 보호체계는 신고의무자제도의 도입 및 아동청소년보호법에 기초한 비행청소년에 대한 강제적 개입 등 사법적 통제기제를 동시에 활용하고 있는 복합적인 보호체계로서 기능하고 있다(Bromfield, Hietamaki, Kindler, Ponnert., 2012). 이와 같은 스웨덴 아동·청소년 보호체계의 이중적인 접근방식은 실천과정에서

아동보호와 가족지원을 구분하는 기준과 정의의 모호함을 초래할 수 있다. 지원과 통제의 구분은 “동의”여부를 기초로 한다. 그러나 위기아동사례판정은 지방정부의 사회복지사의 주관적 판단에 많은 부분이 맡겨져 있고, 사회복지사와 대상아동 및 가족의 관계, 사회복지사의 경력과 전문성 등에 따라 판단의 자의성과 편차가 존재할 수 밖에 없다. 이로 인해, 스웨덴의 사회서비스와 아동보호체계는 위기아동·청소년 사례에 대한 조사의 체계와 방법론의 부재라는 비판을 받아왔다. 이에 1999년 국립보건복지청은 사회서비스의 조사절차와 방식, 대상자의 의무조항 등에 대한 체계화작업을 시도하였으며 영국에서 도입한 위기아동가족 사정체계(A Framework for the Assessment of Children in Need and their Families)인 “Children’s Need in Focus”를 지방정부의 사회서비스에서 활용하기 시작하는 등 이러한 문제를 해소하려는 노력을 계속 해왔다. 또한, 최근 들어 가족지원 중심의 아동보호체계에서 아동의 의견이 사례의 판단과 개입 시 반영되어야 한다는 문제의식이 확대되면서 최근 스웨덴은 아동보호체계에서 아동이 주요한 주체로서 자신의 목소리를 낼 수 있는 제도적 방안마련을 모색하고 있다.

## 제2절 독일의 아동청소년 보호체계

### 1. 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)을 기초로 한 국가의 아동보호 개입

보충성의 원칙은 독일의 사회보장체계 전반을 관통하고 있으며, 이는 아동청소년의 지원 및 보호에도 가장 기본적인 접근방식이 되고 있다. 보충성의 원리는 민간이나 개인이 책임과 역할을 가지고 다양한 임무를 수행하고, 국가의 개입은 최종적이고 보충적으로 이뤄져야 한다는 것이고 이것이 독일의 사회복지정책의 근간이 되어 왔다(Thole, W., Hoeblich, D., Ahmed, S., 2012: 295; 홍문기, 2015). 이러한 보충성의 원리로부터 아동보호에 있어서 아동, 부모, 국가의 관계성이 설명될 수 있다. 부모는 아동의 양육권자로서 아동보호의 기본적인 권한과 책임을 부여받고 있다. 부모가 아동의 보호를 제대로 이행하지 않았을 때 국가는 아동을 사회적 보호의 대상으로 규정하고 학대 등 위험한 환경과 조건으로부터 아동을 보호할 수 있는 적절한 보호와 조

치를 취해야 한다. 이때, 부모는 국가의 아동보호개입에 대한 거부권을 행사할 수 없다.

이와 같은 독일의 아동청소년 지원원리는 독일연방공화국기본법(헌법)에서 명확하게 규정되어 있다. 헌법 제 6조 2항 1-2절은 아동과 청소년의 양육 및 지원의 권리와 책임이 국가에 앞서 부모에게 권리가 있음을 규정하고 있다. 제 3절에서는 부모가 적절히 아동의 양육과 보호기능을 수행하지 않았을 경우 국가가 부모의 친권에 개입할 수 있다고 명시하고 있다. 국가의 아동청소년 지원 및 보호의 업무는 타 업무와는 달리 명확하게 보호의 주체를 국가에게 두고 청소년지원 및 보호의 총괄적 책임(Gesamtverantwortung)을 국가 청소년청(Jugendamt)이 담당하도록 함으로써 국가의 책임을 명확히 실현할 수 있도록 하였다. 이는 아동보호의 대부분이 가정 내에서 발생하고 친권에 대한 정지 또는 박탈 등의 개입필요성이 있으며, 아동보호의 문제가 가진 복합적 성격으로 인하여 국가 및 사회로부터의 통합적 차원의 지원을 필요로 하기 때문이다.

## 가. 독일 아동보호의 법적 근거

독일의 아동보호시스템은 다양한 관련법들의 연계를 근거로 하여 작동한다. 헌법, 아동청소년지원법, 민법과 연방아동보호법은 독일아동 보호체계의 근거법이 되고 있다. 먼저, 1990년도 아동청소년지원법(KJHG: Kinder- und Jugendhilfe gesetz<sup>4)</sup>) 시행, 2005년도 아동청소년지원법의 개정(KICK: Kinder- und Jugendhilfe weiter- entwicklungsgesetzes)을 통해, 독일의 아동·청소년 보호체계는 기존의 예방적 지원체계를 보완하기 위해 국가의 강한 개입 의지를 표명하고 그 절차와 내용을 구체화하였다. 예컨대, 아동보호문제와 관련하여 청소년청의 개입시기, 일시보호절차와 규정, 기관 간 협력의무, 가정법원의 개입방식 등에 대한 세부적인 내용이 추가되어 규정되었다(KJHG 8a). 민법(BGB: Buergerliches Gesetzbuch<sup>5)</sup>)을 통해서 가정법원을 통한 친권의 제한과 관련된 제반 조치들을 규정하고 있다. 연방아동보호법(BkiSchG: Bundeskinderschutz- gesetz<sup>6)</sup>)에서는 다양한 아동·청소년 보호기관들의 의무적인 협력과 아동학대 의심 시 아동보호를 위한 정보제공과 관련된 사항을 규정하고 있다. 아동학대범죄 등에 대한 대응으로서 형사처벌에 관련된 것은 형법(StGB: Strafgesetzbuch)에 규정되어 있다.

〈표 5-2〉 독일의 아동·청소년 보호를 위한 관계법령과 내용

근거법령	내용
헌법	- 아동과 청소년의 양육과 교육지원은 국가에 앞서 부모에게 권리가 있음을 규정 - 부모가 적절히 아동의 양육과 보호기능을 수행하지 않았을 때 국가는 친권에 개입할 수 있다고 명시
연방아동보호법(Bundeskinderschutz- gesetz6)	- 여러 기관들의 의무적인 협력과 아동학대 의심시 아동 보호를 위한 정보제공과 관련된 사항
아동청소년지원법(KICK: Kinder- und Jugendhilfe weiter- entwicklungsgesetzes)	- 아동보호문제와 관련하여 청소년청의 개입시기, 일시보호, 협력의무, 가정법원의 개입 등 세부적인 내용이 추가
민법(Buergerliches Gesetzbuch5)	- 가정법원을 통한 친권의 제한과 관련된 조치
형법(Strafgesetzbuch)	- 형사처벌에 관련된 규정

#### 나. 신고와 처벌보다는 예방과 지원으로

독일의 아동청소년보호는 신고와 처벌보다는 예방과 지원을 중심으로 한다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다. 1960년대 미국, 네덜란드 등에서 아동학대로부터 아동보호를 위한 신고의무자제도의 도입이 적극적으로 논의되면서 독일에서도 신고시스템의 도입을 검토한 바 있다. 하지만 과거 나치즘 정부의 전체주의적 정권의 경험이 있는 독일은 중앙정부의 통제와 감독, 정보공유와 활용 등 단일한 중앙컨트롤장치와 사회적 감시(밀고)시스템에 대한 사회적 거부감이 매우 강하였다. 아동학대 신고의무자제도의 도입에 대한 사회적 논의과정에서 독일은 사후개입적인 아동보호체계보다는 예방적인 관점의 아동보호체계의 구축을 지향해야 한다는 합의점에 도달했다. 이에, 신고의무자제도의 도입보다는 사전예방적이고 비처벌적인 관점에서 지역사회공동체 안에서 가족지원적 접근을 강화해야 한다는 원칙을 명확히 했다. 다수를 차지하고 있는 중저위험도의 아동학대 의심사례에 대한 엄벌주의적 접근은 피해아동과 부모에 대한 비효율적인 국가의 개입과 낙인감을 높이고, 시스템의 부작용을 높일 수 있다는 점에서 한계가 있다. 또한, 가정 내에서 발생하는 아동학대의 성격이 친밀한 공간 내의 사적인 성격이 강하고, 특히 학대유형 중 정서적 학대 및 성학대의 경우 신고의무자가 아동학대여부를 판단하기 어렵다는 점에서 신고시스템의 한계는 더욱 크게 존재한다 할 수 있다.

이러한 문제의식에서 출발하여 독일의 아동청소년 보호체계는 모든 아동을 위한 보편적인 아동청소년 보호서비스의 제공을 핵심으로 하는 1차적 아동청소년보호체계의

강화로 특징지워진다. 아동청소년을 위한 보편적인 서비스는 아동수당(Kindergeld), 부모수당(Elterngeld), 양육수당(Betreuungsgeld), 자녀수에 따른 세금공제, 등록금 없는 학교 등을 포함한다. 부모의 실직이나 이혼 등 가정의 위기상황이 발생할 경우, 2차적 아동청소년보호체계가 작동하며, 청소년청을 통해 지원적·보충적·대체 서비스가 제공된다. 2차적 지원서비스는 주거수당(Wohnungsgeld), 아동추가수당(Kinderzuschlag), 자녀돌봄 서비스(Tagesmutter) 등 다양한 가정 지원 프로그램을 포함한다.

## 2. 독일의 아동·청소년의 통합적 보호체계

연방헌법, 연방아동보호법, 아동청소년지원법 등 다양한 수준의 아동청소년 보호 관계법령에 근거하여 아동·청소년 보호업무는 청소년청, 가정법원, 그리고 지역의 민간기구로 위임되어 지역에서 수행되어진다([그림 5-8] 참고). 독일의 아동·청소년 보호 체계의 특징은 첫째 각각의 아동·청소년 보호업무의 역할과 규정이 명확하게 규정되어 있는 통합적인 체계라는 점이며, 둘째, 민간기구가 아동·청소년 보호를 위한 다양한 서비스제공 등의 측면에서 매우 중요한 역할과 기능을 수행하고 있다는 점이다.

〈표 5-3〉 아동보호업무 담당기구와 근거법

아동보호업무담당기구	근거법
청소년청	아동청소년지원법
가정법원	민법
경찰	경찰법
사법기관	형법
학교	학교법
청소년보호기관	청소년보호법
보건청	건강관리법

자료: Meysen T.(2008). 홍문기(2015) 재구조화

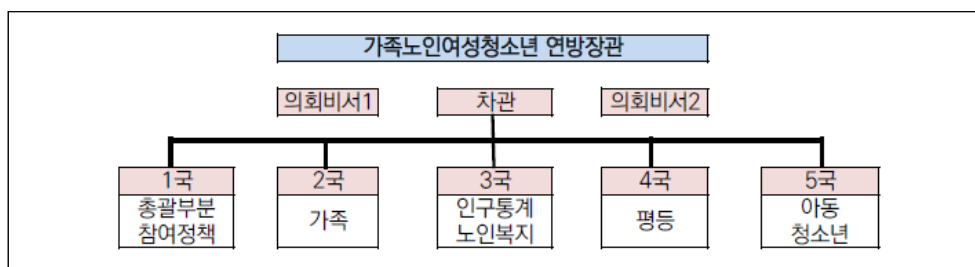
### 가. 중앙과 지방의 역할과 관계

먼저 중앙의 연방정부(Bund) 차원 아동·청소년업무의 주무부처는 ‘가족, 노인, 여성, 청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)’



로, 포괄적인 가족복지정책을 기초로 아동·청소년·여성·노인 등에 대한 통합적인 사회서비스 제공을 할 수 있는 명확한 정책추진체계를 갖추고 있다. 가족, 노인, 여성, 청소년 부 산하에 가족국, 아동·청소년국을 설치함으로써 아동·청소년에 대한 지원과 보호를 그들의 주된 양육공간 및 성장공간인 가족의 체계를 중심으로 수행할 수 있는 조직적 구조를 확보하고 있다. 각 주에는 주정부의 청소년청(Jugendamt)이 아동·청소년보호 서비스의 컨트롤타워로서 기능하고 있으며 지방정부의 청소년사회국은 지역에서의 아동·청소년보호 및 지원업무를 실행하고 있다.

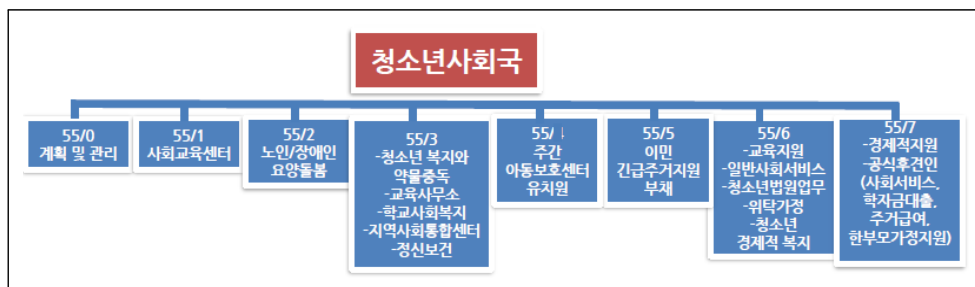
[그림 5-8] 독일의 가족,노인,여성,청(소)년부



자료: 독일가족노인여성청년부 홈페이지(<https://www.bmfsfj.de/>), 이윤주, 김기현, 하형석, 손원빈(2018)

지방정부의 경우, 지역별로 조직구조와 체계의 운용에 있어서는 다양한 차이가 존재하나 기본적인 구조는 유사하다. [그림 5-9]는 독일 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주의 하겐(hagen)시의 아동·청소년 통합적 지원 서비스제공을 위한 행정체계의 예를 보여주고 있다.

[그림 5-9] 독일 지방정부의 아동·청소년지원 조직체계: 하겐(Hagen)시의 사례

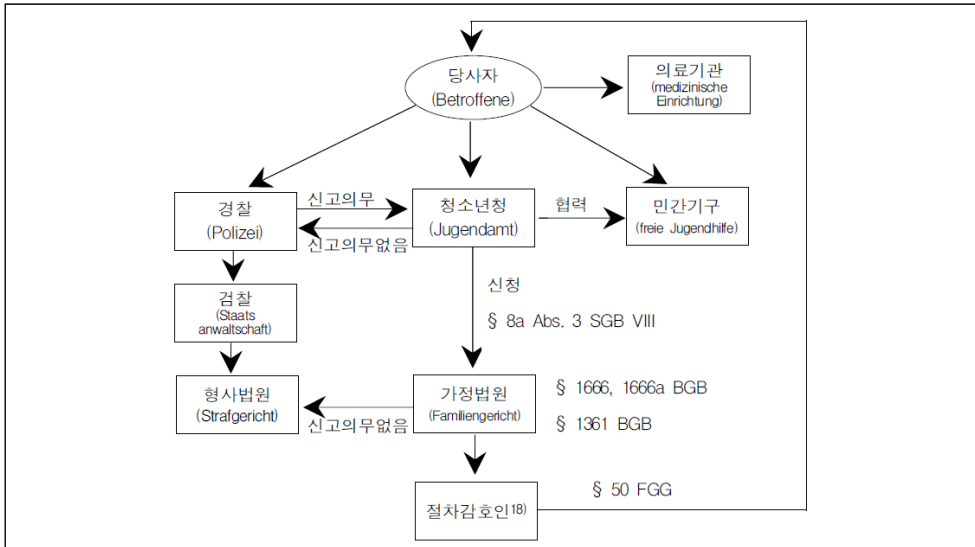


## 나. 가족지원과 사법적 개입의 연계

청소년청은 아동청소년 보호가 필요한 경우 공권력을 통한 신속한 개입과 더불어, 친권의 제한과 부모조치 등을 실행 할 수 있도록 가정법원과 유기적인 협력관계를 형성하고 있다. 즉, 예방적 접근방식을 통해 가정법원의 개입을 요청할 수 있으며, 담당 판사와 함께 사례회의 등을 통해 지속적인 업무협력관계를 유지하고 있다. 이는 가정법원의 판사도 아동의 상황에 대해 깊이있게 이해할 수 있도록 하며, 긴급한 일시보호나 친권의 제한 등이 필요할 때 가정법원이 신속하게 개입할 수 있는 여건을 형성한다.

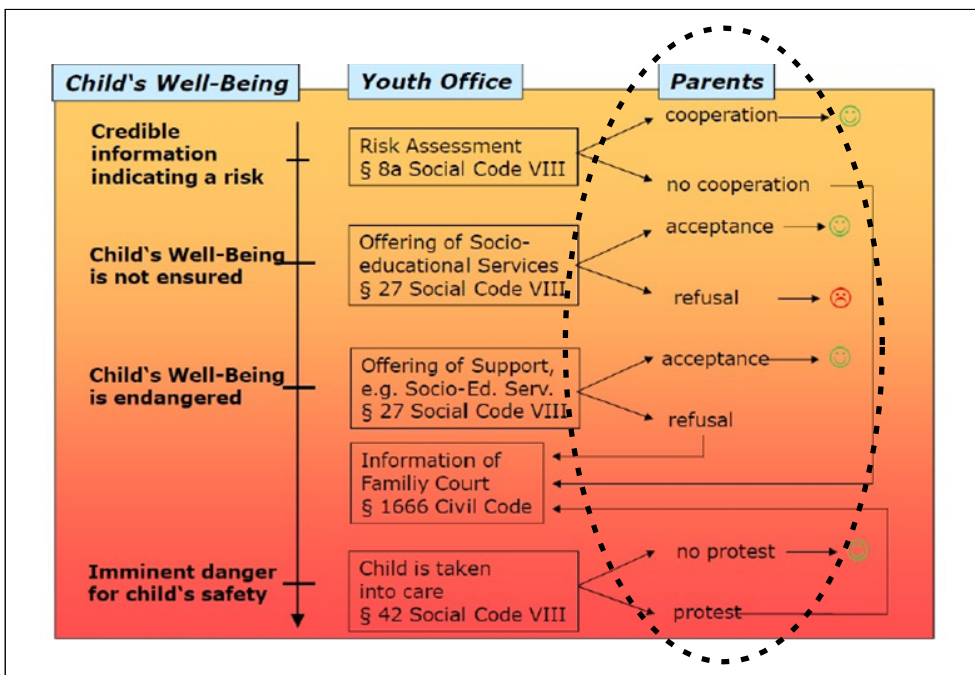
지역에서 아동학대 의심사례가 발생했을 때, 지방정부 청소년사회국의 사회복지사 2인은 즉각적인 현장조사를 진행하며, 경찰동행은 응급의 위기상황에만 이루어진다. 부모와의 초기상담을 통해 부모교육, 가족에 대한 경제적 물질적 지원 등의 사회복지 서비스가 제공되며, 부모가 아동보호를 위한 개입조치를 거부하는 경우 아동을 분리시킬 수 있다. [그림 5-10]에서 확인할 수 있는 바처럼, 아동·청소년의 위기수준에 따라 각각의 근거법과 조항이 달리 적용되나, 사법개입의 필요성 여부에 대한 판단은 스웨덴의 경우와 유사하게 부모의 동의(cooperation)여부를 기준으로 삼고 있다. 즉, 부모가 관련된 아동보호개입조치와 계획에 대해 적극적으로 동의하지 않는 경우, 아동의 분리결정 등의 아동보호에 필요한 개입은 가정법원의 법적 절차를 통해 이루어지게 된다. 분리된 아동에 대한 조치는 6세 미만의 아동의 경우는 가정과 비슷한 환경을 가진 위탁가정으로, 6세 이상의 아동은 그룹홈 개념의 거주시설로 보내지게 되며, 아동의 원주거지와 가장 가까운 시설로 보내는 것을 원칙으로 하고 있다. 아동의 분리기간 중에도 여전히 아동의 원가정복귀를 위한 다양한 지원과 부모의 준비교육을 제공하며, 원가정의 기능이 회복될 때까지 아동은 일시보호시설을 통한 보호를 받게 된다. 부모가 완전히 아동에 대한 친권을 포기하기 이전에는 원가정복귀가능성을 여전히 열어둔다는 점에서 독일의 아동·청소년 보호는 가족중심, 예방중심의 강한 경향성을 띄고 있다.

[그림 5-10] 독일아동보호체계의 흐름도



자료: Mertens & Pankofer. (2011); 홍문기 (2015). p.108

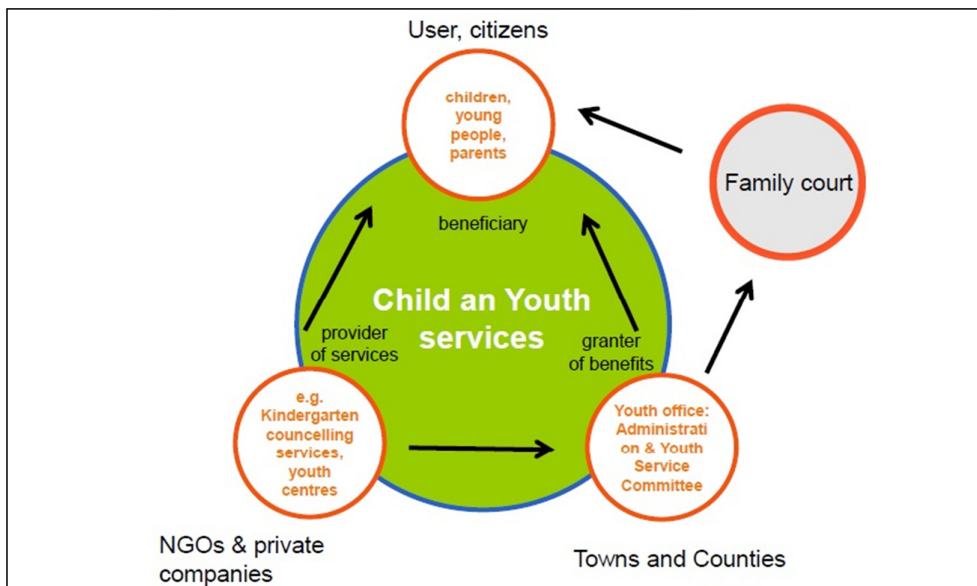
[그림 5-11] 독일 아동보호의 사법개입의 체계



## 다. 공공과 민간의 역할과 관계

아동청소년지원법(KJHG) 제 79조에 의거, 청소년청은 아동·청소년 보호의 총괄책임의 권한을 가지고 아동·청소년지원체계의 계획과 실행의 컨트롤타워 역할을 수행해야 하며, 지역사회 다양한 공공 및 민간의 자원을 연계, 네트워크를 수립하는 것을 주요한 내용으로 포함하고 있다. 즉, 청소년청은 아동보호권의 적절한 개입을 위해 아동학대 사건의 정보수집, 기관 간 정보공유, 위기사정, 아동과 청소년, 그리고 부모 등 양육권자의 협력, 보호기간의 연장과 지역기반 다양한 민간단체의 네트워크 구축을 통한 협력을 주도한다.

[그림 5-12] 독일 아동·청소년 보호의 주요 주체와 가정법원의 역할

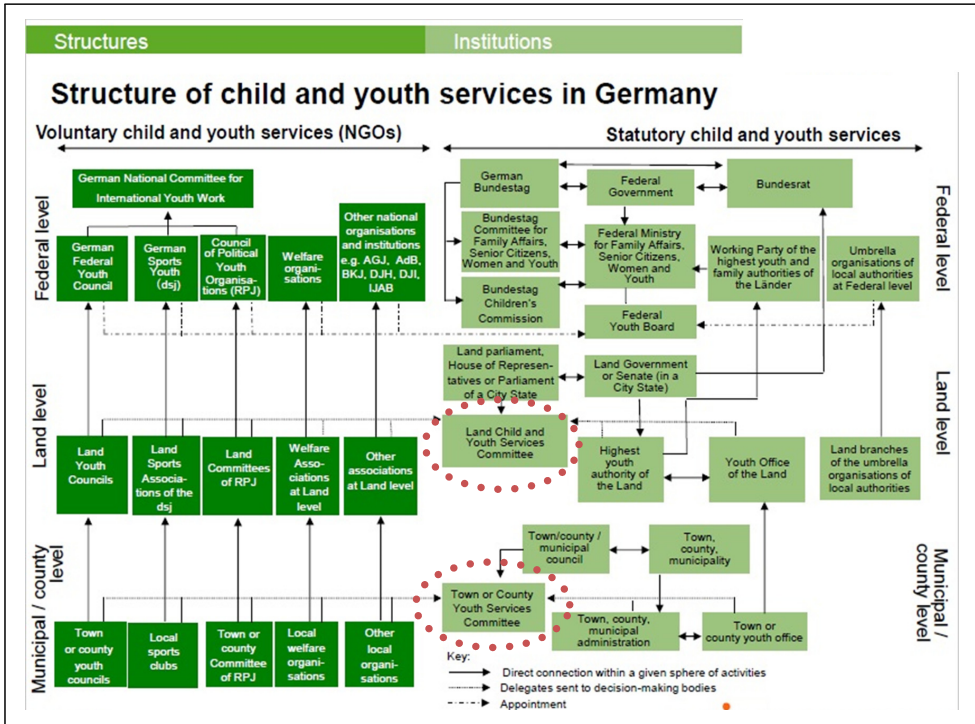


연방아동보호법에 따라 공공기관과 민간단체는 아동보호와 관련된 공동의 목표와 계획을 수립, 실행하게 된다. 컨트롤타워로 기능하는 청소년청의 요청에 따라 가정법원, 민간단체 등은 사례 컨퍼런스에 의무적으로 참석해야 하는 것으로 규정되고 있다. 아동청소년지원법 제 2조는 아동·청소년 보호에 있어서 공공기관과 민간기관의 역할 구분을 명시하고 있다. 아동보호사례에 대해 지방정부의 공무원과 사법기관은 공적 책

무성을 가지고 가정개입과 보호절차를 수행하고, 부모교육, 아동상담 등 다양한 아동 보호 및 가족지원서비스 프로그램 등은 민간단체가 제공하는 기능을 수행하는 것을 원칙으로 한다.

이처럼, 독일의 아동·청소년 복지체계 내에서 NGO(Freie Träger) 등의 민간기구들은 커다란 역할을 담당하고 있다. 보충성의 원칙에 따라 민간기구에서 유사한 형태의 서비스를 제공할 수 있다면 그것은 민간의 영역에 맡기며 시민의 다양한 욕구에 따른 선택권을 보장하는 다양한 서비스제공을 원칙으로 한다. 그러나, 아동보호와 부모교육 등 법적으로 명시되어 공공이 이행해야 하는 업무의 경우에는 주정부가 이를 수행해야 한다. 민간의 서비스제공을 촉진하기 위해, 시 또는 주정부는 보조금 지원(Förderung)과 서비스계약(Leistungen)에 따른 지원이 가능하며, 이에 대한 모니터링과 평가를 수행한다. 하겐시의 경우, 지자체 공무원 2인이 지역의 보건복지 민간 NGO와의 아동복지 및 보호네트워크를 구성하는 역할을 주도하며, 1인은 복지 및 법적 측면의 전문성 나머지 1인은 보건분야의 전문성을 가진 담당자로 구성된다. 하겐시의 지역아동복지네트워크 구축의 가장 중요한 목적은 복지와 아동건강 및 보건분야 사이의 연계와 협조강화에 두어진다. 구성된 지역네트워크는 정기적인 사례회의를 통해 신생아 방문사업, 출산도우미, 가족동반자(아동양육교육지원을 위한 양육도우미) 등의 부모양육 및 가족지원사업을 수행하고 있다. 민간기관에 의해 훈련된 자원봉사자의 참여가 높은 비중을 차지하는데, 이는 제 3섹터와 시민사회의 성숙이라는 독일의 사회문화적 특수성을 반영하고 있는 독일 아동보호서비스의 뚜렷한 특징이라 할 수 있다. 또한, 아동돌봄과 교육기관인 유치원과 유치원 종사자들이 가족센터(Familienzentren)을 설립하여 아동보호를 위한 지역사회서비스를 제공하는 핵심기관으로 공공-민간 네트워크에 참여하고 있다. 이는 "지역중심의 예방적 보호체계" 실현방안에 대한 시사점을 제시해주고 있는데, 그 핵심은 아동돌봄의 사회적 지원을 위한 지역공동체 내의 1차적인 보호망을 촘촘히 구축함으로써 아동생존을 위협하는 위기를 예방한다는 것에 있다.

[그림 5-13] 독일 아동청소년보호의 구조

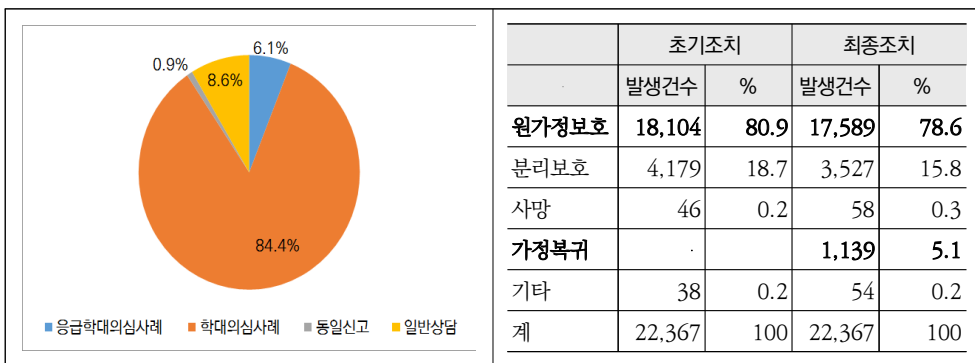


### 제3절 소결

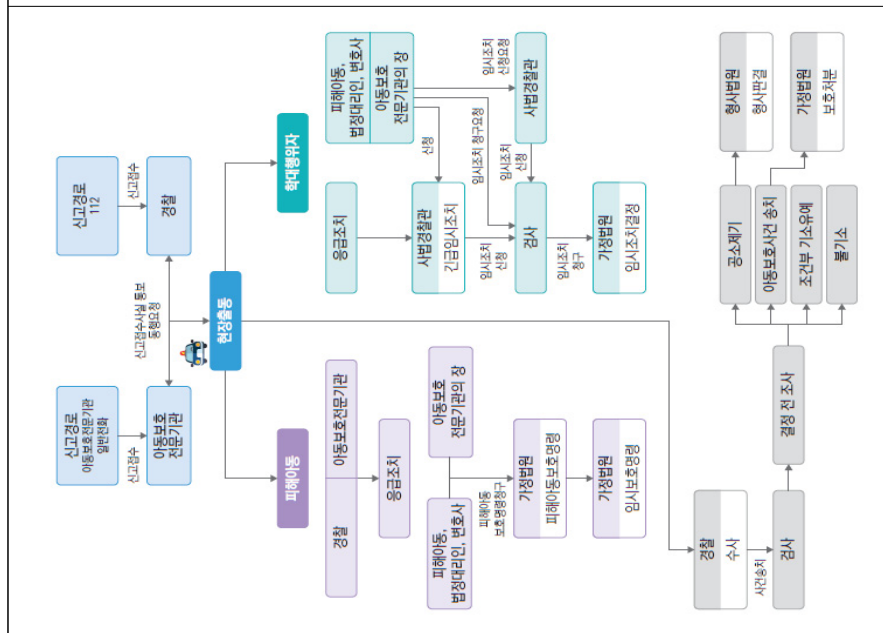
이상의 논의를 통해 확인된 스웨덴과 독일의 아동·청소년 보호체계의 특징을 체계의 공적책임성, 통합성의 측면에서 정리하고, 우리나라 아동·청소년 보호체계에 주는 시사점을 도출하기로 한다.

첫째, 스웨덴·독일의 아동청소년 보호체계는 그 가치와 기본원리의 측면에서 우리와는 큰 차이가 있다. 우리의 경우 신고와 처벌중심의 체계로 심각한 수준의 아동학대 발생사례의 경우 아동학대처벌특례법에 따라 형사처벌의 대상이 되지만, 중저수준의 학대사례에 대한 지역을 중심으로 하는 가족지원 및 강화를 통한 아동보호체계는 제대로 구축되지 못하고 있다. 우리나라의 아동학대업무진행도([그림 5-14])는 아동학대로 경찰의 개입과 조사, 응급조치와 가정법원을 거쳐 피해아동에 대한 피해아동보호명령 또는 학대행위자에 대한 임시조치결정이 내려지는 사례를 중심으로 구조화되어 있음

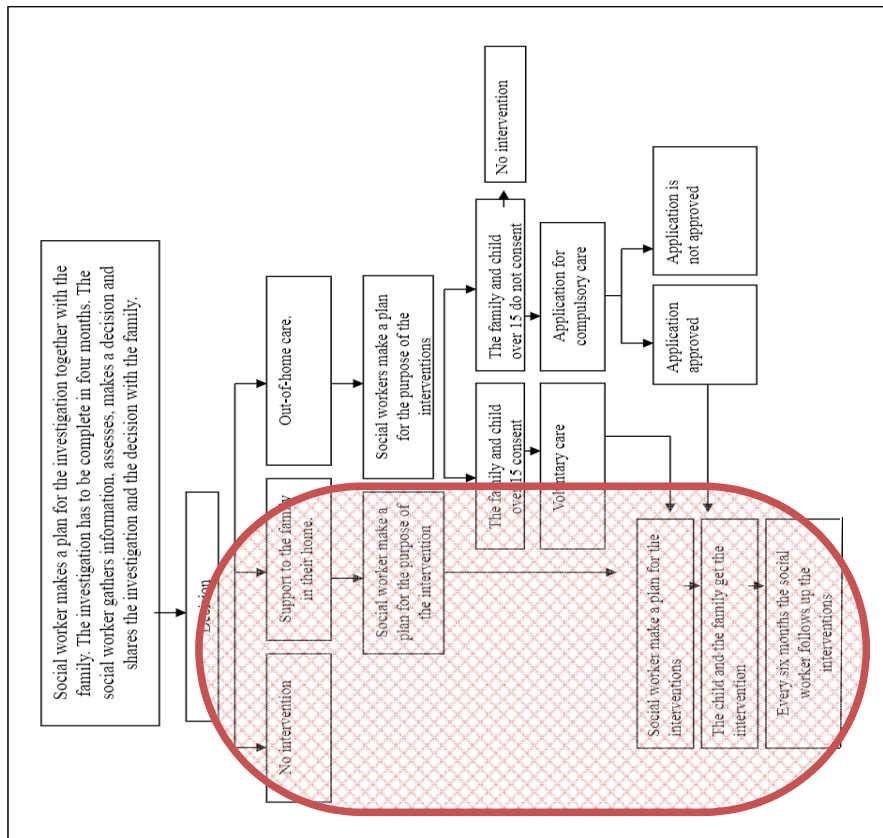
을 보여준다. 그러나 2017년 기준 학대의심사례로 신고된 건수 34,169건 중 “신고접수 당시 응급한 아동학대 상황으로 아동의 안전을 위하여 12시간 이내에 현장 조사를 실시해야 한다고 판단되는 사례”인 응급학대사례는 6.1%를 차지하고 아동학대의심사례는 84.4%에 달한다. 또한, 아동학대사례에 대한 조치결과, 초기조치의 경우 원가정보호가 80.9%, 최종조치의 경우 일시분리 후 가정복귀한 아동 5.1%를 포함하여 83.7%의 아동이 가정 내에서 아동보호 및 가족보호서비스를 받는 것으로 나타났다.



[그림 5-14] 한국의 아동학대사례 업무진행도



[그림 5-15] 스위덴의 아동청소년보호 업무진행도





가정 내에서 주양육자에 의해 지속적으로 보호를 받는 조치결정은 일반적으로 “학대의 위험수준이 경미하며, 문제행동에 대한 보호자의 개선의지가 있어 학대재발위험이 낮다고 판단(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, p.136)”되는 경우를 의미하며, 이들이 전체 학대피해아동의 80% 이상을 차지하고 있다. 따라서, 현재 논의되고 있는 아동·청소년 보호체계의 재구조화는 지역공동체를 기초로 가정 내 보호를 받는 아동과 그 가족에 대한 지원체계를 촘촘하게 구축함으로써 1차적인 예방적 보호체계의 강화에 그 핵심이 두어져야 한다.

〈표 5-4〉 스웨덴·독일과 한국의 아동청소년보호체계 비교

	한국	스웨덴 독일
아동보호체계의 기본원리	신고와 처벌 중심	가족지원과 보호 중심
	3차적 보호망의 강화 사후개입중심의 대응	1차적 보호망의 강화 지역을 기초로 예방중심의 대응
아동보호의 공적 개입주체	경찰	아동보호공무원
학대처벌의 근거법	아동학대특별법(형법)을 통한 처벌	학대행위자의 불응과 비협조
공적 책임성	조사(부분적)	조사, 사례관리, 서비스제공, 사후관리
신고의무제	있음	스웨덴: 있음 독일: 없음
통합성	보호체계 간 연계의 부족	공공사례관리를 통한 보호체계연계, 통합
전문성	아동복지전담공무원의 순환보직	순환보직제 존재하지 않음
	보수교육과 전문성 강화 제도화되지 않음	체계적인 보수교육 실시

둘째, 아동·청소년보호예산 및 인프라의 확충은 아동보호의 공적 책임성을 확보하기 위한 필수불가결한 조건이다. 먼저, 아동보호의 공적 재정책임성의 측면에서 2018년 우리나라 아동학대예방 사업의 예산은 총 254억 3200만원으로 편성되었으며, 이는 우리나라 전체 예산인 428조원의 약 0.006%를 차지하는 금액에 불과하다(장화정, 2018). 스웨덴의 경우 스웨덴은 지방정부의 전체 예산 중 약 30% 이상을 아동 관련 사업에 사용하며 이중 50%를 아동보호에 사용하고 있다(정운숙, 2017; 박언하, 2018 재인용). 이처럼 극히 부족한 아동학대 예방 및 아동보호예산총량을 가지고 위기 아동·청소년을 위한 예방적 보호체계를 구축하는 것은 한계가 매우 크며, 아동·청소년 보호 예산의 확충은 국가의 아동보호의 공적책임성을 담보하기 위한 전제조건이 된다.

이러한 재정책임성을 기초로 아동·청소년 보호의 예방적 사후개입적 체계가 작동할 수 있는 아동·청소년보호의 인프라를 확충하는 것은 최소한의 공적 책임성확보의 불가결한 조건이 된다. 독일의 경우, 아동청소년보호 전담기관인 주정부의 청소년청이 약 600여개 이상으로, 2018년 기준 62개소에 불과한 지역아동보호전문기관과 총 57개소에 불과한 학대피해아동쉼터의 규모와 커다란 대비를 보이고 있다.

아동·청소년 보호를 총괄조정하는 컨트롤타워의 부재는 또한 아동·청소년 보호의 공적책임성 부재의 핵심적인 문제로 지적되고 있다. 독일과 스웨덴의 경우 지방정부의 아동·청소년부 또는 청소년층이 지역공동체의 아동·청소년 총괄기관으로 작동하고 있으며 관련 담당공무원이 보호팀을 운영하고 지역의 공공 또는 민간 자원을 연계하는 네트워크를 구축하고 있다(Moonki, H., 2016:254). 우리나라의 경우에도 현행 시군구 단위의 아동청소년과를 확대재편하고 아동·청소년전담공무원을 확충함으로써 조사, 사정, 사례판정에 이르는 일련의 아동·청소년 보호의 의사결정 과정에 대한 공공의 책임성을 확보해나가야 할 것이다.

〈표 5-5〉 아동보호체계의 공적 책임성 비교

국가	아동보호의 제공주체	인력	개입의 주된 영역
스웨덴	지방정부	지방정부공무원	조사-사정-판정-조치-서비스-사후관리
독일	지방정부	지방정부공무원	조사-사정-판정-조치, 사후관리 *서비스는 민간NGO의 역할
한국	민간	아동보호전문기관의 상담원	조사-사정-판정-조치-서비스-사후관리

셋째, 스웨덴과 독일의 사례연구를 통해 아동·청소년 보호는 가족을 중심으로 지역 단위의 다층적 안전망 구축이 필수적임을 확인할 수 있었다. 아동·청소년보호는 가정에서 일어나는 학대문제에만 국한되지 않고 아동·청소년이 성장할 수 있는 안전한 환경을 만들기 위한 통합적인 접근을 필요로 하며, 학대피해아동, 요보호아동, 그리고 위기청소년으로 분절된 보호체계의 연계와 통합이 필수적이다. 스웨덴의 경우 보호대상 아동의 다수는 문제행동과 비행위기를 가진 위기청소년을 보호체계의 대상으로 포괄하고 있으며, 독일의 경우에도 중앙 및 지방정부차원에서 아동 및 청소년을 가족을 중심으로 보호할 수 있는 행정조직체계를 구축하고 있다.

사례판정 이후 개입과 서비스지원의 범위는 가족에 대한 포괄적 지원과 집중적이고

전문적인 피해아동·위기청소년 지원과 가족에 대한 개입에 이르기까지 매우 광범위한 수준에 걸쳐있다. 스웨덴과 독일의 아동·청소년 보호체계는 중앙과 지방정부의 역할, 공공기관과 지역의 다양한 아동복지자원을 제공하고 있는 민간기관과의 역할분담이 명확하게 법적으로 규정되어 있으며, 지방정부의 아동가족지원서비스의 권한과 책임을 분명히 하고 있다. 지방정부의 아동·청소년부 컨트롤타워는 아동·청소년 보호에서 공적 권한을 필요로 하는 조사, 사정, 판단과 관련된 업무를 수행하고 아동·청소년의 일시보호와 친권에 대한 개입을 진행한다. 스웨덴의 경우에는 지방정부 공무원이 직접 학대피해아동 및 가족에 대한 전문적인 서비스를 제공하기까지 한다. 반면, 우리나라의 경우 긴급을 요하는 경찰-검사-가정법원으로 이어지는 사법적 개입절차와 아동보호전문기관과 지자체를 통한 포괄적인 지원을 받는 일반적인 아동·청소년 보호절차는 양분되어 있으며, 이러한 전 체계를 통합적으로 조정하고 기획하고 연계하는 단위는 사실상 존재하지 않는다. 따라서, 아동·청소년 보호체계의 재구조화를 위해서는 예방적 아동·청소년 보호체계와 사후개입적 아동·청소년 보호망의 연계성을 확보할 수 있는 전담기구를 시군구 단위에 설치할 필요가 있다. 또한, 분절적이고 파편적인 현행체계를 개선하기 위해서 아동보호전문기관, 경찰, 검사, 가정법원, 지자체, 학교, 어린이집 등 다양한 공공기관과 민간기관 사이의 적절한 기능과 역할의 분배, 연계를 위한 구체적인 규정의 마련이 중요하다.

마지막으로, 독일과 스웨덴은 공공 및 민간의 아동·청소년 보호의 전문성을 제고하기 위한 체계적이고 전문적인 초기교육과 보수교육을 실시하고 있다. 양국에서는 공무원의 순환보직제가 존재하지 않으며, 아동·청소년을 전담하는 공무원의 관련분야 근속년수와 전문성은 상당한 수준에 있다고 평가된다. 자원봉사인력에 대한 민간기관의 교육 등이 체계화되어, 지역의 아동·청소년 보호인프라와 인력에 시민사회의 적극적인 참여와 개입이 이루어지고 있다는 점에서 순환보직을 하지 않는 공무원조직이 가질 수 있는 관료제(bureaucracy)의 문제에 대한 감시와 견인이 이루어지고 있다. 2014년 이후 급격한 증가를 보이고 있는 아동학대사건의 발생에 따라 아동보호 인프라와 인력은 절대적으로 부족한 수준이며, 아동보호전문기관 상담원의 소진과 잦은 이직, 전문성의 급격한 저하 등의 문제에 대한 구조적이고 체계적인 대응책 마련이 필요하다. 스웨덴, 독일의 경우처럼, 아동·청소년 전담 공무원의 순환보직예외규정의 마련을 통한 공공전달체계의 아동보호업무인력의 전문성을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다. 또

한 민간부문의 아동·청소년 보호 인력의 처우와 노동조건의 개선을 위해서는 무엇보다도 아동·청소년보호 인프라의 확대와 이를 위한 예산의 확충이 절대적으로 필요하다. 전문성을 담보하기 위한 물질적, 양적 토대의 확보없이 질적 수준에 대한 논의는 불가능하다.

# 제 6 장

## 지역중심 통합아동보호체계 구축방안

제1절 아동·청소년 복지자원의 지역격차 아동·청소년보호체계 개편

제2절 지역의 아동·청소년복지의 균형발전을 위한 방향과 원칙

제3절 아동·청소년보호체계의 공적 책임성 강화

제4절 아동·청소년보호체계의 통합성 강화

제5절 위기아동·청소년 보호서비스의 전문화



# 6

## 지역중심 통합아동보호체계 구축 <<

### 제1절 아동·청소년 복지자원의 지역격차 아동·청소년보호체계 개편

본 장에서는 아동복지자원에 대한 공간구조분석 결과를 기초로, 지역아동·청소년 보호체계의 재편에서 고려해야 할 원칙과 방향에 대한 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 첫째, 아동복지자원의 수요공급분포 및 지역격차분석과 아동학대 발생과 지역 아동보호자원의 상관관계에 대한 분석결과를 요약하고, 둘째, 아동·청소년 복지전달체계의 재구조화 과정에서 아동·청소년 복지지원의 지역격차를 줄일 수 있는 방안을 모색한다.

#### 1. 아동복지자원의 지역간 격차 및 아동학대 수요공급 현황분석

##### 가. 지역아동복지시설현황 및 지역 간 격차

전국 228개 기초자치단체를 기준으로 지역을 유형화하여 공간구조 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 도시형이 농촌형에 비해 인구수, 시설 수, 시설 이용자 수, 시설 종사자 수, 시설 세입액, 사회복지담당공무원이 많은 것으로 나타났다. 그리고 통합사례관리 대상자 수도 도시형이 농촌형보다 많았다. 이는 대도시지역이 아동 인구수에 비례하여 시설 수, 시설 종사자 등 공급이 높다는 것을 의미하며, 반대로 농촌지역이 보호자원 및 기반 확보 수준이 낮음을 의미한다. 이러한 결과는 지역아동센터 등 아동돌봄 및 보육시설 분포를 분석대상으로 하고 있는 선행연구의 결과와 일치하고 있다(김정현, 2015; 김승희, 2015; 임석희, 2009).

둘째, 아동복지 수요와 공급의 상관관계 분석결과, 기초자치단체 사회복지 담당 공무원수, 재정자립도, 서비스 제공수는 아동인구 분포와 정적인 관계를 보였다. 통합사례관리, 드림스타트 대상자는 중위기로 분류된 아동가족통합사례관리기관과 정적 관계를 보였으며, 학대피해 아동사례수도 아동보호전문기관 등 고위기아동보호시설과

정적인 관계가 있는 것으로 확인되었다.

셋째, 본 연구는 아동복지자원의 지역별 격차를 아동의 발달연령, 지역별 위기도, 재정자립도, 사회복지 담당공무원의 수로 구분하여 분석하였다. 정책의 대상이 되는 연령대를 기준으로 아동을 영유아 초등학생을 포함하는 0~11세 아동과 12세-18세 미만의 청소년으로 구분하여 아동인구수 대비 아동 시설의 수를 분석한 결과, 아동인구 대비 아동시설의 수는 청소년인구 대비 청소년 시설의 수보다 형평성 수준이 높았다. 청소년 관련 복지시설의 지역별 격차는 청소년 시설이 없는 지역들이 존재하기 때문에 청소년시설이 아동시설에 비해 지역간 차이가 다소 크게 나타났다. 지역별 위기도가 높은 지역일수록 복지시설 수, 종사자 수, 시설 세입액의 비형평지수가 높은 것으로 분석되었으며, 위기도 수준에 따른 적절한 자원배분이 잘 이루어지지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 재정자립도가 높은 지역들은 복지 수요 대비 공급 간 비형평성이 낮은 것으로 확인되었다. 특히, 민간복지시설 및 종사자의 비형평성과 관계가 있는 것으로 분석되었으며, 지역 간 자원의 효율적 배분을 위해서는 지역의 재정자립 수준을 관리할 필요성을 보여준다. 마지막으로 지자체 사회복지담당공무원 수가 많을수록 비형평계수값은 낮게 나타났으며, 이는 공무원 수가 많은 지역일수록 시설 수, 종사자 수 등이 양적인 수가 많은 것을 의미한다.

#### 나. 아동학대 수요공급 현황분석

또한 본 연구는 현재 전국적으로 학대 피해아동을 위한 아동보호시설이 전달체계 중 접근성 측면에서 어떻게 분포하고 있는지 공간구조 분석을 통해 그 지형을 살펴보았다. 분석결과, 17개 시군구별 아동학대 발생건수(수요) 대비 아동복지시설(공급)의 불일치, 도서 산간의 시설부재, 대도시중심의 시설배치 등을 확인 할 수 있었다. 첫째, 아동의 위기도별 보호시설의 공급현황 분석결과를 지역아동센터를 다수(94%) 포함하고 있는 저위기 보호시설의 커버리지가 압도적으로 넓은 것으로 나타났으며, 실질적으로 아동학대 사건에 전문적으로 대응할 수 있는 핵심인프라인 고위기 시설은 시군구의 학대발생 위험지역과 매칭시켜 분석했을 때 불균형성이 두드러졌다. 즉, 고위기 시설은 주로 대도시에 집중 배치되어 있고, 같은 수준의 학대 건수가 발생함에도 대도시와 비교하였을 때 중소도시와 농어촌 지역에는 시설의 배치가 상대적으로 매우 부족하거나



부재함을 확인 할 수 있다. 특히, 도서벽지 또는 넓은 산간지역을 포함하는 지역의 경우 아동보호 전달체계가 상대적으로 열악함을 시각적으로 확인 할 수 있었다.

둘째, 아동학대 발생대비 아동보호전문기관의 커버리지를 반경 2.5km를 기준으로 분석한 결과, 한 지자체에 배치되어 있는 아동보호전문기관이 커버할 수 있는 공간적 한계가 크고, 아동보호전문기관의 사각지대에 놓여 있는 군구의 범위가 광범위함을 확인 할 수 있었다. 이는 아동학대 발생 고위기 지역임에도 아동보호전문기관의 사각지대에 있는 시도의 군구와 공간적 접근성이 떨어지는 지역의 아동보호전문기관 확충이 시급함을 보여준다.

또한, 핵심적인 고위기 아동보호시설인 아동보호전문기관의 관할지역을 중심으로 아동학대 발생대비 아동보호전문기관의 커버리지를 분석한 결과, 지역아동보호전문기관 1개소 당 관할 지역이 매우 광범위하게 나타났다. 서울시와 경기도를 제외하면 적게는 1개소 많게는 4개소의 아동보호전문기관이 한 개 지자체의 아동학대 발생에 대한 대응을 하고 있었다. 특히, 인천시, 충청남도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 경상남도의 아동보호전문기관은 섬 지역을 넓게 포괄하고 있는데, 이는 타 지역 대비 아동학대 발생에 대한 신속한 대응의 한계가 크게 존재하고 있음을 보여주고 있다. 이는 아동보호전문기관 종사자의 업무에 있어서 지역 간 난이도의 편차가 크다는 것을 의미하며, 관할지역 난이도에 따른 종사자 추가 배치 또는 처우개선 등 개선방안이 마련될 필요성을 시사하고 있다.

이러한 분석 결과를 종합하면 아동학대 발생에 있어 핵심적 역할을 수행하고 있는 아동보호전문기관이 충분성과 접근성 측면에서 한계가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

## 제2절 지역의 아동·청소년복지의 균형발전을 위한 방향과 원칙<sup>5)</sup>

국가의 획일적 결정에 의한 자원배분은 지방의 다양한 사회서비스 수요를 반영하기 어렵기 때문에, 주민들의 실제 필요와 기회를 중앙정부보다 정확하게 파악하고 있는

5) 이재원 외(2017). 복지재정 운영체계 분석 연구, 아동복지 부분(pp.168-187) 중심으로 인용·기술함.

지방정부로의 분권화는 필요하다. 2003년 참여정부의 [참여정부 지방분권 로드맵: 분권형 선진국가 건설] 발표 이후 복지분권화가 본격적으로 추진되었다. 이후 2005년 사회복지사무가 지방으로 이양되고 분권교부세가 도입되었으며, 아동복지사업은 대폭적으로 권한과 재정책임이 지방자치단체로 이양되었다. 지방 이양과 국고보조유지대상 사업의 분류는 해당 사무의 성격, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성을 기초로 이루어졌으며, 선행연구들은 아동을 포함하여 취약계층을 대상으로 하는 복지서비스에 있어 지역 간 수요와 공급의 불균형이 존재하고 있음을 보고하고 있다(김정현 등, 2015; 김승희, 2015; 박세경 등, 2013; 이경은 등, 2014, 임석희, 2009). 특히, 전체 17건의 사회복지사무 중 아동시설 운영, 아동급식, 가정위탁양육 지원, 소년소녀가장 지원, 아동보호전문기관 운영 등을 포함하는 11건의 아동복지사업의 지방이양은 전반적으로 아동복지 서비스의 안정적이고 지속적인 공급의 방해 요인으로 작용하였으며 아동복지의 지역적 자원 불균형과 서비스 질의 초래하였다는 평가를 받고 있다.

2017년 문재인 정부는 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」 100대 국정과제에 ‘고르게 발전하는 지역’이라는 목표 하에 ‘획기적 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’, ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 전략과제로 설정하여 자치분권, 재정분권의 강화 의지를 천명하였고, 지방분권형 개헌 추진에 대한 강력한 의지를 표명하였다(안정훈, 이수영, 2018). 이러한 지방분권화의 기초 하에서 아동복지영역에서 중앙과 지방의 역할에 대한 명확한 규정과 관계설정이 구체화될 필요가 있으며, 아동복지영역의 특수성이 고려되어야 한다. 아동복지 영역은 노인이나 장애인복지 등 다른 복지 관련 영역과 비교했을 때, 복지정책을 수행하기 힘들 정도로 예산 규모가 적은 편이며, 이에 더하여 아동과 청소년복지부문은 보건복지부와 여성가족부로 역할이 분리되어 있어 부처 간 협의의 정도에 따라 사업의 설계와 운영에 영향을 받을 수밖에 없다. 또한 아동정책, 청소년정책, 보육정책, 저출산고령화정책, 사회서비스정책, 교육정책 분야 등으로 나뉘어져 집행되고 있어 아동복지영역의 부처별 분절 현상은 더욱 두드러지게 나타나고 있는 실정이다(오승환, 2013).

이러한 상황에서 아동복지영역에서 중앙과 지방 정부 간 관계는 중앙과 지방자치단체 간의 역할에 대한 규정을 명확히 함으로써 새롭게 설정될 필요가 있다. 현행 아동복지사업에 있어서 중앙과 지방 정부 간의 역할 분담 방식을 살펴보면, 지역아동센터 지원사업과 같은 일상적 돌봄지원서비스는 중앙정부 소관이며 퇴소아동에 대한 자립지

원사업은 지방으로 이양되었다. 그러나 전국적으로 분포된 4천개 이상의 지역아동센터사업은 지방자치단체가 여타의 돌봄지원서비스와 연계하여 자율성을 다소 강화할 필요가 있는 반면, 퇴소아동에 대한 자립지원사업은 아동발달계좌 사업과 연계하여 전국단위에서 보다 체계적으로 관리하는 것이 효과적일 수 있다.

이와 같이, 중앙과 지방 정부간의 역할은 비용 대비 효과성 측면에서 대상 아동의 수나 요보호성 정도와 같은 특성, 사업내용의 긴급성이나 권리보호 차원의 엄중성, 지역내 서비스와의 연계가능성 등을 고려하여 분담될 필요가 있다. 예를 들면, 요보호아동 대상의 사업은 중앙정부에서 관리하는 것이 효과적일 수 있다. 요보호아동 대상사업은 2017년 기준, 가정위탁지원사업의 국비지원액은 약 12억원, 요보호아동자립지원은 약 10억, 실종아동보호 및 지원은 약 9억, 입양지원은 약 55억원으로 관련 사업의 규모가 매우 영세할 뿐만 아니라, 정책대상 아동이 특정되어 있으며 그 수도 제한적이다. 이처럼 보호자가 부재한 요보호아동을 대상으로 하는 아동보호사업은 국가가 사회적 책무성을 가지고 추진하고 모니터링할 필요가 있는 중앙의 아동복지정책의 핵심으로, 중앙정부의 고유사무로서의 특성을 부여해야 한다. 따라서, 보호가 필요한 요보호아동에 대한 사업은 중앙정부인 보건복지부가 최종 책임을 지고, 일반 아동 대상의 보편서비스는 지방자치단체가 행정책임을 맡는 방식으로 아동영역에서 중앙과 지방사무의 역할구분을 고려해볼 수 있다. 반면 광범위한 아동을 대상으로 하는 지역아동센터사업과 취약계층 아동을 대상으로 하는 사례관리 사업은 대상 아동의 수와 관련 기관 또한 광범위하다. 돌봄서비스를 제공 또는 연계해야하는 특성을 가지고, 지역사회 안에서 공급 및 관리되어야하기 때문에 서비스 접근성이 매우 중요하다. 따라서 이러한 사업들에 대해서는 지방자치단체의 역할을 현재보다 확대하는 것이 비용 대비 효과적일 수 있는 것이다.

이와 같이 지역을 기초로 하는 아동보호 및 아동돌봄정책의 안정성과 지속성을 확보하기 위해서는 재정분담비율의 현실화가 전제조건이 될 수 있다. 또한, 아동복지정책의 최저선, 표준선을 설정하고 인센티브와 강제수단을 적용하는 등 중앙정부가 각 지자체 간 아동복지정책 조정과 모니터링을 적절하게 수행할 수 있는 방안을 개발하고 적용해나가야 할 것이다.

### 제3절 아동·청소년보호체계의 공적 책임성 강화

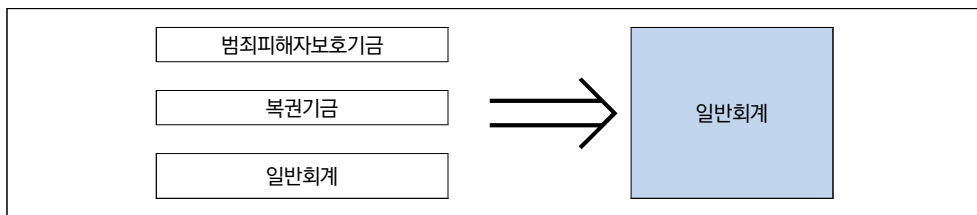
이상의 논의를 기초로, 아동·청소년 보호체계의 재구조화의 기본방향은 지역중심의 아동·청소년 보호체계의 구축으로 설정되어야 한다. 아동·청소년 보호체계의 재구조화를 위한 구체적인 방안을 앞서 현황진단의 기준으로 설정했던 아동·청소년 보호의 공적 책임성, 통합성, 전문성을 중심으로 두어진다. 이러한 기준에서 아동·청소년 보호체계의 중앙 및 지역을 컨트롤타워를 재편하는 방안을 검토하기로 하겠다.

#### 1. 재정책임성 강화와 인프라의 단계적 확충

##### 가. 아동·청소년보호의 재정책임성 강화

재정책임성 강화를 위해서는 현행 분산된 재정구조를 아동·청소년 담당 주무부처의 일반회계로 일원화할 필요가 있다. 예컨대, 범죄피해자보호기금, 복권기금으로 분산된 아동·청소년보호예산의 재원을 복지부·여가부의 일반회계로 일원화하여 사업수요를 반영한 충실한 계획, 집행 및 내실있는 국회심의를 도모할 수 있는 예산구조를 확보해 나가야 할 것이다.

[그림 6-1] 아동·청소년 보호예산의 일원화



또한, 아동일시보호시설, 아동양육시설 등 아동보호 관련 시설의 중앙 환수에 대한 고려가 필요하다. 2005년 이후 지방정부사업으로 이양되었던 아동일시보호시설, 아동양육시설은 아동복지법 및 UN 아동권리협약 등에 의거 시설보호아동의 생존권적 기본권을 보호하는 국가의 책무로 규정될 수 있다. 아동양육시설이 설치되어 있는 곳은 특정지자체에 편중되어 있으며, 일부 지자체만의 부담으로 가중되고 있는 실정이다.

또한 복지부가 사회보장시설로 지정, 운영하고 있는 노인, 장애인, 노숙인 시설 중에서도, 아동복지시설만 제외한 것은 아동에 대한 차별과 각 사회보장 시설 간 형평성의 문제를 제기하고 있다는 점에서 국고보조사업 환원의 필요성에 대해 지속적으로 문제가 제기되어온 사안이다. 따라서, 아동보호서비스의 질과 수준에서 지역 간 격차 문제를 해소하고 중앙정부의 아동보호 책임성을 강화하기 위해서는 아동보호 관련 시설의 국고보조사업환원 필요성과 가능성을 검토할 필요가 있다.

## 나. 단계적 아동·청소년보호 인프라의 확충 필요성

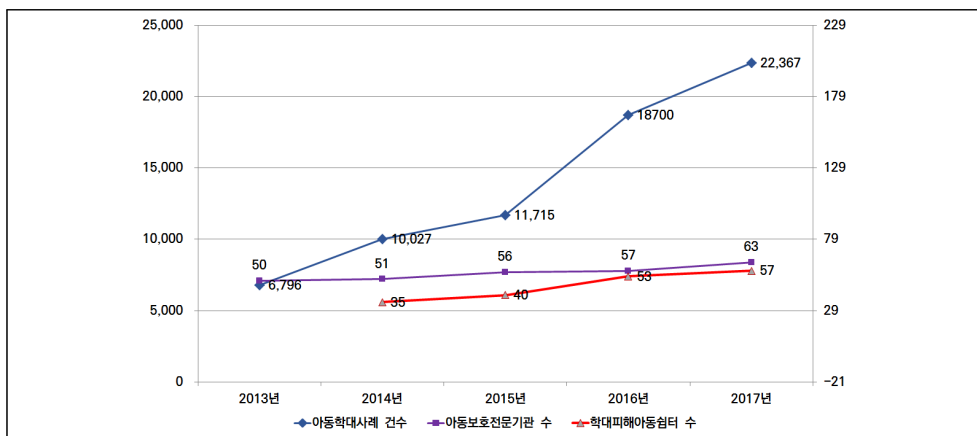
보호인프라의 확충은 아동·청소년보호의 전반에 걸쳐 동일하게 요구되는 사항이다. 여기에서는 학대피해 아동 예방 및 사후개입의 핵심기관으로 작동하고 있는 아동보호 전문기관을 중심으로 인프라확충 방안을 검토하기로 한다. 아동복지법 제45조제2항에 근거하여, 지방자치단체는 학대피해아동의 예방 및 보호를 담당하는 지역아동보호 전문기관을 시·도 및 시·군·구에 1개소 이상 두어야 하는 것으로 규정되어 있다. 다만, 관할구역의 아동수 및 지리적 요건을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 둘 이상의 시·군·구를 통합하여 하나의 지역아동보호전문기관을 설치·운영할 수 있다(개정 2014.1.28.).

〈표 6-1〉 아동보호전문기관의 설치 등에 대한 법적 근거

- 제45조(아동보호전문기관의 설치 등) ① 국가는 아동학대예방사업을 활성화하고 지역 간 연계체계를 구축하기 위하여 중앙아동보호전문기관을 둔다.
- ② 지방자치단체는 학대받은 아동의 발견, 보호, 치료에 대한 신속처리 및 아동학대예방을 담당하는 지역아동보호전문기관을 시·도 및 시·군·구에 1개소 이상 두어야 한다. 다만, 시·도지사는 관할 구역의 아동수 및 지리적 요건을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 둘 이상의 시·군·구를 통합하여 하나의 지역아동보호전문기관을 설치·운영할 수 있다. 〈개정 2014. 1. 28.〉
- ③ 제2항 단서에 따라 지역아동보호전문기관을 통합하여 설치·운영하는 경우 시·도지사는 지역아동보호 전문기관의 설치·운영에 필요한 비용을 관할 구역의 아동의 수 등을 고려하여 시장·군수·구청장에게 공동으로 부담하게 할 수 있다.
- ④ 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 아동학대예방사업을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 제1항에 따른 중앙아동보호전문기관 및 제2항에 따른 지역아동보호전문기관의 운영을 위탁할 수 있다.
- ⑤ 아동보호전문기관의 설치기준과 운영, 상담원 등 직원의 자격과 배치기준, 제4항에 따른 지정의 요건 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나, 2018년 기준 지역 아동보호전문기관은 62개소 개설되어 있으며, 앞서의 아동학대 수요공급 공간구조 분석결과에서 나타난 바처럼, 한 시도 지자체에 배치되어 있는 아동보호전문기관이 커버할 수 있는 공간적 한계가 매우 큰 실정이며, 아동보호전문기관의 사각지대에 놓여 있는 군구의 범위가 광범위함을 알 수 있다. 이에 따라, 고위기의 아동학대 발생지역임에도 아동보호전문기관의 사각지대에 있는 시도의 군구와 공간적 접근성이 떨어지는 지역에 대한 아동보호전문기관의 확충이 시급한 실정이다.

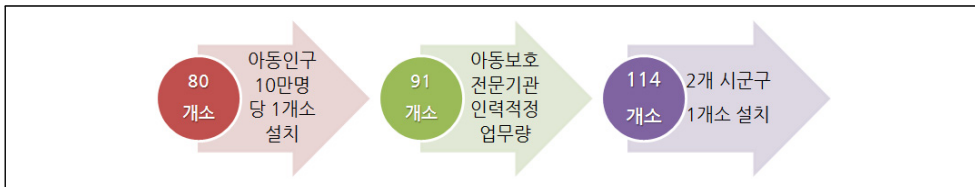
[그림 6-2] 아동보호전문기관 등의 설치현황



그럼에도 불구하고, 지역아동보호전문기관은 법무부의 범죄피해기금에 의해 지원되고 있는 예산구조상의 제약으로 인해, 아동보호 인프라의 확충은 아동학대발생률의 증가속도를 따라가지 못하고 있는 실정이다. 아동보호 인프라의 확충은 다음과 같이 단계적으로 실현될 필요가 있다. 1단계는 아동인구 10만명 기준 1개소 설치를 목표로 80개소까지 증설하는 것을 목표로 한다. 일본 또는 미국의 경우 아동인구 10만명 당 1개소 설치를 원칙으로 하고 있으며, 실제로는 10만명 이하의 기준을 가지고 운용되고 있다. 예컨대, 일본의 경우 아동 8만2천명 당 아동상담소 1개소가 개설되어 있다. 2단계로 아동학대 전문상담원의 적정 업무량의 최소 보장을 위한 91개소로 확대 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 2016년 기준 아동보호전문기관 상담원이 업무에 투입한 시간 2,315,310시간으로 1인당 실질 업무가능시간인 1960.8시간을 기준으로 필요한 상담원은 1,181명으로 아동보호전문기관 1개소의 평균 상담원수 13인(관장 1인, 팀장 2,

심리치료 1명은 제외) 기준, 91개소까지 확충될 필요성이 제기된다. 3단계는 현행 아동 복지법의 예외조항을 기준으로 2개 시군구 당 1개소 공유원칙으로 설치를 고려하면, 전국 114개소까지 확대하는 방안으로 확대할 수 있다(아동권리와 내부자료, 2018).

[그림 6-3] 아동보호전문기관의 단계적 확충방안



〈표6-2〉는 현행 62개 아동보호전문기관을 단계별로 확충하는 데 소요되는 예산규모를 추산한 결과이다. 중앙의 지역아동보호전문기관 1개소에 대한 연간 국비지원예산은 3억이며 이는 아동보호전문기관의 종사자 인건비·운영비·사업비 및 신규설치비 지원을 포함한 예산이다(보건복지부, 2018년 아동분야 사업안내 2월, p.37-40). 즉, 현행 인건비를 기준으로 할 때, 현재 62개소 기준 18개소를 증설, 1단계 80개소로 확충하는데 소요되는 예산은 54억원, 91개소의 경우 87억원, 114개소의 경우 156억이 필요하다.

〈표 6-2〉 지역아동보호전문기관 개소수 확대에 따른 기관 설치 예산 추계

(단위: 개, 백만원)

	현재	아동10만명당1개소 기준	적정업무량 기준	2개시군구당 1개소 기준
기관수	62	80	91	114
기관 설치 예산		5,400	8,700	15,600

주: 현재 기관수는 2018년 10월 기준, 추가예산은 1개소 당 국비 3억원을 기준

그러나, 현행 지역아동보호전문기관의 인력은 조사, 사정, 판정, 서비스제공, 사후관리 등에 이르는 과정을 제대로 수행할 수 없을 정도로 한계상황에 놓여있다. 현재 전국 60개소 기준 상담원 및 임상심리치료 전문인력을 포함한 총원은 814명으로 개소 당 14명 수준의 인력현황을 보이고 있다. 적정한 수준의 인력수는 아동보호전문기관의 업무 과정에 대한 분석자료를 기초로 산정되어야 하며, 본 추계에서는 전국아동학대현황보

고서(보건복지부, 중앙아동보호전문기관)에서 제시하고 있는 개소당 28명의 적정인력 수를 기준으로 하였다. 또한, 본 인건비 추계에 활용되는 인건비는 2019년 시점 현행 아동보호전문기관 인건비 29,737,000원을 기준으로 하였으며, 이는 상담원의 처우개선과 관련한 인건비 조정분을 감안하지 않은 비용이다. 향후 지역아동보호전문기관 상담원의 인건비를 사회복지시설 임금가이드라인을 기준으로 조정, 처우개선시 필요한 재정소요액은 별도의 추계가 필요함을 밝혀둔다. 이러한 방식으로 인력을 확충했을 때, 추가적으로 소요될 인건비는 <표 6-4>와 같다. 14명으로 유지 시 인건비는 333억 500만원이 소요되고 있으며, 아를 80개소 28인으로 늘렸을 때 666억 1100만원이 소요되며 현재 기준 333억 500만원이 추가로 필요하다.

<표 6-3> 지역아동보호전문기관 인력 현황 및 적정인력추계

(단위: 명)

지역	개소 수	상담원 (기관장 제외)		임상심리치료 전문인력		총 인력		
		현원 (A)	적정인력 (B)	현원 (C)	적정인력 (D)	현원 (E=A+C)	적정인력 (F=B+D)	총원 필요 인력 (G=F-E)
서울	8	91	165.4	9	27.5	100	192.9	92.9
부산	4	49	98.7	5	8.1	54	106.8	52.8
대구	3	34	73.2	3	9.5	37	82.7	45.7
인천	3	36	107.5	3	12.3	39	119.8	80.8
광주	2	24	51.1	2	5.3	26	56.4	30.4
대전	1	11	19.1	1	7.0	12	26.1	14.1
울산	2	29	54.7	2	4.6	31	59.3	28.3
경기	12	171	345.3	12	56.5	183	401.8	218.8
강원	4	50	60.1	4	10.8	54	70.9	16.9
충북	3	32	56.9	3	11.4	35	68.3	33.3
충남	3	37	48.8	3	15.8	40	64.6	24.6
전북	3	35	85.7	3	24.0	38	109.7	71.7
전남	3	41	120.6	6	21.0	47	141.6	94.6
경북	4	55	82.7	4	10.8	59	93.5	34.5
경남	3	36	82.0	3	8.1	39	90.1	51.1
제주	2	18	19.8	2	3.4	20	23.2	3.2
계	60	749	1,471.6	65	236.1	814 (개소당 약 14명)	1,707.7 (개소당 약 28명)	893.7

자료: 전국아동학대 현황보고서(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2018, pp.222~223)



〈표 6-4〉 지역아동보호전문기관 인력 및 개소수 확대에 따른 인건비 추계

(단위: 명, 백만원)

	80개소 (아동10만명당1개소 기준)			91개소 (적정업무량 기준)			114개소 (2개 시군구당 1개소 기준)		
	인력수	인건비	추가 인건비	인력수	인건비		인력수	인건비	
개소당 14명* 유지시	1,120	33,305		1,274	37,885		1,596	47,460	
개소당 28명**으로 인력 확충시	2,240	66,611	33,305	2,548	75,770	37,885	3,192	94,921	47,460

주1) \*전국아동학대 현황보고서(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2018, pp.222~223): 상담원 및 임상심리치료 전문인력 총원 814명/60개소=약 14명

\*\*전국아동학대 현황보고서(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2018, pp.222~223) 기준: 상담원 및 임상심리 치료전문인력 적정인원 총원 1707.1/60개소=약 28명

주2) 인건비 예산은 2019년 아동보호전문기관 인건비 29,737,000원(이상균 외, 2018, p.113)을 적용

주3) 보건복지부 내부자료에 따르면 2018.8.1. 기준 지역아동보호전문기관은 62개소로 상담원과 심리치료전문인력 총원은 903명임

이러한 인건비 인상분 추계를 현재의 개소당 예산에 추가한 표는 〈표6-5〉이다. 추가인건비를 포함하여 80개소로 증설하는데는 개소당 28인으로 인력확충시 387억 5백만원의 예산이 필요할 것으로 추산된다. 3단계 전국 114개소로 늘리기 위해서는 개소당 28인 기준 630억 6000만원이 필요한 재원으로 추계된다.

〈표 6-5〉 지역아동보호전문기관 개소수 확대에 따른 기관 설치 예산 추계

(단위: 개, 백만원)

	현재	아동10만명당 1개소 기준	적정업무량 기준	2개 시군구당 1개소 기준
기관수	62	80	91	114
기관 설치 예산		5,400	8,700	15,600
추가인건비 추계		개소당 28명	개소당 28명	개소당 28명
		33,305	37,885	47,460
총비용		38,705	46,585	63,060

주: 현재 기관수는 2018년 10월 기준, 추가예산은 1개소 당 국비 3억원을 기준

## 2. 아동보호의 공적 책임성 강화

아동·청소년보호체계의 재구조화에 있어서 아동보호의 공적 책임성 강화는 가장 핵심적으로 제기되는 이슈이다. 2018년 기준 62개 지역아동보호전문기관 중 19개의 민간에 위탁되어 운영되는 기관은 59개소로, 95%에 달하는 반면, 광역 및 기초지자체

가 직영하는 아동보호전문기관은 3개소로 5%에 불과하다(이상균 등, 2018). 현재 사회복지전달체계 전반의 변화방향은 전달체계에 있어서 공공의 역할강화를 특징으로 하고 있다. 이는 공공이 지역사회의 다양한 공공 및 민간의 자원을 연계, 조정하는 기능에 있어서 민간보다는 우위에 있으며, 특히 아동의 생존과 보호 등 학대피해아동의 보호는 국가의 책무성에 속한다는 점에서 아동보호서비스는 공공의 책임성이 필수적인 영역이라고 할 수 있다(최영 등, 2018).

아동보호의 공적 책임성과 사회적 책무성 강화를 아동보호전문기관 공공화는 필요 조건으로 논의되어 왔지만 구체적으로 어떻게 공공화시킬 것인지와 관련해서는 서로 다른 대안이 존재한다. 아동보호전문기관이 전담하고 있는 조사-사정-판정-조치-사후관리에 이르는 전 과정을 역할을 구분하여 공공화시킬 것인지, 전적으로 공공화시킬 것인지 또는 중앙 또는(및) 아동보호전문기관을 공공기관으로 전환할 것인지 등에 대한 다양한 입장은 대체로 다음의 두 가지 방안으로 수렴되고 있다.

### 가. 지자체 통합형: 완전 공공화 방안

첫 번째 방안은 기존에 아동보호전문기관이 수행하던 기능 중 조사와 사례관리를 시군구의 아동·청소년컨트롤타워인 아동·청소년 복지센터(가칭)로 통합하여 관리하는 방안이다. 이런 측면에서 지자체통합형은 완전한 공공화 방안이라고 할 수 있다. 지자체통합형의 핵심은 기존의 분절되어 작동했던 지역의 아동·청소년 보호체계를 시군구의 아동청소년팀을 확대·재편함으로써 지역을 중심으로 하는 아동·청소년 보호체계를 재구조화하는 것에 있다. 시군구 아동·청소년 복지센터는 아동복지전반 업무의 기획, 조정, 연계를 담당하며, 학대피해아동을 대상으로 하는 조사업무와 사례관리의 책임을 맡는다. 이러한 방식의 공공화방안은 장기적으로 아동보호체계의 공공의 역할강화라는 측면에서 가장 이상적인 방안일 수 있다. 그러나, 아동보호사례를 조사판정을 수행하고 다양한 서비스를 연계, 조정, 관리하는 역할을 전담할 신규 아동·청소년 복지공무원의 확충의 어려움, 사례관리 수행을 위한 업무전문성 확보의 어려움 등에 대한 대안을 마련하여 지자체 통합형의 이행전략을 구체화할 필요가 있다.

지자체 통합형에서 현행 지역 아동보호전문기관은 학대피해아동 및 가족대상 전문 서비스 제공기관으로 그 역할이 변경될 필요가 있다. 일정한 이행시기를 거쳐, 지역아

동보호전문기관의 조사-사례관리-사후관리의 기능을 지자체의 공공 사회복지(아동복지) 공무원의 역할로 전환한 이후, 중장기적으로 지역의 아동보호전문기관은 더 이상 아동보호전문기관이 아니라 학대피해아동 및 가족을 대상으로 고위기 아동 및 가족전문서비스 기관으로 그 기능이 완전히 전환되어야 할 것이다. 지역 아동보호전문기관은 그동안 급증하는 아동학대사례의 증가에 대응, 조사와 사례관리를 수행하기 위한 과도한 업무부하로 인하여 학대재발생 예방에 필수적인 중저위기 학대피해아동 및 가족에 대한 전문적인 서비스제공기능을 제대로 수행하기엔 역부족인 상황에 직면해왔다. 이에 따라 대다수의 가족지원서비스 및 상담서비스는 전체 아동보호전문기관 서비스의 3.2%~5.9%에 머무를 수 밖에 없었다. 이러한 결과, 빈번한 아동보호상담원의 교체에 따른 전문성의 급격한 악화(상담원의 평균 근속기간이 1.8년)와 상담 및 치료서비스를 위탁계약하는 것으로 해결해왔으며, 사실상 서비스의 질 관리는 담보할 수 없는 실정이었다. 따라서, 지역아동보호전문기관의 역할을 아동 및 가족의 상담, 치료, 가족지원서비스로 특화하는 것은 민간의 전문성과 기능을 분화하여 최대한 활용할 수 있도록 할 수 있다는 측면에서 긍정적이라고 평가된다.

〈표 6-6〉 아동보호전문기관의 공공화 방안 비교

	지자체 통합형	공공기관 전환형
공공화방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공(조사와 사례관리)과 민간(서비스제공)의 기능을 분할</li> <li>- 공공의 기능은 지자체의 컨트롤타워와 연계결합하는 모형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙아동보호전문기관을 우선적으로 공공기관으로 전환</li> <li>- 지역아보전 중앙아보전이 위탁운영</li> <li>- 중장기적으로 민간위탁 지역아보전을 공공부문으로 흡수하는 방식의 완전 공공기관 전환을 목표로 함</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역을 중심으로 아동보호연계 용이</li> <li>- 아동보호에 있어서 공공의 역할강화효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이행비용의 절감</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능담당인력의 분할에 따른 기관 신설배치 필요</li> <li>- 행정적, 재정적 비용부담</li> <li>- 공무원의 반발 가능성</li> <li>- 기존의 위탁법인의 반발가능성</li> <li>- 사회복지(아동복지) 공무원의 직무역량한계</li> <li>- 민간 전문인력활용의 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원과 공단의 이중적 전달구조</li> <li>- 지자체 아동청소년전담센터-지역아보전으로 구분되는 전달체계의 분절성</li> <li>- 지자체 컨트롤타워와의 연계방식 명확히 제시되지 않음</li> <li>- 중장기적으로 민간위탁 지역아보전을 공공부문으로 흡수하는 방식의 완전 공공기관 전환형은 위탁민간법인의 강력한 반발 가능성</li> </ul>

## 나. 공공기관 전환형

아동보호전문기관을 시군구 지자체를 기초로 단시간에 완전 공공화시킬 경우, 현행 공무원 및 위탁민간법인의 반발, 소요비용의 부담 등 다양한 현실적 어려움이 제기될 수 밖에 없다. 공공기관 전환형은 아동보호체계의 재편과정에서 예상되는 이러한 실행 장벽을 가장 최소화하는 방안으로 해법을 제시한다는 점에서 장점이 있다. 공공기관 전환형의 핵심은 아동보호전문기관을 공공기관으로 전환하는 것에 있으며, 우선적으로 중앙아동보호전문기관의 공공기관화, 중장기적으로는 지역 아동보호전문기관의 공공기관화를 지향한다. 단기적으로는 공공기관으로 전환된 중앙아동보호전문기관이 지역아동보호전문기관을 위탁 운영하는 방식을 취한다. 이러한 방안은 단기적 이행비용이 절감되는 효과와 지역아동보호전문기관을 위탁운영했던 법인의 반발, 공무원확충의 필요성에 대한 부담완화 등에서 장점이 있다고 평가된다.

반면, 이러한 이행전략에서 어떻게 지역아동보호전문기관의 공공기관화, 즉 지역아동보호전문기관 상담원의 직접고용을 확대해나갈 단계적인 전략을 제시하지 않는다면, 지역아동보호전문기관의 공공화에 대한 실행가능성을 담보하기 어려우며, 지역아동보호전문기관 상담원의 강력한 반발이 예상된다. 또한, 아동보호전문기관의 공공기관화에서 가장 큰 쟁점이 되는 문제는 지자체의 아동·청소년 전담센터를 중심으로 하는 아동보호체계와 중앙아동보호전문기관(공공기관)-지역 아동보호전문기관(민간)으로 구분되는 이중적 전달구조에서 두 체계의 역할과 연계방식에 대한 명확한 규정을 필요로 한다. 특히, 시군구의 컨트롤타워가 제대로 확립되어 있지 않은 현행 아동보호체계의 현실을 고려할 때 공무원과 공공기관의 이중적 전달체계는 아동보호체계의 분절성에 대한 해법을 제시해주지 못하고 있다는 점에서 한계가 있다.

## 다. 지역의 아동자원불균형성과 아동보호전문기관 공공화: 이행전략의 구체화

아동보호자원의 공간구조분석 결과는 학대피해아동에 대한 보호와 개입을 전담하고 있는 지역의 아동보호전문기관이 아동보호에 대한 욕구와 수요를 충족시키지 못하고 있음을 명확하게 보여주었다. 아동보호전문기관의 분포는 아동보호의 수요가 높은 서울, 인천, 경기 등의 대도시를 중심으로 집중되어 있는 경향을 보이며, 전반적으로 아

동보호전문기관 1개소 당 관할 지역이 매우 광범위 하다는 것을 확인할 수 있었다. 서울시와 경기도를 제외하면 적게는 1개소, 많게는 4개소의 아동보호전문기관이 한 개 지자체의 아동학대 발생에 대한 대응을 하고 있었다. 특히, 인천시, 충청남도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 경상남도의 아동보호전문기관은 섬 지역을 넓게 포함하고 있는데, 이는 타 지역 대비 아동학대 발생에 대한 신속한 대응의 한계가 있음을 나타낸다. 이러한 결과는 아동학대 발생 고위험 지역임에도 아동보호전문기관의 사각지대에 있는 시도의 군구와 공간적 접근성이 떨어지는 지역에 대한 아동보호전문기관의 확충이 시급함을 시사하고 있다.

향후 아동보호전문기관이 시군구 아동·청소년전담센터의 소관으로 통합하는 방향의 아동보호전달체계 재구조화 과정에서 228개 기초자치단체를 기준으로 위기아동 서비스 제공체계를 확충하기 위한 이행전략의 방향, 기초, 구체적인 계획을 각 시군구의 아동인구 및 학대발생사례를 동시에 고려하여 보다 현실적이고 치밀하게 수립될 필요성이 있다. 모든 지자체에 일률적으로 최소 1개의 아동보호전담 인력 및 조직을 확충하는 방안이 아니라, 지자체의 행정단위 내·외의 아동인구 및 학대피해아동인구의 분포의 특성을 파악하여, 지역 유형과 특성에 맞게 대도시와는 다른 기준으로 아동보호인프라의 역할 및 인력의 배치를 다각화해 효율성 있게 사각지대를 해소할 필요가 제기되고 있다. 다양한 형태의 확대모형을 범주화하여 시범사업을 통해 단계적으로 인프라를 확충하고 인력을 배치하는 방안이 필요하다. 즉, 기존의 기초자치단체의 기초는 유지하되, 지자체 간 자율적 협정과 협업을 통한 권역단위 집행체계를 구체화할 필요가 있으며, 이를 기초로 지자체 간 학대위기 아동에 대한 공동대응을 강화해나가는 것이 중요하다. 예컨대, 일본에서 운용되고 있는 “정주자립권” 구상과 같은 방안을 단계적으로 활용하는 것을 검토할 수 있다(송미령, 성주인, 김광선, 심재현, 권인혜, 2013). 정주자립권은 중심시와 인근의 읍면동이 상호필요와 합의에 따라 자율적으로 협정을 체결하여 형성하는 권역으로서, 경제지역에 아동보호인프라가 많은 지역, 도시의 도심부분에 인프라가 집중된 지역 등의 겨우 이러한 중심시+인근 시의 공동이용을 위한 권역형성방안은 행정구역 중심의 관할의 한계를 네트워크를 통해 극복할 수 있다는 점에서 활용 가능한 방안이다.

## 제4절 아동·청소년보호체계의 통합성 강화

### 1. 중앙의 아동·청소년복지 종합조정체계 구축

#### 가. 중앙정책조정기구의 강화

아동·청소년 보호체계의 분절성의 핵심은 중앙정부의 정책대상을 아동과 청소년으로 아동을 연령에 따라 이분화 시키고 이에 따라 아동정책과 청소년 정책을 별도의 전달체계를 통해 운영해왔다는 점에 찾을 수 있다. 이러한 중앙정부 아동·청소년 정책의 일원화는 UN아동인권위원회의 권고사항이기도 하나, 이러한 구조적 변화는 부처간 협치와 조정을 통해서 보다 장기적인 전망 속에서 검토되고 논의할 수 있다.

단기적으로는, 중앙정부 차원의 아동·청소년복지를 종합적으로 기획하고 조정기능을 실질적으로 수행할 수 있는 정부 간 정책조정기구를 강화해야 할 것이다. 복지부의 아동정책조정위원회와 여가부의 청소년정책위원회는 유사한 역할을 하고 있는 부처별 정부간 조정기구가 설치되어 있으나 실질적인 정책의 조정자 역할을 하며 작동하고 있지 못하다. 따라서, 동일기능의 유사기구를 통합하여 운영할 필요가 있으며, 아동·청소년정책조정위를 설치하고 정례화할 필요가 있다. 이와 관련하여, 아동·청소년정책조정위원회의 기능 강화를 위해서는 법령 개정, 예산 및 조직 등의 확보가 필요하다. 이에 위원회의 정례적 개최, 전문성 확보, 상시 의제 발굴 등 아동·청소년 복지업무의 연속성과 전문성을 담보하기 위해 상설 사무국 설치 또는 아동정책실무위원회에 전문인력을 두는 방안 등에 대한 구체적 검토 작업이 진행되어야 할 것이다.

「청소년기본법」을 근거로 한 24세 이하 청소년 대상 활동·보호·복지정책은 여성가족부가, 「아동복지법」에 따른 복지업무는 보건복지부가 추진하다보니 9세 이상 18세 미만 아동·청소년 대상 보호·복지업무가 상당부분 중복될 수밖에 없다. 이에 아동·청소년 조정위원회를 통해 각각의 개별 법률을 근거로 설치된 대안양육시설 및 기관의 서비스 대상과 내용에 차별이 없도록 정비하고, 위기수준을 고려한 각급 보호체계 간의 연계를 강화하고 차별화를 도모하는 구체적인 세부전략과 지침을 마련할 필요가 있다. 아동·청소년 정책조정위 산하 아동·청소년정책 조정실무위의 역할은 다음과 같이 규정될 수 있다.

- 아동복지기본계획의 수립 및 시행, 평가의 전과정에서부터 관련 핵심부처의 참여와 권한 명시
- 돌봄, 보호 등 아동정책의 주요 분야에서 부처간 업무를 조정
- 다부처간의 정책연계와 조정을 통해 수요자중심의 단일한 아동·청소년보호체계로 일원화하는 중장기적 계획 및 추진전략의 수립 필요
- 학대피해자 예방 및 보호업무와 관련된 주무부처인 보건복지부와 여성가족부, 교육부와 주요한 협력부처인 행정안전부, 법무부를 중심으로 학대피해자 및 가해자 지원에 필요한 공통의 지침을 마련
- 예산배분의 방향을 제시
- 아동복지DB의 공유원칙과 프로토콜을 마련
- 지자체의 아동가족복지 업무에 대한 지속적인 모니터링 수행

나아가, 보다 중·장기적 전망으로서 18세 미만 아동·청소년 보호·복지업무를 단일부처에서 일관성 있게 추진할 수 있는 정부조직구조의 재편을 고민해볼 필요성이 있다.

## 나. 중앙정책지원체계의 구축

2018년 12월 아동복지법의 일부개정으로 아동권리보장원의 설립을 위한 법적 근거가 확보되어 2019년 7월 설립예정인 아동권리보장원은 중앙의 아동정책지원기관으로 그 위상과 역할의 정립을 필요로 한다. 아동권리보장원은 아동보호를 위한 7개의 위탁사업 수행기관(〈표 6-7〉)을 단계적으로 흡수 통합하여 2020년 말 통합이 완료될 예정이다.

〈표 6-7〉 아동권리보장원 구성조직

구분	사업지원단명	위탁기관	2019 예산 (백만원)	인력(명)
입양	①중앙입양원 (실종아동전문기관 포함)	-	7,193	27
요보호아동자립지원	②아동자립지원단	보건복지인력개발원	1,326.5	10
	③디딤씨앗지원사업단	한국사회복지협의회	252	4

구분	사업지원단명	위탁기관	2019 예산 (백만원)	인력(명)
아동보호전달체계지원	④중앙가정위탁지원센터	세이브더칠드런코리아	456(848)	11
	⑤지역아동센터중앙지원단	부스리기사랑나눔회	1,556	16
	⑥드림스타트사업지원단	한국보육진흥원	908	12
학대예방	⑦중앙아동보호전문기관	굿네이버스	1,592 (1,006)	25
계			13,284(3,546)	142

아동복지법 제10조의2(아동권리보장원의 설립 및 운영)이 정하는 아동권리보장원의 기능은 다음과 같다. 아동정책일반의 수립 및 평가에 대한 “지원”을 포괄하고 있어 아동권리보장원의 성격에 대한 명확한 정립과 구체화작업이 이루어져야 할 필요가 있으나, 기본적으로는 아동보호서비스의 체계적 종합적 지원을 목적으로 하는 아동보호 업무의 통합적 중앙지원체계라고 할 수 있다.

1. 아동정책 수립을 위한 자료 개발 및 정책 분석
2. 아동정책기본계획 수립 및 아동정책시행계획 평가 지원
3. 아동정책조정위원회 운영 지원
4. 아동정책영향평가 지원
5. 아동보호서비스에 대한 기술지원
6. 아동학대의 예방과 방지
  - 아동보호전문기관에 대한 지원
  - 아동학대예방사업과 관련된 연구 및 자료 발간
  - 효율적인 아동학대예방사업을 위한 연계체계 구축
  - 아동학대예방사업을 위한 프로그램 개발 및 평가
  - 아동보호전문기관 및 학대피해아동쉼터 직원 직무교육, 아동학대예방 관련 교육 및 홍보
  - 아동보호전문기관 전산시스템 구축 및 운영
  - 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대예방사업과 관련된 업무
7. 가정위탁사업 활성화
  - 가정위탁지원센터에 대한 지원
  - 효과적인 가정위탁사업을 위한 지역 간 연계체계 구축
  - 가정위탁사업과 관련된 연구 및 자료발간
  - 가정위탁사업을 위한 프로그램의 개발 및 평가
  - 상담원에 대한 교육 등 가정위탁에 관한 교육 및 홍보
  - 가정위탁사업을 위한 정보기반 구축 및 정보 제공
  - 그 밖에 대통령령으로 정하는 가정위탁사업과 관련된 업무
8. 지역 아동복지사업 및 아동복지시설의 원활한 운영을 위한 지원
9. 「입양특례법」에 따른 국내입양 활성화 및 입양 사후관리
  - 입양아동·가족정보 및 친가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스 운영



- 입양아동의 데이터베이스 구축 및 연계
- 국내외 입양정책 및 서비스에 관한 조사·연구
- 입양 관련 국제협력 업무
- 10. 아동 관련 조사 및 통계 구축
- 11. 아동 관련 교육 및 홍보
- 12. 아동 관련 해외정책 조사 및 사례분석
- 13. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 보건복지부장관, 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 업무

직접적인 위기대응에서 가정외보호의 제공, 시설외소아동의 자립에 대한 지원 및 사후관리에 이르는 아동보호의 전과정에서 현행 시스템은 분절성의 문제를 가지고 있으며, 별도로 작동해왔던 중앙의 지원기관의 업무를 통합하여 아동보호업무 전반에 대한 종합적 지원과 조정의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔다. 그런 의미에서 아동권리보장원의 역할은 지역기반의 아동보호의 컨트롤타워인 아동청소년센터의 조사 및 사례관리 업무의 지원 및 지역에서 제공되고 있는 다양한 가정내·가정외 서비스에 대한 통합적 지원제공이라는 측면에서 의의가 있다고 평가된다. 이러한 맥락에서 “아동보호”를 위한 “중앙지원체계”로서 아동권리보장원의 역할은 다음과 같이 구체화될 수 있다.

- 아동보호를 위한 지역의 공공 및 민간기관의 서비스에 대한 포괄적 지원
- 아동보호 및 가족지원 프로그램 개발/보급
- 아동보호 관련 종사자 양성 및 교육
- 아동보호 서비스 기관의 연계 DB구축 및 통합관리

아동권리보장원이 의도한 중앙지원체계로서의 기능과 역할을 제대로 수행하기 위해서는 기존에 각 사업별 중앙지원단이 수행해왔던 여러 지원기능을 어떻게 통합하여 체계화할 것인지, 중앙지원체계로서 어떠한 추가적 기능을 수행할 것인지 등에 대한 면밀한 검토를 필요로 한다. 아동권리보장원으로 흡수·통합된 7개 중앙기관이 수행해온 역할과 업무의 이질성을 고려했을 때 역할과 기능의 통합과 체계화는 매우 중요하다. 특히, 기존의 아동권리보장원으로 흡수될 7개의 중앙조직 외에 아동권리보장원이 중앙지원조직으로서의 아동보호업무의 포괄성과 통합성을 확보하기 위해서는 가정외 아동을 보호하는 주요기관인 그룹홈과 아동시설에 대한 추가적인 고려를 필요로 한다. 저출산에 따른 아동인구의 감소 등에 따라 다양한 아동양육시설의 구조개편을 필요로 하는 현시점에서, 가정외 대안양육체계의 다양한 제공주체가 논의구조에 참여할 수 있

는 방안에 대한 검토가 필요하다.

중앙지원조직	역할
①중앙입양원 (실종아동전문기관 포함)	직접 입양서비스 제공
②아동자립지원단	자립지원프로그램 및 교육지원
③디딤씨앗지원사업단	
④중앙가정위탁지원센터	가정위탁 지원, 부모교육
⑤지역아동센터중앙지원단	빈곤취약가구 아동돌봄 중앙지원
⑥드림스타트사업지원단	지자체의 통합사례관리 지원
⑦중앙아동보호전문기관	지자체의 조사 및 통합사례관리지원 지역아동보호전문기관의 서비스제공 지원

마지막으로, 아동권리보장원의 역할과 기능을 제대로 수행하기 위해서는 아동권리 보장원이 대상으로 하는 지역의 공공 및 민간기관과의 조직적 관계의 정립이 매우 중요하다. 지역의 아동보호업무에 대한 지원은 두 개의 축으로 구성되는데, 한축은 공공 사례관리를 담당하는 드림 및 기타 공공사례관리조직과 공무원과 중앙의 공공지원기관과의 관계, 다른 한축은 민간에 의해 운영되고 있는 지역의 아동보호서비스기관과의 관계로 구성될 수 있다. 이와 같은 지역의 공공 및 민간기관과의 업무의 지원 및 원활한 협력관계의 구축은 아동권리보장원이 중앙지원체계로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서 가장 핵심적인 요소이며, 이에 대한 면밀한 검토가 조직의 통합과정에서 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

## 2. 위기 아동·청소년 보호정보의 통합성 강화

우리나라 아동보호와 관련된 정보시스템은 2016년부터 개발되어 2018년 가동되기 시작했던 e아동행복지원시스템이 있으며, 이는 위기아동발굴 및 스크리닝을 통한 아동학대의 사전예방을 위해 효과적으로 활용될 수 있다. 그러나, 발굴된 취약위기아동을 어떻게 지원하고 서비스를 연계할 것인가와 관련해서 기타 아동정보시스템과의 연계 및 연동의 필요성이 제기되고 있다. 이와 관련, 정부에서는 2020년부터 현재까지 분산되어 운영되어 왔던 아동청소년 정보시스템을 일원화하고 통합적으로 관리하기 위하여 아동청소년 통합정보 관리시스템 단계적 구축계획을 가지고 있다. 기존의 서비스공급자 중심의 정보관리에서 탈피하여 수요자인 아동중심의 이력관리를 통해 서비

스 제공의 효과성 및 체계성 제고를 목표로 하며, 복지부, 여가부, 법무부 등에서 관리하는 아동·청소년 관련 정보를 연계하여 차세대의 사회보장 정보시스템 구축에 포함하는 것을 검토하고 있다.

현재 개별적으로 구축운영되고 있는 정보관리시스템은 가정위탁통합전산시스템, 국가아동학대정보시스템, 입양정보통합관리시스템, 자립지원통합관리시스템, 사회복지시설정보시스템, 행복e음시스템, 실종아동 등 위치정보시스템 및 프로파일링시스템, 청소년종합상담시스템(여성가족부) 등이 있으나 각 단위업무 및 운영기관 중심적이고 정보공유 및 연계미흡으로 충분한 가치를 발휘하지 못하고 있다. 시스템간 연계 혹은 통합 없이 필요시 서식, 이메일, 전화 등 수작업 정보전달로 인해 총체적이고 입체적인 정보확인 불가능, 상호 관리내역에 대한 정확한 파악이 어려워 조사나 상담업무의 반복적 진행, 대상자에 대한 정확한 파악이 불가능다는 점에서 커다란 한계가 존재한다. 따라서, 지역의 아동·청소년복지전담팀을 중심으로 주요한 아동·청소년 보호체계의 서비스제공 기관의 정보를 아동·청소년의 보호절차에 따라 사정, 판단, 조치, 서비스제공, 사후관리에 이르는 연속성을 가지고 핵심정보 수집, 관리될 수 있는 시스템의 개발이 중장기적으로 추진, 도입되어야 할 것이다.

개인정보의 유통과 관련하여 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제11조(정보공유 등의 협조 요청)를 근거로 보장기관(지자체)이 관계기관 등에 정보를 요청할 수 있다. 다만 개인정보 공유와 유통을 엄격하게 제한하는 개별 법률이 존재하기 때문에 ‘요보호아동과 위기청소년 등 사회서비스 정책대상의 발굴, 지원을 목적으로 할 경우 지자체가 정보를 요청할 수 있도록’ 개정을 검토할 필요가 있다. 특히 「소년법」 제70조(조회 응답)는 ‘소년보호사건과 관계있는 기관은 그 사건의 내용에 관하여 재판, 수사 또는 군사상 필요한 경우 외의 어떠한 조회에도 응해서는 안 된다’고 규정하고 있다. 이로 인해 비행, 범죄로 소년사법체계에 연루된 위기청소년의 정보가 지자체를 포함한 아동·청소년 복지지원체계에 연계되지 않아 원인에 대한 조기 개입을 통해 재범을 예방하는 접근이 제한적인 실정이다. 이에 「개인정보보호법」 제15조 제1항 개인정보 수집 목적의 범위에서 소년범죄 예방을 위한 수사 및 사회서비스 지원대상 위기청소년 발굴을 목적으로 한 경우를 포함하도록 개정을 검토할 필요가 있다. 이와 함께 「청소년복지 지원법」도 ‘자치단체의 장이 관할 지역에 거주하는 위기청소년을 발굴하기 위하여 관계기관에 정보공유 등의 협조를 요청할 수 있고 해당 기관

의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 하고’, ‘위기청소년 발굴과 관련된 조회 응답의 경우 본 법률을 우선적용한다’는 내용을 골자로 법률의 개정이 요구된다.

중장기적으로는 교육행정정보시스템(NEIS, 이하 나이스)의 기능을 고도화하고 학교를 기반으로 위기아동·청소년을 선제적으로 발굴·지원할 수 있도록 활용도를 제고하는 전략을 모색하여야 한다. 즉 현행 나이스 내에 의무교육 대상을 포함한 18세 미만 아동·청소년의 학업중단, 원 가정 분리 및 위탁가정에서의 생활여부, 학교폭력 가해 여부, 진로 및 자립지원 요구 등의 정보를 집적하여 지자체(아동·청소년과)를 통해 즉각적인 맞춤형 보호·복지·자립지원이 제공되는 플랫폼으로 활용할 필요가 있다. 이는 우리나라의 학령기 아동 대다수가 초·중등학교에 재학하고 있고 교사는 학생들의 다종다양한 위기 징후를 발견하고 포착해 낼 수 있는 전문가일 뿐 아니라 학교는 아동·청소년·가족지원에 있어 공신력을 갖춘 지역 내 대표적인 공공서비스기관에 해당하기 때문이다. 최근에는 학교폭력 등 비행 사건이 발생했을 때 사안 발생 초기부터 피·가해자의 신원을 신속하게 파악하여 효과적인 대응이 이루어질 수 있도록 학교와 경찰 간의 정보공유체계가 개선된 바 있고, 학교폭력 가해행위에 따른 처분 내용도 나이스 상에서 관리되고 있다. 다만 위의 정보를 축적하고 공유하는 목적이 일차적으로는 학생의 비행과 재범을 예방하고 선제적으로 대응하는데 있으나, 정부기관 간 또는 민간과 정부기관 간에 정보공유가 미흡함으로 인해 결국 아동·청소년의 보호를 위한 국가차원의 대응에 심각한 한계를 드러내고 있다는 판단에 따른 것이다. 따라서 나이스를 활용하여 학생의 정보를 축적하고 유관기관과 공유하는 행위가 국가의 과도한 개입(net-widening)이 아닌 시민으로서 아동·청소년의 발달권, 학습권 등 인권과 사회권을 보장하고 적기에 적절한 사회서비스를 제공받을 수 있는 기회를 제공하는 차원에서 세심하게 설계되어야 할 것이다.

위와 관련하여 대표적인 사례로 먼저 잉글랜드 주정부의 UPN(Unique Pupil Number) 시스템을 들 수 있다. UPN은 모든 학생에게 초등학교 입학 시 고유번호(식별번호)를 부여하고, 재학 시에는 교사가 학생의 인종과 모국어, 위탁가정 거주 여부, 결식지원 대상 여부, 학교폭력가해 등 비행 여부, 진로 및 진학계획 등 각종 사회적 정보를 입력하여 대학에 진학할 때까지 전학, 졸업, 진학 등 각종 교육 이력을 추적하는 정보시스템이다. 학생이 부적응 등 다양한 사유로 학교를 이탈하게 되면 교육법(Education Act, 1996)을 근거로 자치구가 설치·운영하는 일종의 위탁교육기관인

PRU(Pupil Referral Unit)에서 해당 아동·청소년의 정보를 입력하고 개인별 상황을 고려한 ‘적절한 교육’을 책임지는 체계이다. 학교를 탈락할 경우 UPN의 데이터는 학교와 지방 및 중앙정부가 공동으로 관리하며 이를 통해 학생의 학적, 학교탈락 여부와 교육이동상황 등을 체계적으로 관리하면서 학업중단과 각종 위기에 선제적으로 대응하고 있다.<sup>6)</sup>

이와 함께 청년 NEET 예방과 발굴, 지원을 목적으로 하는 스코틀랜드의 ‘16+ 데이터 허브’는 우리나라의 나이스와 자립지원통합관리시스템의 연계 사례라 볼 수 있다. 즉 학생이 15.5세가 되면 학교시스템(SEEMIS) 내의 진로계획 등의 정보가 16+ 데이터 허브로 이관·등록되며 여기에 인턴십 등 국가훈련프로그램 참여 정보, 대학진학 여부, 고용·의료보험 등 세금납입정보 등의 정보가 집적된다. 이를 통해 교육, 훈련, 경제활동 등 일체의 사회참여가 없는 무업형 청소년을 조기에 발굴하여 맞춤형 지원이 제공된다. 현재 16세 이상 24세 이하 청소년 약 22만 명 이상의 정보가 관리되고 있는데 DB는 법률을 기반으로 안전하게 보호되며 의무교육을 종료한 학생에 대한 추적 자료는 매년 3월 백서로 발간되고 국가지표로도 활용되고 있다.<sup>7)</sup>

〈표 6-8〉 정보 DB

시스템명	주 이용주체	관리 및 운영주체	해당업무명
가정위탁통합전산시스템	민간	민간	가정위탁보호업무
국가아동학대정보시스템			아동학대 및 피해아동 보호업무
입양정보통합관리시스템			입양지원업무
자립지원통합관리시스템			보호아동 자립지원업무
사회복지시설정보시스템		공공	이용 및 생활시설 아동관리업무
청소년종합상담시스템	청소년 및 이용자 대상 상담·지원업무		
행복e음시스템	지자체 아동보호업무관련 (입양아동관리, 가정위탁아동관리, 퇴소아동지원금관리, 아동급식관리 등), 드림스타트 상담사례관리업무		
실종아동 등 위치정보시스템 및 프로파일링시스템	공공	공공	실종아동신고 및 발견
학교밖청소년지원시스템	공공	민간	학교밖 아동 대상 보호·지원업무

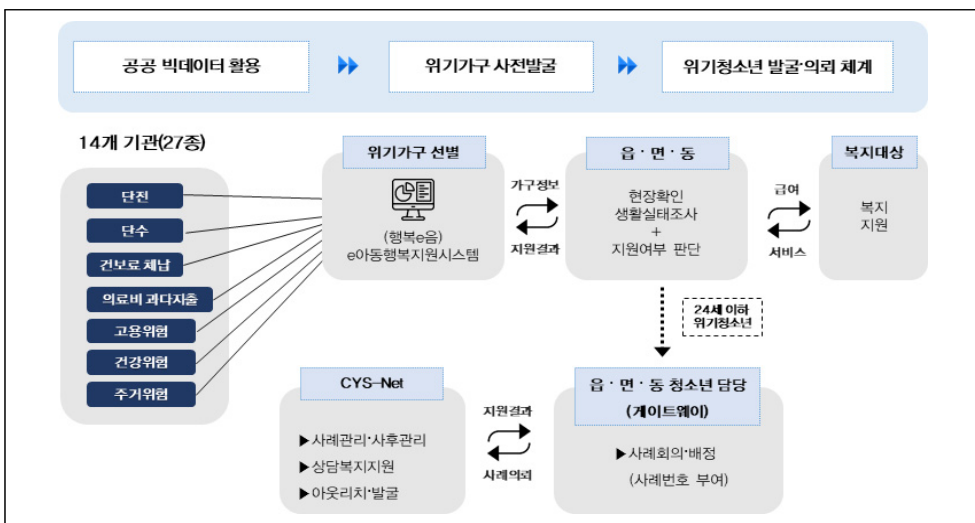
자료: 정영철 등. (2014). 보완, 재구성

6) www.victoriapru.wandsworth.sch.uk 2018 학업중단예방 및 대안교육지원센터 국외연수 출장복명 pp. 10~14 참조(교육부, 한국청소년정책연구원, 2018)

7) http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/ 2018 학업중단예방 및 대안교육지원센터 국외연수 출장복명 pp.10~14 참조(교육부, 한국청소년정책연구원, 2018)

한편 현행 공공 빅데이터 활용을 통한 요보호아동 및 위기청소년 발굴 기능을 강화해 나가야 한다. 특히 학대아동 발굴을 목적으로 하는 e아동행복지원시스템의 활용도를 제고하는 일환으로 나이스 등 데이터 종류를 확대함과 동시에 지자체(게이트웨이)에 제공된 해당 가구 내의 위기청소년 정보가 사장되지 않고 위기청소년 보호체계(CYS-Net)로 연계될 수 있도록 구체적인 실행 방안이 모색되어야 한다.

[그림 6-4] e아동행복지원시스템 활용도 제고



### 3. 지역 아동·청소년복지 종합조정체계의 재구축

아동보호체계의 개편을 통해 통합게이트웨이의 기능과 동시에 시군구 단위로 실질적인 서비스 기획·조정 역할을 담당하며, 다음과 같이 구체적 기능이 고려되어야 한다.

첫째, 지역사회 내 유관서비스 기관의 역할과 기능에 대한 기획·조정 역할을 수행할 수 있도록 기존 보호서비스 제공 위탁기관들과의 병렬적 구조가 아니라 보다 직접적인 권한 행사가 가능한 공공주도의 기능 정립이 필요하다. 특히 개별법을 근거로 난립된 각종 시설과 기관의 기능조정을 통해 중장기적인 확충과 서비스 질 제고방안을 모색하여야 한다.

둘째, 원가정 분리 아동의 일시 및 긴급보호 조치의 이행력을 확보할 수 있어야 하며, 입양 및 가정위탁, 그룹홈 또는 시설입소 과정 단계별 서비스 제공과정을 모니터링

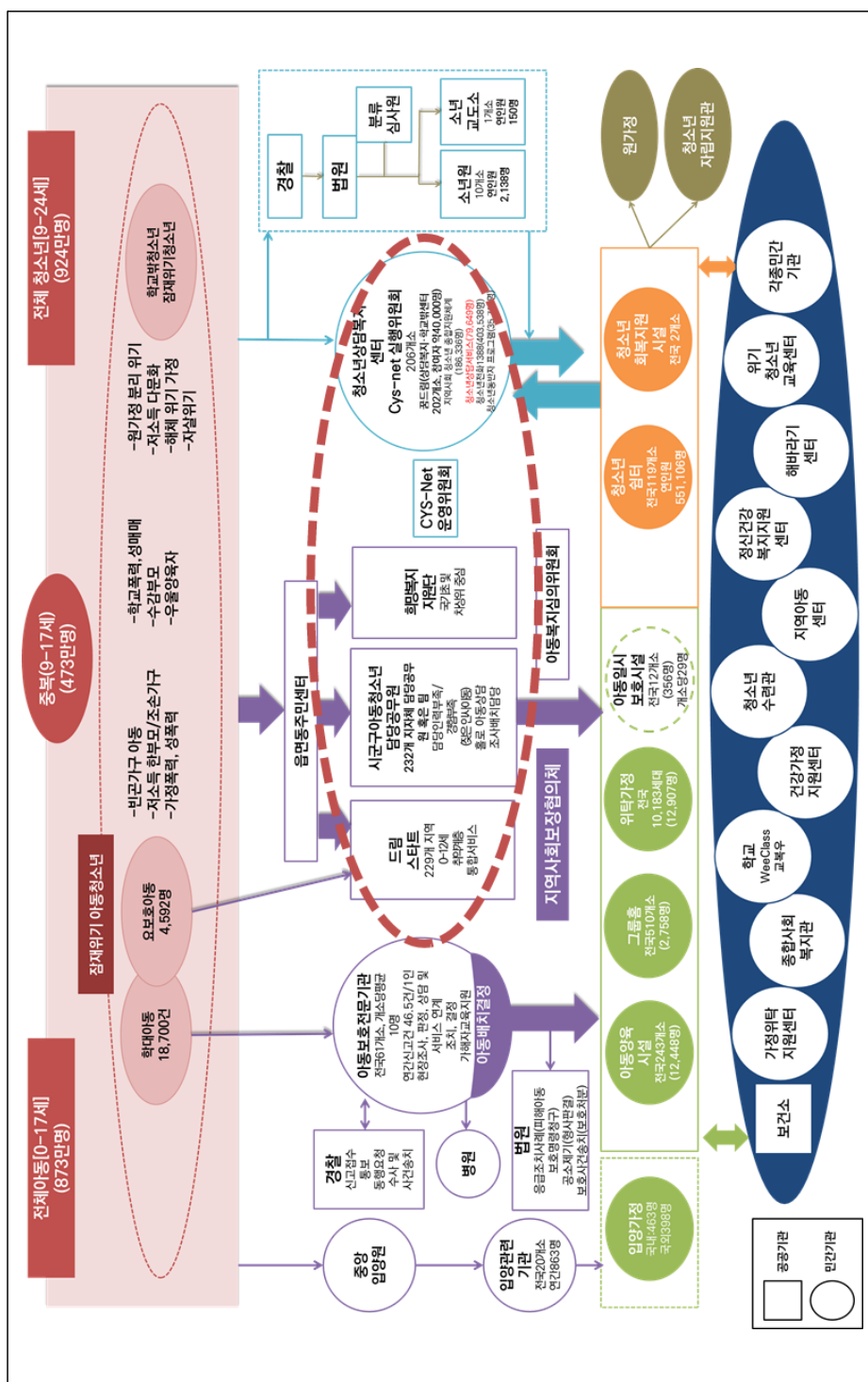
하는 대안양육 제도 간 기능 조정 기능을 수행할 수 있어야 한다. 특히 「아동복지법」에 근거한 양육시설, 공동생활가정 등 아동복지시설 뿐 아니라 「청소년복지 지원법」에 따른 청소년쉼터, 청소년회복지원시설, 청소년자립지원관 등 18세 미만 아동·청소년의 대안양육 기능을 담당하는 동종유사시설의 아동·청소년 입·퇴소, 보호조치 변경 등 일련의 절차와 서비스 최소기준 준수를 위한 체계적인 관리감독 기능을 담당해야 한다.

셋째, 지역아동센터, 학교, 건강가정지원센터, CYS-net 등 지역사회 내에서 아동의 안전보장을 위한 공공자원의 연계 및 사례별 기능·역할을 조정하는 컨트롤타워 역할을 수행하도록 한다.

넷째, 피해아동의 일상생활 복귀를 위해 전문 심리상담서비스의 지원과 법률지원 등이 필요한 경우, 민간서비스 제공 주체와의 연계·협력 체계를 마련하기 위한 연계조정자의 역할을 포함한다.

마지막으로, 지역사회 내의 아동·청소년보호서비스 기획·조정 및 컨트롤 기능을 담당하기 위해서는 발달위기 사례별 아동중심의 보호조치 결정을 위한 사례판정 회의를 의무 실시하고, 보호계획을 수립하는 과정에서 드림스타트, 희망복지지원단, CYS-Net과 연계하여 가족단위의 발달위기에 대한 조기개입 통로를 확보한다. 또한, 고위험 발달위기 사례에 대해 지역사회 아동·청소년보호 전문가, 가족지원 관계자 및 관련 서비스 제공주체들이 참여하는 지역사회보장협의체 산하 아동분과의 실무협의회를 개최하여 전문적 보호조치를 마련하고, 정기적으로 보호내용의 적절성을 진단하는 방안이 병행되어야 할 것이다. 특히 각종 협의회의 운영 방식을 개선하고 아동·청소년 담당자의 전문성을 확보하기 위한 조치가 최우선적으로 강구되어야 한다.

[그림 6-5] 현행 아동 청소년 보호체계







### 1) 아동·청소년을 위한 공공통합사례관리의 통합성 제고

아동·청소년·가족의 문제는 결코 대상별로 명확하게 구분되기 어렵고, 아동·청소년을 원 가정에서 분리 보호하더라도 결국 원 가정의 회복을 통한 복귀를 염두에 두어야 한다는 점에서 동일한 정책대상으로 다루어져야 한다. 또한 아동·청소년의 주요문제는 가족과 분리되어 다루어지기 어렵고, 아동·청소년은 다수의 위기를 중복적으로 경험하는 경우가 많다. 이에 게이트웨이를 단일화할 경우 개별 보호체계에서 제각각 시행하는 발굴, 초기조사(intake)를 통합할 수 있어 사각지대를 해소하는데 기여하고 서비스 제공에 더 많은 자원의 투입이 가능해 진다.

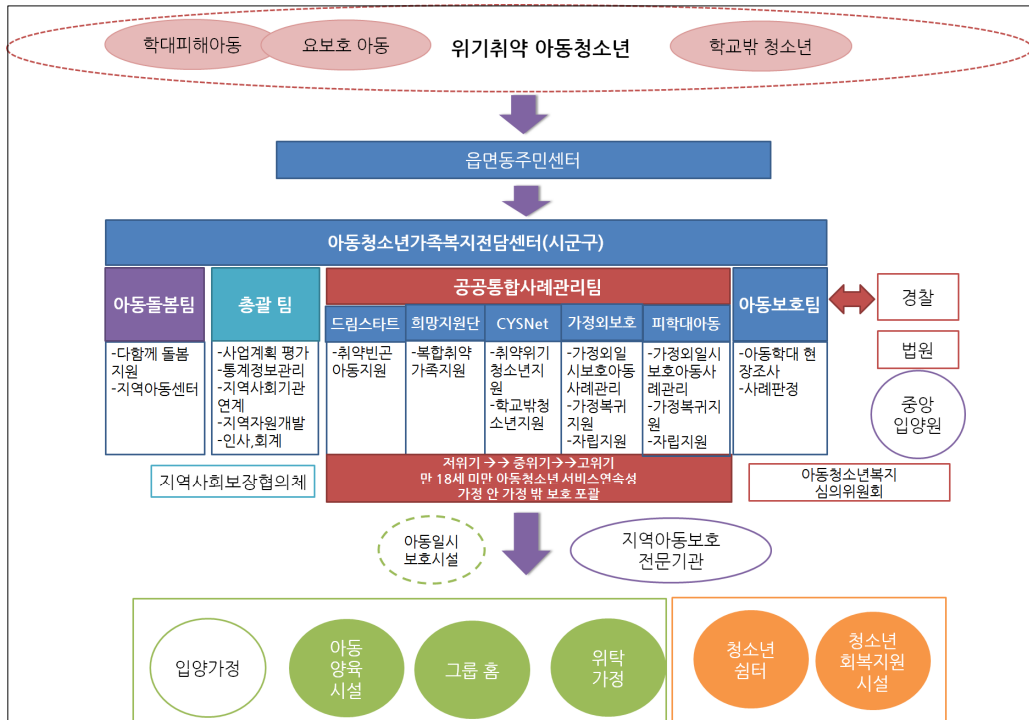
이를 위하여 시군구 단위에 기존의 아동·청소년·가족과 (혹은 유사부서)를 확대재편하여 위기아동·청소년 통합컨트롤 타워(아동·청소년 복지전담팀)을 구축한다. 시군구의 아동·청소년복지 전담팀은 지역사회 모든 위기 아동·청소년을 대상으로 지속적이고 연속적인 사례관리와 서비스연계, 사후관리를 제공한다.

지역사회 공공사례관리 조직은 <그림 6-7>과 같이 드림스타트, 희망복지지원단, CYS-Net으로 구성되며, 지자체의 각 사례관리조직의 여건과 역량을 반영하여 설치·운영될 필요가 있다. 아동·청소년·가족에 대한 공공사례관리팀으로 의뢰되는 경로는 다음과 같이 다양할 수 있다.

- 읍면동의 주민센터 복지팀에서 e아동행복지원시스템, 복지사각지대 시스템, 가정방문 프로그램 등을 통해 발견된 개입이 필요한 저위기~고위기를 포괄하는 위기아동·청소년
- 청소년쉼터, 경찰 등 청소년보호기관에서 의뢰하는 가정 밖 위기청소년
- 지역의 아동보호전문기관에서 의뢰된 중저위기의 학대피해(의심)아동
- 시설 등 가정의 보호를 받는 아동의 시설이동

시군구의 아동·청소년전담팀 내 공공사례관리팀은 위기사정과 서비스연계계획을 수립하고 필요시 가정외의 보호 및 양육시설에 연계하고 지속적으로 아동·청소년에 대한 사후관리를 실시한다. 공공사례관리팀 내에서 대상 아동·청소년의 특성에 따라 드림, 희망, CYS-Net(청소년동반자)의 사례관리사가 사례관리를 전담한다.

[그림 6-7] 지역사회 공공사례관리 조직



공공사례관리팀의 역할에서 사후관리는 특히 매우 중요하다. 현재 사각지대에 남아 있는 가정외보호를 받고 있는 위기아동·청소년의 사후관리는 해당아동이 원가정으로 복귀할 수 있는지 여부 및 가정외양육시설에서의 성장과 발달 전반의 상황점검 등을 중심으로 하는 6개월 단위의 정기적인 사례관리를 의미하며, 아동·청소년이 원가정으로 복귀하지 못하고 자립에 이를 때까지를 포함한다.

이러한 아동·청소년복지전담센터의 구축을 통해 다음과 같은 문제점을 해소할 수 있다.

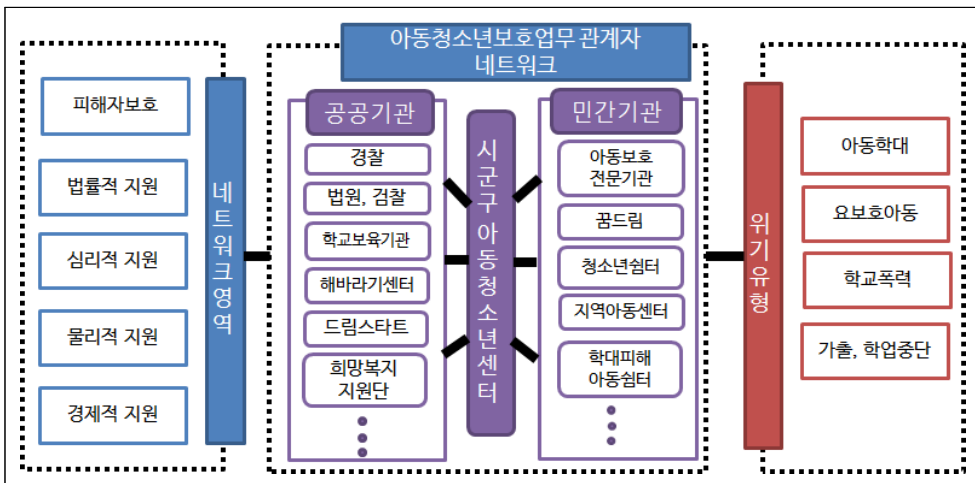
첫째, 아동연령 12세를 기준으로 단절되었던 아동사례관리의 연속성을 확보, 사례가 시작된 아동의 위기상황이 해결되지 않거나 가정외 보호를 받는 아동·청소년의 경우 성인으로 성장할 때까지 지속적인 사례관리 또는 사후관리가 가능해진다.

둘째, 아동의 위기유형에 따라 요보호아동, 학대피해아동, 학교밖 청소년 등으로 구분되어 있던 별도의 게이트웨이가 지역의 아동청소년복지전담팀이라는 하나의 게이트웨이로 통합될 수 있다. 특히, 청소년보호체계에 포착된 위기청소년은 시설의 입·퇴소

시 지자체 차원의 심의와 검토절차가 전혀 없는 실정이다. 이는 가출청소년이 시설을 자유롭게 이용할 수 있어 공공서비스 접근성이 용이하다는 장점이 있는 반면, 시설의 입·퇴를 반복하는 과정에서 위기정도가 심화되어 결과적으로 자립이 불가능한 수준으로 귀결하는 요인이 되고 있다. 특히 중장기쉼터의 경우 청소년이 3년 이상 생활하는 시설임에도 보호조치 및 퇴소 시 적격성 등에 대한 심의가 전무하다는 점에서 아동·청소년 보호체계 간 통합게이트웨이 구축을 통해 이들에 대한 개입과 지원을 강화할 수 있다. 또한 청소년회복지원시설과 같이 「소년법」에 따른 보호처분의 일환으로 6개월 단위로 보호자 대신 대리 양육하는 시설 내 아동·청소년의 경우 원 가정 복귀를 위한 가족지원이 필요하므로 지역 내 가정지원센터 등 민간기관 간 서비스를 체계적으로 연계·조정하여 비행예방과 가족기능 회복서비스의 효과를 극대화할 수 있다.

셋째, 지역내의 공공에 의해 수행되는 통합적인 사례관리를 통하여 다양한 공공 또는 민간의 아동·청소년 서비스제공기관과의 업무연계 조정이 강화될 수 있다.

[그림 6-8] 공공 - 민간 아동청소년 서비스 제공기관의 업무 연계 조정



“복지부랑 여성가족부가 합쳐지려면 통일보다 더 어렵다 이런얘기 하시더라고요. 근데 저희는 사례관리 하는 사람들이 모여서 그런얘기해요. 이거 다 나누지 말고 사례관리센터 하나 만들어서 그 안에 뭐도 보고 뭐도 보고.. (8)”

“청소년상담복지센터가 그냥 다른 데처럼 상담만 하는게 아니고 저희 구는 좀 특별하게 사례관리팀이

드림스타트처럼.. 별도로 상담이나 코칭 이런 거 말고도 사례관리를 저희(드림스타트)처럼 전문적으로. 그래서 청소년들도 어떤 정황이 발견이 되면 연계가 되고 그죠.”(8)

“분리되기 전에 아동 정책팀에 있었어요. 그 안에서 지역아동센터를 포함한 지역돌봄하고 같이 연구를 했었죠. 그런 경우에는 드림과 지역아동센터 지역돌봄이 함께 있으니까 업무활동이 확실히 잘 이루어져요.”(8)

“저는 그, 좋아요 이렇게 같이 해서 정말 통합사례관리가 필요한 복합적인 문제를 가진 자리 정보공유하고 논의할 수 있는 자리, 그리고 그런 조직이 생긴다는거는 안생기는 것보다는 훨씬 좋겠죠.”(16)

“고위험사례들이 정서행동 문제만 있는게 아니잖아요. 1차적으로 경제적인문제, 직업적인문제 뭐 여러 주거의 문제 이런 거 다 같이 문제를 공통으로 다루고 있는 곳이 아마 휴먼(수원시 휴먼서비스센터)일거라고 보면 되요. 지역에서 발견된 사례가 상정이 되면 거기에서 이제 다 같이 모여서 팀워크로 하는거예요. 어디서 ‘우리는 이런 거 도와주겠다.’라고 사례가 공지가 되면, 그 가구에 아동청소년이 있으면 저희도 가서 회의에 가서 참석하고. 컨트롤타워같은 역할을 하는 거죠. 그래서 역할을 배분하고, 어떻게 해결됐는지 그걸 좀 알려준다는거예요. 그런 장점이 있고, 그래서 저희는 휴먼서비스센터와 밀접한 관계를 갖고 있죠. 자원도 배분하고 그곳에서 많은 역할들을. (18).”

## 2) 지역 내 아동·청소년 보호시설의 기능중심 개편

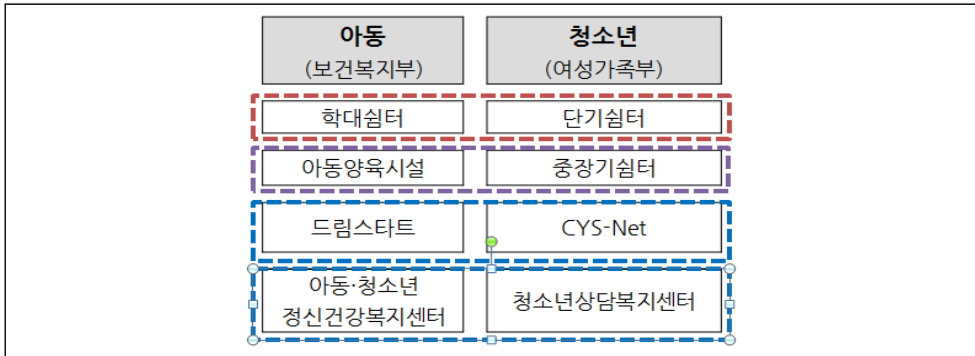
현행 지역에서 완전히 분리되어 작동하는 아동보호체계와 청소년 복지체계의 기능상 연계 및 통합을 검토할 필요가 있다. 연계 및 통합의 전제는 아동·청소년이 가정안 밖에서 다양한 모습으로 존재하더라도 그들은 여전히 보호와 지원을 필요로 하는 취약한 집단이라는 아동집단의 보편성에 있다. 동시에 고연령의 청소년이 아동에 비해 가지고 있는 독립성과 이동성을 고려해서 이들 특성에 맞는 다양한 지원과 보호의 방식에 대한 고민이 필요하다. 따라서, 현행과 같은 요보호아동, 가출청소년, 보호처분 아동·청소년, 소년원 출원생 등으로 정책대상을 구분하여 개별 시설을 확충하는 방식을 지양하고 핵심 기능을 중심으로 한 통합적인 개편이 요구된다. 개별 시설에 입소하는 아동·청소년의 특성이 명확하게 구분되지 않기 때문에 서로 다른 정책대상이라고 규정할 근거가 미흡하고, 아동·청소년 인구 감소를 고려할 때 특정 시설을 확충하는 방식에 대한 재검토가 요구되기 때문이다. 특히 아동양육시설의 기능전환, 아동보호전문기관의 기능 및 역할 정비, 청소년복지시설(청소년쉼터, 청소년회복지원시설)의 개편, 아

동·청소년 자립지원 서비스 확충 등의 사안이 동일한 연장선상에서 검토되어야 한다. 이러한 논의는 결국 국가수준의 아동·청소년 보호체계 구축과 이에 따른 정책성과 도출 및 국가재정건전성 확보에도 기여할 수 있다. 따라서 법률 및 하위법령의 보완 뿐 아니라 지자체 단위에서 개별 법률, 중앙부처보다 수혜자와 기능중심의 시설 개편 논의가 권장되어야 하므로 자치법규를 통한 개편을 유도해 나갈 필요가 있다. 한편 아동복지전담공무원, 청소년육성전담공무원 배치의 자치단체장의 인사권한이고 중앙정부에서 이를 통제하기 어려우므로 이 역시 조례를 제정하여 운영하도록 지속적인 권고와 모니터링을 병행하고 지자체 합동평가지표에 반영하는 방식이 적절할 것이다.

## 2.1) 지자체의 아동·청소년 대안양육시설 통합관리

공급자(중앙부처)와 관계없이 18세 미만 미성년자, 24세 이하 청소년에 대한 대리양육 기능을 담당하는 유사 동종 아동·청소년복지시설에 대한 시·군·구 단위의 일원화된 지원·관리감독 체계를 강화하여야 한다. 여기에는 개별 법률을 근거로 일시대리보호기능을 담당하는 일시보호시설, (일시 및 단기)청소년쉼터, 청소년복지센터 내 일시보호소의 통합관리, 생활시설인 양육시설, 공동생활가정(그룹홈), (중장기)청소년쉼터, 가정형 Wee센터의 통합관리, 치료형 등 특수목적 보호시설 간의 통합관리 이슈 등이 모두 포함된다. 이와 함께 대안양육시설의 궁극적인 목표가 아동·청소년의 건강한 성인기 이행과 자립지원이라는 측면에서, 19세 이상 성인기에 달한 청(소)년이 생활하는 자립생활관, 자립지원관 등 각종 자립지원시설에 대한 통합관리 체계를 마련하여야 한다. 특히 중장기청소년쉼터를 보장시설로 전환할 경우 공동생활가정(그룹홈)의 확충 및 지원대상 확대 효과를 기대할 수 있다. 이 경우 인건비, 운영비는 현행과 같이 여성가족부(지자체)가, 생계비와 의료비 등은 보건복지부(지자체)가 지원하는 방식이다. 결국 이러한 조치는 유사시설 간의 서비스 편차와 대상자에 대한 차별 문제를 해소하고 시설의 서비스 최소기준 준수를 통해 국가수준의 대안양육 기능 개선에 기여할 수 있다.

[그림 6-9] 아동·청소년 유사시설의 연계통합관리



### 3) 지역사회 위기 아동·청소년관련 협의기구의 통합

아동복지영역의 아동복지심의위원회와 청소년영역의 CYS-Net운영위원회는 유사한 기능을 하는 의사결정기구이며, 두가지 위원회를 하나로 연계, 아동·청소년복지 심의위로 확대통합해서 운영하는 방안을 고려해볼 수 있다. 두 위원회 모두 위기아동·청소년에 대한 보호조치와 지원여부에 대한 심의기능을 담당한다는 점에서 시군구 아동·청소년(·가족)복지전담팀에서 함께 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 시군구의 아동청소년 복지심의위는 보호를 필요로 하는 아동의 보호조치결정을 최종적으로 승인하는 ‘사례결정기구’로서 그 주요한 기능과 역할을 수행할 수 있다. 또한 시·군·구와 관련 민간기관의 연계와 원활한 사례 이관 등을 위해 공통의 위기도 사정도구를 개발하여 공유하도록 한다(표 6-2).

〈표 6-9〉 시·군·구 복지대상자 통합조사표 양식 개선(안)

보 장 사 유 1)	기초생활 보장	<input type="checkbox"/> 연소(18세 미만) <input type="checkbox"/> 연로(65세 이상) <input type="checkbox"/> 질병 <input type="checkbox"/> 장애 <input type="checkbox"/> 임신 <input type="checkbox"/> 실직·미취업 <input type="checkbox"/> 사업실패 <input type="checkbox"/> 저임금·저소득 <input type="checkbox"/> 직업훈련 <input type="checkbox"/> 가구원 양육·간병·보호 <input type="checkbox"/> 기타	청소년부모 해당여부	<input type="checkbox"/> 청소년 한부모 (25세 미만)
	영유아보육 ·유아학비	<input type="checkbox"/> 보육료 지원(0~4세)·유아교육비(3~4세) <input type="checkbox"/> 만5세아 보육·유아교육 <input type="checkbox"/> 장애아보육료 <input type="checkbox"/> 다문화아동보육 <input type="checkbox"/> 방과 후 보육 <input type="checkbox"/> 양육수당 <input type="checkbox"/> 장애아동 양육수당		
	아동· 청소년 특별지원	<input type="checkbox"/> 생활지원 <input type="checkbox"/> 건강지원 <input type="checkbox"/> 학업지원 <input type="checkbox"/> 자립지원 <input type="checkbox"/> 상담지원 <input type="checkbox"/> 법률지원 <input type="checkbox"/> 활동지원 <input type="checkbox"/> 기타지원(                      )		
	소년소녀 가정	<input type="checkbox"/> 부모사망 <input type="checkbox"/> 부모가출 <input type="checkbox"/> 부사망·모가출 <input type="checkbox"/> 부모장애 <input type="checkbox"/> 부모폐질 <input type="checkbox"/> 부모이혼 <input type="checkbox"/> 부모노령 <input type="checkbox"/> 부모복역 <input type="checkbox"/> 기타(                      )		

	한부모가족	<input type="checkbox"/> 배우자사망 <input type="checkbox"/> 배우자 가출 <input type="checkbox"/> 배우자 유기 <input type="checkbox"/> 배우자 생사불명 <input type="checkbox"/> 배우자 해외장기체류 <input type="checkbox"/> 외국인 <input type="checkbox"/> 배우자 장기복역 <input type="checkbox"/> 배우자 장애로 인한 근로능력상실 <input type="checkbox"/> 배우자 질병으로 인한 근로능력 상실 <input type="checkbox"/> 미혼모 <input type="checkbox"/> 미혼부 <input type="checkbox"/> 이혼 <input type="checkbox"/> 조손가정 <input type="checkbox"/> 기타( )	청소년부모 해당여부	<input type="checkbox"/> 청소년 한부모 (25세 미만)
	장애인복지	<input type="checkbox"/> 선천성 : 유전성, 약물중독, 출산시 의료사고, 원인불명, 기타 <input type="checkbox"/> 후천성 : 질병, 퇴행성장애, 영양부족, 교통사고, 산업재해, 전상, 기타 사고, 음향의상성난청, 미상, 기타		
	노인복지	<input type="checkbox"/> 기초연금 <input type="checkbox"/> 기타( )		
위 기 도	안전	<input type="checkbox"/> 가족 내 폭력, 협박 등 신변보호 관련 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급) <input type="checkbox"/> 가족 내 아동학대( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 의심 <input type="checkbox"/> 긴급) ※ 아동보호전문기관 <input type="checkbox"/> 의식주 포함 일상생활유지와 관련한 전반적인 위기( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급)		
	건강	<input type="checkbox"/> 가족구성원의 신체적 건강문제(장애, 질환 등) 여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급) <input type="checkbox"/> 가족구성원의 정신적·정서적 건강문제(알콜중독, 우울증, 폭력 등) 여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급)		
	가족관계	<input type="checkbox"/> 가족 돌봄(영유아, 아동, 노인, 장애인 등)과 관련 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급) <input type="checkbox"/> 가족 내 갈등 등 관계 관련 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급) ※ 건강가정지원센터 <input type="checkbox"/> 가족 내 가출실종인 유무( <input type="checkbox"/> 배우자 <input type="checkbox"/> 자녀(18세 미만) <input type="checkbox"/> 기타( ))		
	교육	<input type="checkbox"/> 가족 내 일상생활유지가 어려운 구성원 유무( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음) <input type="checkbox"/> 초·중·고교 학령기 자녀의 장기결석, 자퇴 등 학업중단 위기( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음) ※ 청소년지원센터		
	경제	<input type="checkbox"/> 생계유지와 관련한 경제활동 등 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급) <input type="checkbox"/> 자산관리(부채, 채무 등)와 관련한 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급)		
	생활환경 (양육환경)	<input type="checkbox"/> 주거환경 내 아동의 양육, 발달 관련 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급) <input type="checkbox"/> 외부환경 및 이웃과의 갈등 관련 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급) <input type="checkbox"/> 자녀양육과 관련한 문제(위생, 양육태도, 방치 등)와 위기( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급)		
	권익보장	<input type="checkbox"/> 가족구성원의 법률문제와 관련한 위기여부( <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 긴급)		
	기타	<input type="checkbox"/> 구체적으로( )		

\* 주: 1) 보장사유는 여성가족부, 2015e, p.208 참조, 위기도는 신규로 포함

2) ※ 표시의 경우 관련 기관과 정보를 공유하며, 위기에 하나 이상 해당하는 경우 동 주민센터 혹은 통합게이트웨이에서 사례관리기관을 지정·관리할 필요가 있음(안).

\* 자료: 김지연 외, 2015, p.279.

## 제5절 위기아동·청소년 보호서비스의 전문화

### 1. 아동·청소년복지 전담인력의 확충

아동 및 청소년보호를 위한 아동·청소년 복지체계의 인프라와 인력의 열악함으로 인해서는 현재 아동·청소년 보호 및 가족지원서비스의 전문성은 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 일부 아동보호기관의 공공화방안에 대한 검토와 함께 우수한 아동복지인력



이 유입될 수 있는 기반을 조성해야 한다는 요구가 높아지고 있다. 이를 위해서는 그 일환으로 첫째, 공공부문 아동복지인력의 확충이 우선적으로 필요하며 아동보호체계 내 인력확충과 종사자 근무여건이 개선 및 임금체계 개선, 근로기준법 준수 등을 통해 이들이 제대로 일할 수 있는 여건을 최우선적으로 확보해야 한다(김미숙 외, 2012). 또한 시설종사자의 확충을 통해서 종사자 1인당 보호되는 아동 수를 줄임으로써 사례관리 및 보호 치료 시 적절한 서비스가 공급될 수 있도록 해야 하며, 더불어 아동·청소년·가족복지 인력의 불안정한 신분 보장, 낮은 임금수준과 근로환경의 문제를 개선해야 한다(정익중 외, 2011).

아동복지시설에서 전문 인력의 장기근무를 유도하려면, 인건비의 현실화, 직무의 적정화 방안이 전문화 과정에서 병행되어 마련되어야 하는데, 종사자의 근로조건 수준을 동종의 사회복지시설 종사자 수준으로 우선 끌어올릴 필요가 있다. 또한 아동복지시설의 급여는 종사자의 성별, 유형별, 직위별, 경력별, 연령별, 학력별, 지역별로 각기 다르게 지급되고 있어 공통 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 특히 아동복지시설의 지역별 급여의 편차가 큰 것으로 나타났는데, 이는 지방자치단체의 재정자립도에 따라 종사자의 급여가 결정되기 때문이다. 따라서 장기적으로는 아동복지종사자의 인건비는 중앙정부가 전적으로 책임지고, 사업비는 중앙정부와 지방정부가 분담하는 방식에 대한 검토가 필요하다. 동료 종사자와의 지지적 관계 강화 및 상급자 또는 외부로부터의 전문적인 슈퍼비전 제공을 정례화 할 수 있도록 제도적인 개선이 요구되며, 아동복지 전반 및 아동보호서비스 체계의 전문인력 이탈 방지 및 확충을 위한 처우 개선이 요구된다(김미숙, 2012).

*“이 부분이 저도 계속 일을 해왔지만 사실은 굉장히 여기가 고도의 전문성을 요하는 것 같아요. 여러 가지 영역을 다 알아야 하고 통합적으로 버무려야 하니까. 지방에는 그런 고급인력 자체가 없다고 해요. 그래서 사람을 못 뽑고.” (12)*

*“우리는 점점점 자격이 내려가요. 서울은 페이가 낮아서 못 뽑고. 지방은 사람이 없어서 못 뽑고.” (12)*

*“교육할 만한 사람을 데려다 놔야 그 교육도 효과가 있는데 해도 소용 없는 사람. 이제 이런 사람이 또 진해 있게 만드는 페이, 특히 페이랑 관련돼 있죠. 자격, 기준, 기준을 낮춰 놓으면 결국 그런 사람이 깔려요. 그러면 교육가라 그런다고 위에서 스트레스 줬다고 민원 내고. 그런 일들도 지방에 꽤 있어요.” (12)*

*“수도권이나 정신보건전문요원이 있지 저 아래는 그냥 사회복지사 간호사도 잘 안가려고 한다 하더라고요. 경기도까지는 어떻게 되겠지만 저 아래는 그것도 기대하기 어려울 듯 싶어요. 시스템이 그렇게 안정되어 있는 게 아니거든요.” (4)*

“드림스타트에서 정신보호전문요원을 뽑아보고 싶다고.. 이렇게 맨날 외부 사람들 불러다 자문받고 그러니까 시시각각 해결도 안 되고 이러니까 공고를 냈더라고요. 좋은 사람 소개시켜달라고 해서 ‘페이지 얼마나’ 그랬더니 전문가를 초빙하는건데도 그냥 일반 직원뽑듯이 160얼마라고 하시더라고요. 160얼마부터 시작하고 계약직이라는 거예요. 그런데 제가 차마 아는 사람한테 못 권하겠더라고요. 근데 정말 필요하긴 하죠, 저라도 가주고 싶더라고요. 하지만 그렇게 처우가 보장이 안되는 곳은 유지가 안 되죠. 그 사람이 이제 사명감으로 가긴 하겠지만 얼마나 버티겠어요. 사실 외부에 전문가들 넘쳐나요, 근데 왜 굳이 공무원들을 양성해서 하려고 하는지. 그냥 (전문가에게) 그에 걸맞는 처우를 제공하고 전문가를 팀장이나 담당자로 앉히면 되지 않을까, 훨씬 더 낫지 않을까 시간도. 양성은 장기적으로는 필요한데 우리가 언제 그걸 양성해요. 담당자, 예산을 주는 사람이 그 사업을 이해하는 건 굉장히 중요하다고 생각하고 보수교육, 양성하는 것도 중요하지만...” (22)

이상과 같은 처우개선 이외에도 아동·청소년복지 인력의 전문성 강화를 위한 체계적 훈련프로그램이 필요하다. 학교사회복지사의 경우, 현재 보수교육에서 규정된 ‘사회복지시설에 종사하는’ 사회복지사를 ‘사회복지업무를 담당하고 있는 사회복지사’로 개정하여 이들을 보수교육의 대상에 포함시킬 필요가 있으며(노충래, 2012), 정규직뿐만 아니라 계약직도 교육의 대상에 포함시켜 교육비용을 지원하여야 한다(국가인권위원회, 2013). 또한 각 Wee 센터에 종사하고 있는 대부분의 인력들이 계약직인 관계로 상담업무의 지속성에 심각한 문제를 야기하고 있다.

한편 지자체 단위의 민·관 사례관리 인력을 체계적으로 통합 관리하여 인력 확충과 전문성을 제고하는 전략이 필요하다. 위기청소년의 경우 단편적인 프로그램과 서비스를 통해 문제를 해결하기가 쉽지 않고 일정 기간 동안 관계기반의 접근을 통해 성장과 발달을 지원하는 것이 효과적이다. 이에 드림스타트, 희망복지지원단, 아동보호전문기관 뿐 아니라 청소년상담복지센터, 건강가정지원센터 등 사례관리업무를 일부 담당하는 시설·기관과 전담인력 간의 정보공유와 네트워크를 활성화하고 사례수와 서비스 편차를 개선해 나가야 한다.

마지막으로 지자체가 「청소년기본법」에 명시된 청소년육성전담공무원을 배치하여 아동·청소년 업무의 연속성과 전문성을 기하고 정보관리 뿐 아니라 공공과 민간, 민간 기관 간의 연계를 활성화해야 한다. 이를 위해 자치법규의 제·개정을 독려하고 지자체 합동평가 지표에 반영하거나 각종 포상 등 중앙정부차원의 인센티브 방안도 함께 모색되어야 할 것이다.

## 2. 아동·청소년의 욕구를 기반으로 한 전문서비스 제공확대

가출청소년의 상당수가 주민등록 상 거주지를 이탈하여 생활하는 경우가 많다. 이들은 원 가정을 맴돌며 생활하다 가정 밖 생활이 장기화되면서 괜찮은 서비스와 단기일 자리를 찾아 원거리를 이동하기도 하고 시설에 입소하지 않고 필요한 서비스만 이용하거나 입·퇴소를 반복하며 생활하기도 한다. 아웃리치 과정에서 발견된 위기청소년을 원 가정으로 복귀시켜 주거지 내에서 적절한 지원을 받도록 하거나, 특정한 시설 입소를 전제로 서비스를 제공할 경우 이들은 사회안전망에서 더욱 멀어져 아웃리치가 점점 어려워질 수밖에 없다. 즉, 위기수준에 따라 획일적인 서비스를 제공할 것이 아니라 정책 대상의 특성과 욕구를 기반으로 그들이 원하는 곳에서 필요로 하는 서비스가 즉각 제공되는 서비스 전달체계에 대한 고민이 필요하다. 특히 앞서 아동·청소년복지 인프라의 지역격차에 대한 공간구조분석 결과에서 보듯이 청소년시설은 비형평성이 높아 수요를 고려한 공급의 적정성을 확보하는 전략이 필요하다. 즉, 지자체별로 시설을 확충하기에 앞서 수요를 면밀하게 분석하고 시설과 기관으로 청소년을 불러 모으는 방식에서 탈피하여 청소년이 있는 곳으로 찾아가는 서비스를 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

한편 아동·청소년이 생애주기에서 경험하는 위기는 부모의 소득·재산수준과 관계가 없는 경우가 많다. 따라서 위기청소년 대상 각종 사회서비스의 지원기준이 합리적이고 적정한지를 점검하고 보편적인 서비스로 제공하여 수혜율을 개선해야 한다. 특히 청소년의 발달적, 상황적 위기를 고려한 위기개입(crisis intervention)과 심리상담 서비스를 전문화, 고도화해야 한다. 청소년상담복지센터, 학교 밖 청소년 지원센터, 청소년쉼터, 청소년회복지원시설 등 청소년기관과 시설은 획일적인 프로그램과 통합지원을 지향하는 방식에서 벗어나 위기청소년을 돌보는 기능을 강화하고 탈위기시까지 지원할 수 있도록 차별화 해 나가야 한다. 또한 아동보호전문기관은 기존의 조사 및 사례관리 중심기능에서 고위기 아동 및 가족을 위한 전문적인 서비스 제공이 가능하도록 집중전문서비스의 개발이 요구된다. 이와 함께 각종 범죄에 노출된 위기청소년이 현장서비스 과정에서 지자체의 통합게이트웨이에 연계될 수 있도록 촘촘한 보호체계를 구축하여야 한다. 이를 통해 원 가족의 기능회복을 위한 가족지원, 아동·청소년의 상황과 욕구를 고려한 적합한 시설보호 등 대안양육, 가정 밖 청소년의 주거 및 자립지원까지 일련의 서비스가 통합적이고 연속적으로 제공되어야 한다.



# 제 7 장

## 결론 및 정책제언

제1절 논의의 요약

제2절 아동·청소년 보호체계의 개선을 위한 정책제언



## 제1절 논의의 요약

본 고는 아동·청소년 보호체계의 현황과 문제점의 공적 책임성의 부재, 분절성, 전문성의 부족으로 구분하여 진단하였으며, 이러한 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 개선방안 도출하였다.

〈표 7-1〉 아동청소년 보호체계 문제점과 개선방안

	문제점과 한계	개선방안
공적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동청소년 예산총량의 절대적 부족</li> <li>- 아동청소년 예산구조의 불안정성</li> <li>- 아동청소년보호체계의 국가책임성 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산확충을 통한 아동·청소년보호의 국가책임성 강화</li> <li>- 일반예산으로의 재편을 통한 아동·청소년보호의 예산구조의 안정성 강화</li> <li>- 아동청소년 보호의 주체를 시군구 지자체 아동청소년전담센터 설치강화: 국가의 아동보호에 대한 책무성 강화</li> <li>- 아동청소년 보호절차의 강화, 조치 및 보호의 집단의사결정 강화 (아동청소년복지심의기구)</li> <li>- 아동보호인프라 및 아동보호전담공무원의 확충</li> <li>- 아동보호전문기관의 공공화</li> <li>- 경찰과 아동청소년 보호공무원의 역할분담 및 공조체계의 확보</li> </ul>
통합성	아동과 청소년의 분리된 보호체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역의 자원관리 및 조정을 핵심으로 하는 공공사례관리기능의 연계통합 확대: 저위기에서 고위기 아동까지, 사례조사에서 사후 대응까지, 가정 내에서 가정 외까지 공공사례관리자인 시군구 공무원의 권한과 책임 부여</li> <li>- 중양의 아동청소년 부처간 조정기구의 작동을 위한 장치 도입</li> <li>- 아동청소년보호를 위한 관련부처의 정보연계 확대</li> </ul>
전문성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공과 민간부분 전반의 전문성 부재</li> <li>- 공공: 순환보직의 폐해</li> <li>- 민간: 고용안정성과 처우개선 필요, 업무의 과도한 부하로 인한 담당자의 소진 급격히 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동보호전문기관의 확대피해아동 및 가족지원서비스 제공의 전문성 강화</li> <li>- 아동청소년 보호인력의 처우개선, 평균근속기간 확대, 관련업무의 경험 축적</li> <li>- 아동청소년분야의 공공사례관리 전문성 축적을 위해 사회복지공무원(아동복지, 청소년육성공무원 등 포괄)의 순환보직제도의 예외적용 방안마련</li> <li>- 아동청소년의 특수성과 욕구에 기초한 서비스 제공필요</li> <li>- 아동청소년 보호인력의 정규, 보수교육의 체계화를 통한 전문성 강화</li> </ul>

## 제2절 아동·청소년 보호체계의 개선을 위한 정책제언

2018년 12월 1일 경기 의정부시에서 친모 이모(34)씨가 친딸 A(4)양을 폭행·학대해 숨지게 한 사건과 관련, 아동보호기관이 A양 사망 전날인 12월 31일 가정방문을 시도했으나 이씨의 거부로 방문하지 못한 것으로 확인됐다. A양을 포함해 3남매를 키우는 이씨 가정은 지속적인 아동학대가 의심돼 ‘관찰 대상’이었는데, 관계 기관들이 조금 더 적극적으로 관리했다면 참사를 막을 수 있었다는 지적이 나온다.

3일 보건복지부와 의정부시 등에 따르면, 이씨 자녀들에 대한 아동학대 의심신고가 처음 접수된 것은 2017년 5월21일이다. 첫째(10·여)가 거리를 배회하는 것을 본 이웃의 신고로 경찰과 아동보호전문기관이 현장 조사를 진행했고 방임·학대 정황이 확인됐다. 법원의 피해아동보호명령에 따라 세 자녀는 이씨와 분리돼 아동보호시설에 입소했다. 그러나 이들은 분리 1년 만에 가정으로 돌아갔다. 학대 피해아동 보호는 원가정 복귀를 최우선으로 하는데, 법원은 이씨가 항고를 하고 아동보호전문기관도 명령 변경 신청을 하는 등 이씨가 양육의지를 보인다고 판단해 피해아동보호명령을 취소했기 때문이다.

지난해 5월 원가정 복귀 이후에도 부모의 방임과 폭행 등이 이어지면서 A양은 2차례나 ‘구조 신호’를 보내왔다. 가정 복귀 1개월도 채 되지 않은 6월에는 “아이울음 소리가 그치지 않는다”는 이웃의 아동학대 의심 신고가 들어왔다. 아동보호전문기관은 이를 친모인 이씨의 방임으로 판단하고 상담과 교육 등을 했다.

관할 아동보호전문기관은 이씨를 ‘관찰 대상’으로 보고 사고 직전인 지난해 12월 26,28,31일 세 차례에 걸쳐 가정 방문을 요청했으나 이씨가 만남을 미뤄 이뤄지지 않았다. 전문가들은 A양이 가정으로 돌아간 후 두 차례나 학대 의심신고가 있었음에도 보다 적극적인 보호조치가 이뤄지지 않은 점이 비극으로 이어졌다고 지적한다.

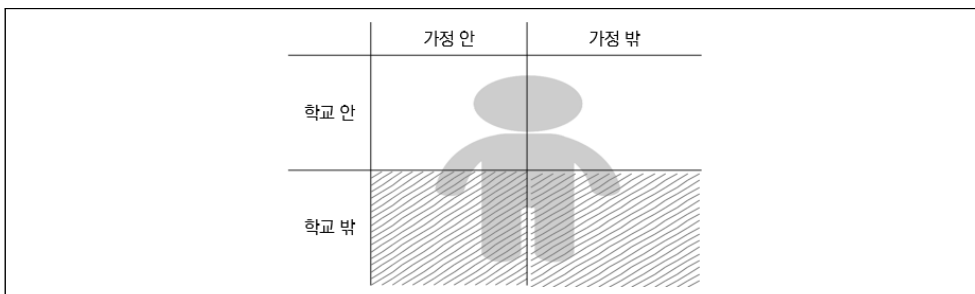
### 1. 아동·청소년을 중심으로 다시 짜는 보호체계의 망

아동청소년을 보편성과 특수성을 가진 정책대상으로 규정하고 연령별, 주생활공간별, 위기유형별로 분절화된 아동·청소년보호체계의 현황진단은 그 자체로 분절적인 현행체계를 반영하고 있다. 동일한 연령대의 동일한 위기유형을 가진 집단을 아동청소년 보호체계의 대상으로 통합해서 분석하는 것은 주무부처, 예산체계, 전달체계 등 모든 측면에서 불가능한 작업이었다. 정책수요자인 아동이 주체가 되지 못하고 대상화되어 공급자 중심의 아동·청소년정책과 전달체계에 의해 머리 한 부분과 팔한쪽, 다리한쪽



등으로 분절화되고 있는 것이 가장 근본적인 문제점이라고 분석된다. 만 12세를 기준으로 아동의 발달상의 특성은 크게 대별될 수 있으나 그들은 지속적인 발달과 성장의 연속선 상에 놓인 유기체이다. 학교 안에 있으면 교육부의 대상이 되지만 학교밖을 나가면 학교밖 위기청소년으로 관리와 통제의 대상이 되는 그들은 동일하게 부모와 학교와 사회에게 도움과 지원을 다양한 방식으로 요청하고 있는 동일한 우리 아이들이다. 그러나 현재의 체계는 가정안의 학대를 받은 아동을 지원하는 체계와 가정안의 학대에 못이겨 집을 학교를 뛰쳐나간 ‘청소년’을 지원하는 체계가 나뉘어져 있고 이들 사이의 보호와 지원은 차별적이기까지 하다. 따라서, 아동·청소년 보호체계의 재구조화의 기본원칙은 아동·청소년 등 서비스수요자 중심의 재편에 두어져야 한다.

[그림 7-1] 아동·청소년 중심의 아동·청소년 보호체계 통합



## 2. “예방”없는 사후개입의 효과성은 없다

2014년 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 시행에 따른 일련의 변화들은 아동에 대한 학대 및 방임을 가정사 또는 부모의 훈육으로 간주하고 이에 대한 사회적 개입의 필요성을 강력하게 제도화하지 못했던 한국사회에서 아동학대에 대한 접근과 인식의 일대 변화를 가져오는 계기였다. 아동학대에 대한 처벌이 강화되고 신고의무자 제도가 확대되었으며 신고 및 처벌을 기반으로 하는 아동학대체계가 작동할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 보다 구체적으로, 현장 조사 시 경찰 동행 의무, 아동에 대한 응급조치 및 임시조치, 법원의 아동보호명령 절차 등을 명시하고 경찰과 검찰 및 법원의 역할을 한층 강화하는 등 아동학대사례 중 가장 위급하고 심각한 사례에 대한 사법적 대응체계가 비로소 체계화되었다는 평가를 할 수 있다.

그러나, 이러한 사법적 사후개입체계는 아동과 가족이 생활하고 있는 지역사회 내에서 보다 보편적이고 저위기의 아동전반에 대한 지원 및 보호시스템이 작동하지 않으면 그 효과성이 나타나기 어렵다. 예컨대, 의정부 아동학대사망사건의 경우는 현재 아동학대예방 및 보호체계에서 재학대 발생을 예방할 수 있는 지역중심의 사후관리 조치, 피해아동 및 가족에 대한 지원체계의 부재라는 문제점을 고스란히 보여주고 있다. 학대가해자 부모와 가족에 대해서 사후관리는 제대로 이루어지지 않았고, 부모에 대한 상담과 교육의 지속성여부는 파악이 되지 않는 상태다. 학대행위자의 학대의심정황에도 조사를 '거부'하고 응하지 않는 상황의 반복에도 불구하고 경찰과의 현장조사 공조는 이루어지지 않았다는 점 등이 사법체계가 아닌 지역을 중심으로 하는 예방적 아동·청소년 보호체계는 제대로 체계화되지 못하고 작동되지 않고 있음을 명확히 보여주고 있다. 이와 같은 신고중심의 사법적 사후개입적 접근의 한계는 아동보호에 대한 자유주의적 접근(Liberal approach to child protection)방식을 취해왔던 미국, 영국, 일본 등에서 경험해왔다. 이들 국가에서는 신고 및 조사 중심의 아동보호체계를 기초로, 사후개입적 아동보호와 사전예방적 지역중심의 가족보존과 가족지지로 구성되는 아동보호의 두 축 사이에서 양극단을 오가는 진자운동(pendulum swing)을 거듭해왔다(The New York Times, 1996). 이러한 경험은 우리에게 지역공동체와 가족에 대한 지원과 개입이 예방의 축으로 병행하지 않으면 아동보호의 효과성은 기대할 수 없다는 교훈을 주고 있다.

### 3. 지역기반의 아동과 청소년의 통합적 보호체계

지역을 중심으로 하는 아동·청소년 보호체계를 구축하기 위하여 가장 중요하게 고려해야 할 것은 현재의 분산된 체계의 핵심적인 조정자의 역할을 명확히 규정하고 강화하는 것이다. 이러한 아동·청소년 복지정책의 조정과 기획은 중앙부처의 정책조정기구 간 통합(아동·청소년정책조정위원회), 지자체 단위에서는 시군구의 아동·청소년복지센터로의 조직확대(재구조화)를 통한 아동·청소년 보호 및 복지업무의 조정과 연계의 필요성을 제기하고 있다. 본 고의 제 7장에서 제시하고 있는 대안은 보다 장기적으로 실현 가능한 통합컨트롤타워의 이상적 방안에 대한 제시라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 본 고의 공간구조분석에서 나타난 바처럼 우리의 지역아동·청소년 보호자원

은 지역간 차이가 매우 크며, 지역의 아동인구수, 지역의 아동학대발생사례 등 수요자의 욕구와 지역의 자원을 어떻게 매칭할 것인가와 관련한 추가적인 분석이 필요하다. 단기적으로는 본고에서 제시한 바처럼, 현행 지자체의 행정구역상 관할을 그대로 유지한 채 지역의 필요에 따라 협조 연계하는 광역네트워크 도입의 가능성을 검토해볼 수 있다. 기본적인 아동·청소년 보호체계의 통합과 공공성 강화의 방향과 원칙에 대한 사회적인 합의를 기초로 다음 단계는 아동·청소년 보호체계의 재구조화를 위한 구체적인 이행전략의 수립으로 나아갈 필요가 있다. 로드맵을 구체화하는 과정에서 지역의 특수성과 여건을 반영한 다양한 방식의 아동·청소년보호체계 개편방안에 대한 지역의 실험과 검증작업이 병행되어야 할 것이다.



## 참고문헌 <<

- 강주희, 윤순덕. (2008). 노인복지 수요와 지역별 비교분석. *농촌사회*, 18(1), 161-187.
- 강현아, 우석진, 정익중, 전종설. (2012). 지방정부의 가정외아동보호서비스 예산현황과 현장 실무자의 예산운용 경험. *한국아동복지학*, 39, 7-38.
- 경찰청. (2018). 내부자료.
- 곽채기, 강혜규, 초의수. (2008). 사회복지분야 지방이양사업 평가 및 개선방안. 서울: 한국지방재정학회.
- 국가재정운영계획. (2018~2022) 보건복지분야 (미발간)보고서 내 '위기청소년 사회안전망 확충 방향(집필 : 김지연)'
- 굿네이버스. (2015). 아동학대 예방 및 보호를 위한 아동보호체계의 개선방안 연구: 아동보호전문기관의 기능과 역할을 중심으로. 굿네이버스, 서울대학교 산학협력단 사회복지연구소.
- 김미숙, 정익중, 이주연, 하태정. (2012). 아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출규모 추계. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김병록. (2008). 지역사회 복지격차 연구에 대한 분석. *지역사회연구*, 16(2), 143-161.
- 김승희. (2015). 복지수준의 지역간 비교분석에 관한 연구. 강원도 지역을 중심으로 한 정책적 접근. *주거환경 통권*, 13(1), 165-180.
- 김윤수, 류호영. (2012). 지방자치단체의 사회복지비 지출규모 변화에 미치는 영향요인 분석. *한국지방재정논집*, 17(2), 1-29.
- 김정현, 김가희, 김보영. (2015). 사회복지시설 접근성의 지역 불균형 해소방안 연구: 지역 분포 분석을 중심으로. *한국보건사회연구원*.
- 김지연, 이유진, 정소연, 박선영. (2018). 위기청소년 교육적 선도제도 운영실태 및 실효성 제고방안 연구. 세종: 한국청소년정책연구원. 발간예정보고서.
- 김지연, 정소연. (2014). 가출청소년 보호지원 실태 및 정책과제 연구. *한국청소년정책연구원 연구보고서*, 1-391.
- 김지연, 좌동훈, 박세경, 한미경. (2015). 아동·청소년·가족 보호체계 개선방안 연구(연구보고 15-R10). 세종: 한국청소년정책연구원.
- 김진석. (2014). 복지국가 중앙정부와 지방자치단체: 재정, 전달체계, 사회서비스 인력 수급을 중심으로. 사회정책연합 공동학술대회.
- 김진석. (2014). 복지국가 중앙정부와 지방자치단체: 재정, 전달체계, 사회서비스 인력 수급을 중심으로. 사회정책연합 공동학술대회.

- 김현진, 김지연, 이승현, 류지웅(2018). 청소년 비행예방 및 위기청소년 지원 종합대책 방안 연구. *세종: 경제인문사회연구회*.
- 김형태, 노혜련, 김진석, 이수천, 조소연, 이유진. (2017). 아동복지시설 기능개편 방안 연구. *보건복지부·서울기독교대학교*.
- 대검찰청. (2017), 2017 범죄분석.
- 대한민국 정부 (2017). 제 5.6차 유엔아동권리협약 국가보고서.
- 대한민국시도지사협의회. (2018). 대정부정책건의.  
<https://www.gaok.or.kr/gaok/proposal/statusView.do?menuNo=200026&cId=410>
- 독일가족노인여성청년부 홈페이지(<https://www.bmfsfj.de/>)
- 라이트, 에릭 올린, 권화현. 리얼 유토피아. 파주:들녘, 2012
- 류정희. (2018). 아동의 안전한 성장을 위한 지역기반 아동보호정책의 방향과 과제. *보건복지포럼*, 259, 7-24.
- 류진석. (2003). 지방분권과 사회복지의 지역간 형평성: 정부간 사회복지 재정배분체계의 재구조화. *한국사회복지행정학*, 9, 1-27.
- 민현정. 일본 시민사회 성장과 공공성 재편 논의. *민주주의와 인권*. 2009;9(2):281-15.
- 박병현, 박상미, 최은미, 고재수. (2015). 노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는가 아니면 잘못된 정책이었는가?. *사회복지정책*, 42(3), 347-376.
- 박세경, 이정은, 신수민, 양난주. (2013). 사회서비스 수요공급의 지역단위 분석 연구. *세종: 한국보건사회연구원*.
- 박언하. (2018). 한국의 아동학대예방 정책의 개선방안. *복지상담교육연구*, 7, 331-354.
- 백승호, 류연규. (2010). 우리나라 광역지방자치단체의 복지노력과 아동빈곤지위에 대한 다층적 분석. *한국사회정책*, 17(3), 191-222.
- 법원행정처. (2017), 2017 사법연감
- 보건복지부 보도자료. (2019.1.15.). “보건복지부, 아동학대 문제 전담하는 ‘아동학대대응과’ 신설”
- 보건복지부(2010-2017). 요보호아동 현황 보고.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관 (각년도). 전국아동학대현황보고서
- 보건복지부. (2017). 지역사회보장협의체 운영안내.
- 보건복지부. (2018). 2017 읍면동 맞춤형 복지업무 매뉴얼.
- 보건복지부. (2018). 2018 드림스타트 사업 안내.
- 보건복지부. (2018). 2018 희망복지지원단 업무 안내.

- 보건복지부. (2018). 통계로 보는 사회보장 2018.
- 보건복지부. (2019). 포용국가 아동정책 추진 방향.
- 사회보장정보원 복지시설정보부 운영계 추출 자료(2018. 8.24. 추출, 2017.12.31. 기준)
- 서상범, 홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구:[참여정부]의 분권교부세를 중심으로. *사회복지정책*, 37(2), 151-177.
- 서울시. (2018). <http://opengov.seoul.go.kr/proceeding/category/24702>
- 서울시. (2018). 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net) 운영위원회 개최 계획.
- 서정섭. (2011). 복지재정의 정부간 분단체계 재구조 방안; 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안. *지방재정과 지방세*, 40, 46-67.
- 송미령, 성주인, 김광선, 심재현, 권인혜. (2013). 새정부 농촌지역개발정책 및 지역행복생활권 실행계획 수립 연구. *나주: 한국농촌경제연구원*.
- 신필균(2012). 스웨덴 복지행정에 있어서 지방정부의 역할. 목민관장 창간호 특별기고문
- 신필균. (2011). *복지국가 스웨덴: 국민의 집으로 가는 길*. 후마니타스
- 아동자립지원단. (2018). 각종 지원제도, 경제.  
<https://www.kohi.or.kr/board?menuId=MENU00633&siteId=SITE00006>
- 안정훈, 이수영. (2018) 서울시 및 자치구 복지사업 예산현황분석. 복지이슈 Today, 2018년 2월호, 2018년 새로운 복지정책. 서울복지재단.
- 여성가족부 홈페이지. 청소년 방과후 아카데미사업 운영시설 및 기관 현황,  
[http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp\\_pcd\\_s001d.do?mid=plc502](http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc502)  
(인출일 : 2018.8.20.), 여성가족부(2017.12.).
- 여성가족부. (2017). 2017 내부자료
- 여성가족부. (2018) 2018년 건강가정다문화가족지원센터 통합서비스 사업안내.
- 여성가족부. (2018). 2018 여성아동권익증진사업 운영지침.
- 여성가족부. (2018). 2018년 상반기 주요업무 참고자료.
- 여성가족부. (2018). 지역사회청소년통합지원체계(CYS-Net)사업안내.
- 오승환. (2013). 아동가족복지지출 현황과 정책과제. *보건복지현안분석과 정책과제. 한국보건사회연구원*.
- 오정수, 정익중(2017). 아동복지론(제3판). 서울: 학지사.
- 이경은, 이은정, 이철우. (2014). 아동복지 수요공급 격차에 따른 지역구분과 지역아동센터의 특성, *한국아동복지학*, 48, 119-145.
- 이봉주, 김기현, 안재진. (2015). 아동보호 예방 및 보호를 위한 아동보호체계의개선 방안 연구: 아동보호전문기관의 기능과 역할을 중심으로. 서울: 굿네이버스 아동권리 연구소

- 이봉주, 김진석, 이상균, 우석진, 서상희 외. (2018). 대한민국 아동보호 기준선 수립연구. 굿네이버스, 서울대학교 사회복지연구소.
- 이상균, 김형모, 유조안, 정익중, 박지명. (2018). 아동보호전문기관의 기능 역할 재정비방안 연구. 보건복지부.
- 이원희, 김형모, 박종혁, 이은주, 최창욱, 황정임, 권혁준(2016). 아동·청소년·여성·가족 서비스 전달체계 평가. 한국정책학회.
- 이윤주, 김기현, 하형석, 손원빈(2018)
- 이재원, 김진, 김은정, 오영삼, 박혜경. (2017). 복지재정 운영체계 분석연구. 한국사회서비스 연구원.
- 이재정 국회의원, 국정감사 보도자료 13. 2013년 이후 학교폭력 적발 및 조치결과  
이채정(2016). 아동복지사업 평가, 요보호아동 보호·자립지원 및 방과후돌봄서비스를 중심으로. 국회예산정책처.
- 임석희. (2009). 시, 군, 구 단위 사회복지서비스의 지역차에 관한 연구-사회복지서비스를 중심으로. *한국사건지리학회지*, 19(4), 1-14.
- 장동호. (2011). 지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석. *사회과학연구*, 35(1), 127-155.
- 전국시·도의회의장협의회(n.d.). 지방분권소개. [ampcc.go.kr/info\\_31#](http://ampcc.go.kr/info_31#)
- 정윤미, 강현아. (2012). 지방정부의 아동복지재정에 영향을 미치는 요인: 기초자치단체 아동 복지세출예산을 중심으로. *사회복지정책*, 39(1), 283-308.
- 정익중 (2009) 아동청소년정책 전달체계의 통합방안에 대한 비판적 고찰
- 조기태. (2017). 지방정부의 복지재정 자율성 결정요인에 관한 연구-광역시 자치구를 중심으로. *사회과학연구*, 24(4), 35-60.
- 천중호, (2014), 청소년회복지원시설. 미발간자료.
- 최도자 의원 보도자료. (2018.9.26.). “보호아동 관리체계 구멍... 보호종료아동 10명 중 4명은 국가로부터 방치“
- 최성은. (2017). 아동이 안전한 사회구현을 위한 재원조달에 관한 연구: 아동학대예방사업을 중심으로. *한국정책학회 하계학술발표논문집*, 2017(1), 66-89.
- 최현묵. (2014). 지역공공도서관 서비스의 형평성 분석에 관한 연구. *한국지역개발학회지*, 26(5), 115-140.
- 코헨, 진 L, 앤드루 아라토. 시민사회와 정치이론 1. 파주:한길사, 2013.
- 통계청, <http://kosis.kr>, 2017년 주민등록인구현황, 인출일 : 2018.5.8.
- 한국청소년정책연구원. (2016). 한국 아동·청소년 인권실태 연구VI: 총괄보고서.



- 홍문기.(2016). 독일발전과정에서 살펴본 아동보호체계 형성과정과 함의. 사회복지법제연구, 7(1), 113-138
- 홍문기.(2015). 독일 아동보호체계 분석과 한국에의 적용가능성. 사회복지법제연구, 6(1), 95-121
- 황순길, 김동민, 강태훈, 손재환, 김화연, 김지혜. (2016). 2016년 전국 청소년 위기 실태조사. 부산: 한국청소년상담복지개발원.
- Bromfield, Hietamaki, Kindler, Ponnert. (2012). Child Protection Systems
- Coulter, P. B. (1980). Measuring the inequity of urban public services methodological discussion with applications. Policy Studies Journal, 8(5), 683-698.
- e-나라지표, 법무부 '소년보호종합교육관리시스템(TEAMS)' 통계
- International Approaches to Child Protection. (2014). Child Family Community Australia paper 23.
- Swedish Association of Local Authorities(2018). Swedish Social Care
- Wikipedia(2018). Taxation in Sweden.  
[https://en.wikipedia.org/wiki/Taxation\\_in\\_Sweden](https://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Sweden) 2018년 12월 1일 인출