

아동권리 이슈포커스 -15호-

Children's Rights Issue Focus

발행인: 양진옥 발행처: 굿네이버스 발행월: 2019년 3월

굿네이버스 아동권리 이슈포커스는 주목할 만한 아동의 현안에 대해 아동권리 관점의 이해를 제공하고 아동권리 보장을 위해 필요한 인식을 공유하는 한편, 정책 및 제도, 인식, 사회문화 전반에 걸친 개선을 촉구하고자 발간되었습니다.

대한민국 아동보호 기준선 수립의 주요 과제 ¹⁾



Purpose 이번 이슈포커스에서는 「대한민국 아동보호 기준선 수립 연구」의 결과를 바탕으로, 아동보호에 대한 국가의 책무성을 확인하는 한편, 우리나라 아동보호체계 현황에 대한 분석과 아동학대 추세에 대한 예측 및 국제비교를 통해서 아동보호 기준선 설정을 위한 근거를 살펴보고, 기준선 수립을 위한 구체적인 정책과제를 제시하고자 한다.

Key message

대한민국 아동의 기초적인 안전망 수준을 체계적으로 보장하기 위한 정부의 재정투입 및 인프라, 체계 재편, 서비스 실천 측면에서 구체적인 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

- 아동 보호를 위한 국가의 책무성을 강화해야 한다.
- 지자체 기반으로 복지·행정체계 중심의 아동보호체계 모형을 준비해야 한다.
- 아동보호 예산투입 수준을 OECD 평균까지 높여야 한다.
- 아동학대 피해아동 추계 규모를 고려하여 아동보호체계를 선제적으로 구축해야 한다.
- 시도 및 시군구에 1개소 이상 아동보호전문기관을 설치해야 한다.

1) 아동권리 이슈포커스 15호의 내용은 굿네이버스가 서울대학교 사회복지연구소에 의뢰하여 수행한 ‘대한민국 아동보호 기준선 수립연구(이봉주·김진석·이상균·우석진, 2018)’의 주요 내용을 발췌하여 요약·정리한 것이다.

- 아동보호전문기관 상담원 1인당 월 평균 담당사례를 최대 20사례로 낮춰야 한다.
- 민관 협력을 바탕으로 한 사례 특성별 적합경로 배정(차등대응시스템) 도입을 적극 고려해야 한다.
- 아동보호서비스 접근성과 전문성 강화를 위해 지역사회 기반 서비스 제공을 강화하여야 한다.
- 아동보호서비스의 대상으로 학대행위자 및 부모를 더 많이 참여시켜야 한다.
- 피해아동보호 및 가족기능 강화 서비스 수준을 국제수준 이상 상향시켜야 한다.

Situation

아동의 권리를 보호하고 보장할 최종적인 의무는 국가에 있다. 아동보호 영역에서도 공공책임성이 뒷받침되어야 하며, 이를 위해서는 아동보호 정책 수립과 집행에 있어서 기준과 원칙을 가지고 있어야 한다. 우리나라 아동보호 정책에 근간이 되는 가장 기본적인 법은 아동복지법이며, 동법에 따라 아동보호 및 아동정책의 중장기 계획에 해당하는 아동정책기본계획이 수립 및 시행되고 있다. 하지만 아동정책기본계획은 그 성격상 아동보호 정책을 포함한 아동정책 전반에 적용되는 기준과 원칙을 엄밀하게 정의하고 규정하기보다는 영역별 주요 정책목표의 수립과 정책수단의 계획에 초점이 맞추어져 있다는 한계를 지니고 있다. 국제적인 조약으로 유엔아동권리 협약은 아동권리에 대한 규범적인 기준을 제시하고 있다는데 중요한 의미를 가지고 있으며, 아동과 관련한 광범위한 정책 및 활동에 근거가 되지만, 아동보호를 위한 구체적이고 실질적인 정책과 제도에 직접 원용하기에는 어려움이 있다. 이에 아동이 국가와 지역사회로부터 적절한 수준의 보호를 받도록 하기 위해서는 아동보호를 위한 기본적인 수준은 어떠해야 하는지 그 기준선을 마련하는 것이 필요하다. 아동보호 기준선은 아동보호를 위한 정책수단의 수립 및 집행에 있어서의 원칙과 기준, 가치에 대한 판단, 우선순위 설정의 근거로 작동할 수 있다.

따라서 본 이슈포커스에서는 학대피해 아동보호를 중심으로 아동보호 기준선 설정을 위한 논의를 진행하고자 한다. 이를 위해서 굿네이버스가 서울대학교 사회복지연구소에 의뢰하여 수행한 ‘대한민국 아동보호 기준선 수립 연구’ 결과를 기반으로 아동보호 기준선 설정을 위한 배경과 근거에 대해 살펴보고, 공공책임성을 기반으로 아동보호 기준선 수립을 위한 정책과제를 제시하고자 한다.

Children's rights issues | 아동권리 이슈

아동보호의 대상은 누구인가?

아동복지법은 “보호대상아동”을 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는(아동복지법 제3조 제4호) 경우로 규정하고 있다. 이와 같이 보호대상 아동이라는 개념 자체가 적절한 보호로부터 누락된 것을 전제로 하고 있다는 점은 모든 아동에게 “제반 위험요소로부터 자유로운 상태”를 확보하려는 아동보호정책의 목적을 고려했을 때 모순적이며 바람직하지도 않다. 정책수행 효율성 측면에서 대상집단을 명확하게 규정하기 위함인 것을 이해하지만, 아동보호의 관점에서는 차선적인 접근이고 사후대처 중심이라고 할 수 있다.

이는 우리나라 아동보호 체계의 문제점이 단적으로 드러나는 양육시설보호에서 극명하게 나타난다. 우리나라 요보호 아동의 총수는 2008년에서 2016년 사이 절반으로 줄었지만 미아, 부모사망 등 불가피한 사유로 요보호아동이 발생한 사례 비율은 감소한 반면, 부모의 빈곤, 실직, 아동의 기아 등 경제적인 이유로 인한 발생은 13%에서 12% 수준으로 크게 변동이 없는 것으로 나타났다. 또한 2016년 아동학대에 따른 요보호아동의 발생은 34%, 부모이혼으로 인한 발생은 20%로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 즉, 우리나라 보호대상아동의 발생은 가족기능 강화를 위한 보편적 대응이 사전적으로 이루어는 경우 애초에 발생하지 않도록 예방이 가능한 경우가 상당수임을 확인할 수 있다.

이러한 점을 고려했을 때, 아동보호체계는 우선적으로 아동과 가족을 포괄하는 아동보호 접근으로의 전환이 필요하다. 보편적인 가족기능 강화를 통해 위험에 처한 아동이 발생하지 않도록 하는 1차 예방 접근과 노력이 이루어져야 한다. 또한 이미 발생한 보호대상 아동의 경우에게도 아동을 보호하기 위한 지원 및 서비스 제공과 더불어 발생 시점부터 부모 및 가족에 대한 적극적인 개입을 함으로써 보호대상 아동으로 분류되거나 가족으로부터 분리된 시간을 최소화하여 가능한 빨리 가족의 보호(family reunification)를 누릴 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

아동보호에 대한 국가의 책무성이 담보되고 있는가?

유엔아동권리협약에서는 국가를 아동권리 보장을 위한 1차적인 이행의무자로 보고 공공의 책임을 강조하고 있다. 이와 같은 유엔아동권리협약의 정신은 아동보호에 있어서도 공공책임주의를 원칙으로 하고 있다. 우리나라의 아동보호 영역은 사회복지 및 여타 사회서비스 관련 전달체계와 마찬가지로 민간주도성이 특징이라고 할 수 있으며, 공공성을 담보하였다고 하기에는 여러 취약한 부분이 있다. 아동보호 공공책임성에 대해 논의하기 위해서는 아동보호 재정과 전달체계의 공공책임성에 대해 살펴볼 필요가 있겠다.

아동을 위한 예산 구조와 규모

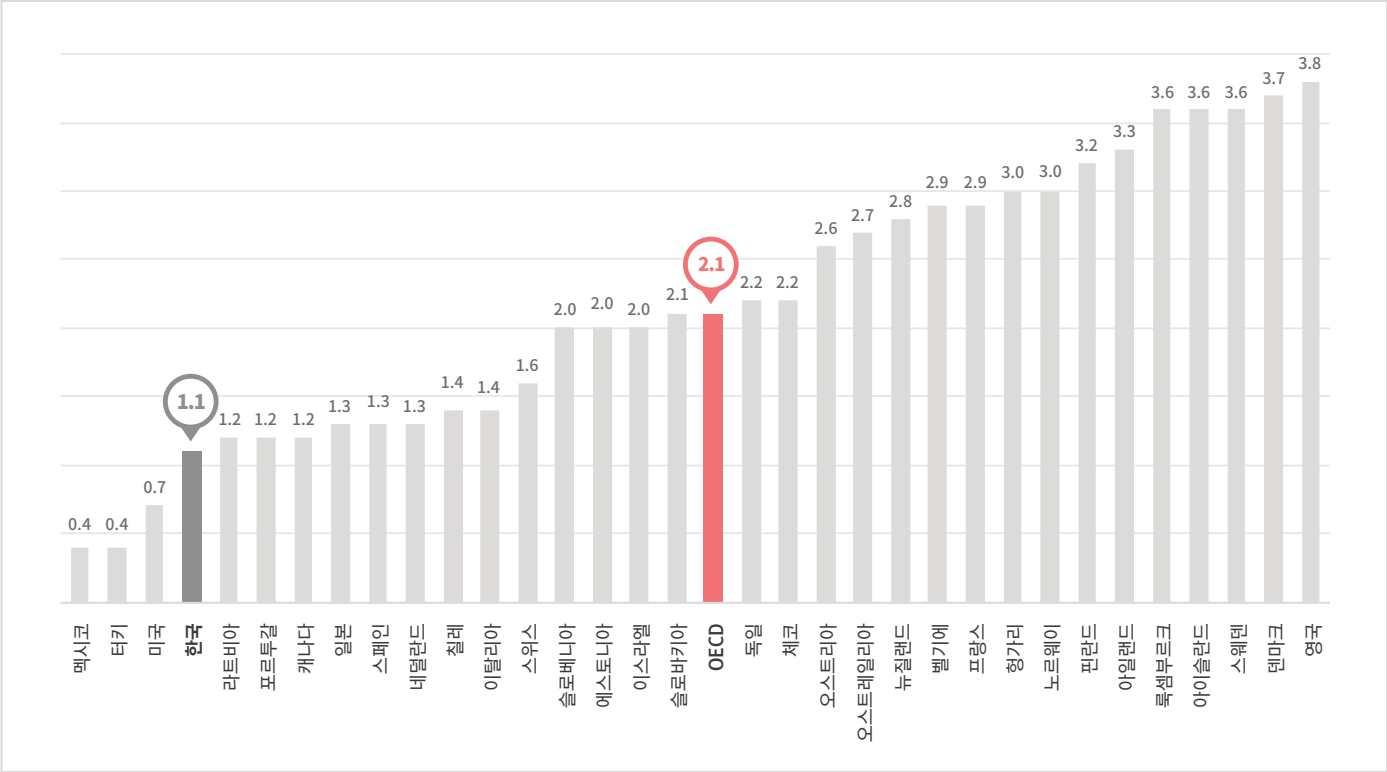
재정 책임성은 국가나 공적 영역이 아동보호에 대한 책임성을 확보하는데 최소한의 요건이라고 할 수 있다. 하지만 우리나라는 전체 사회복지 관련 예산에서 아동복지 예산이 차지하는 비중은 10% 미만이며, 아동복지 관련 예산의 90% 이상이 무상보육 등 보육정책 수행을 위해 활용이 되고 있다. 그리고 나머지 10%의 예산은 드림스타트와 지역아동센터에 대한 지원에 해당하는 아동복지 지원이 절반 이상인 51%를 차지하며, 그 외에 장애인생활안정지원이 18.4%, 아동 관련 보건의료부분이 8.2%를 차지하고 있다. ‘아동보호’ 관련 예산은 20% 미만으로 가족기능 강화와 관련된 예산은 입양아동 가족지원을 제외하고는 거의 존재하지 않는다. 이처럼 우리나라 아동청소년 관련 예산은 다른 대상에 비해 예산 규모가 취약하고 보육의 비중이 과도하게 높은 불균형성을 보여주고 있다. 더구나 아동보호 예산은 복권기금과 범죄피해자 보호기금에서 전액지원 되고 있어 안정적인 재정 마련과 확대에 어려운 예산 구조를 가지고 있다.

한편, 우리나라 아동복지분야 예산지출 수준을 OECD 국가들과의 비교를 통해 파악해 볼 수 있다. OECD의 사회복지지출 통계(SOCX: Social Expenditure Database)에 따르면, 2016년 기준 회원국들의 공공사회복지지출²⁾수준은 GDP 대비 21%였으나, 우리나라는 GDP 대비 10.4% 수준으로 자료이용이 불가했던 국가를 제외하고는 최하위로 나타났다. 또한 아동보호 관련 정부지출부문은 아동가족분야 사회복지지출 수준을 통해서 살펴볼 수 있는데, 2013년 기준 OECD 평균 지출수준은 GDP 대비 2.1%이지만 우리나라는 GDP 대비 1.1%로 OECD 평균의 절반 수준으로 하위권을 차지했다. 이러한 결과들은 우리나라가 아동보호 등 여타 아동 및 가족기능 강화 지원 영역에서 공적지원을 확대하고 예산의 출처를 안정적으로 마련할 필요가 있음을 보여준다.

2) 사회복지지출은 가구와 개인이 복지에 불리한 환경에 처해있는 동안 공적제도에 의해 조달되는 사회적 급여나 재정적 지원(김미숙 외, 2012 재인용)으로, 공공사회복지지출은 재원의 출처를 기준으로 일반정부지출과 사회보험지출을 합산하여 산출한 것을 말한다.

OECD 국가 아동가족분야 공공복지지출 GDP 대비 비율(2013)

(단위: %)



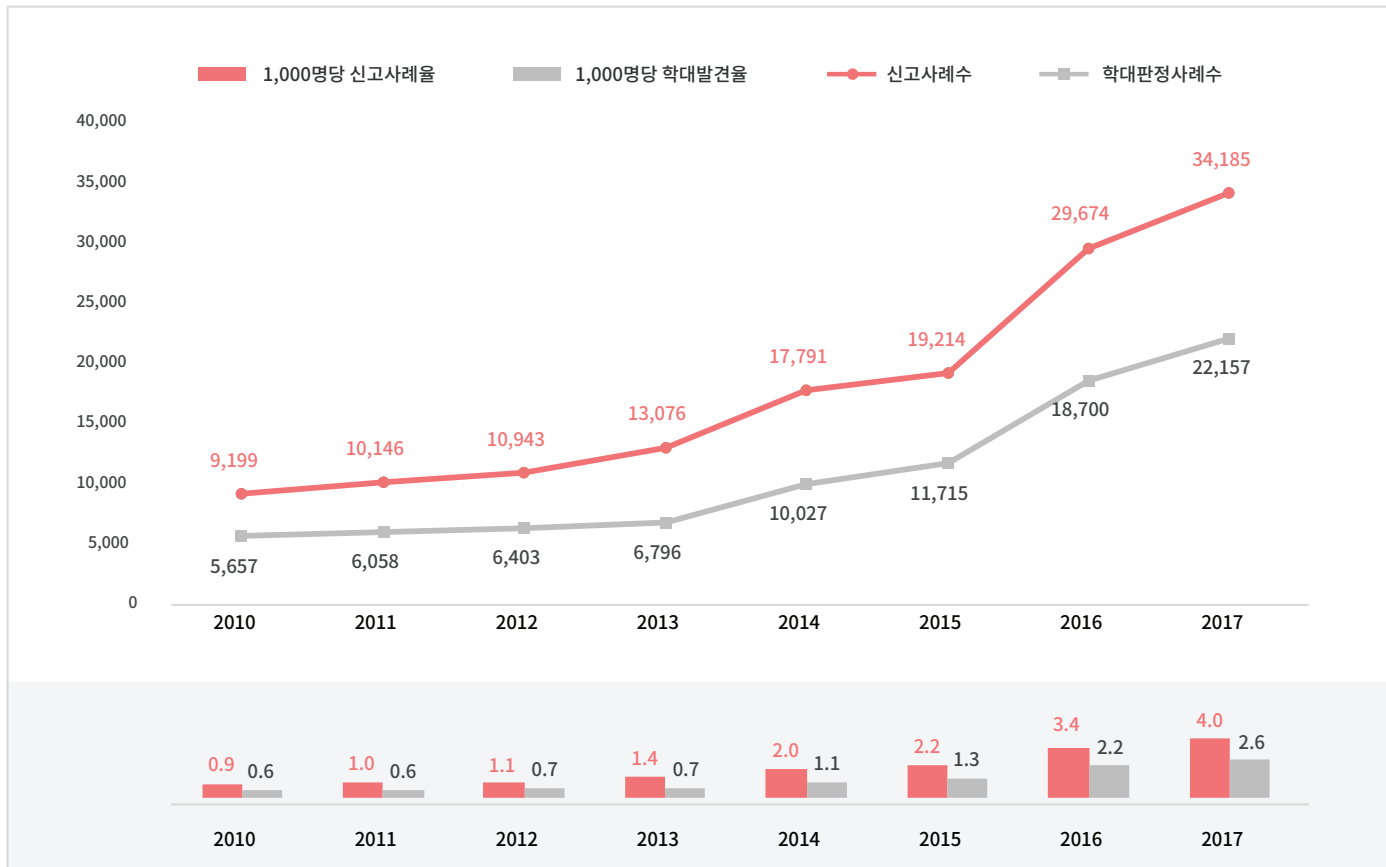
아동보호 정책 전달체계

우리나라의 민간기관과 시설 중심의 현 서비스 제공체계는 그 자체로도 공공책임성 측면에 한계가 있는 상황이지만, 이 문제의 다른 하나의 측면은 다양한 공급자 중심으로 서비스 제공이 이루어지면서 수요자 중심의 통합적 서비스 공급이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 이러한 현재의 상황은 결과적으로 서비스의 중복과 누락, 그리고 아동복지의 사각지대라는 고질적인 문제로 귀결되고 있다. 공급자 중심의 분절적 아동보호체계의 문제는 아동보호관련 정책과 서비스가 집행되는 지방자치단체 수준의 아동복지 종합조정체계의 부재에서 기인한다고 할 수 있다. 아동복지 전반에 걸쳐 필수적인 서비스의 제공에서조차 민간영역에 의존하고 있을 뿐 아니라, 공공이 관여하고 있는 영역에서조차 상이한 부처가 중첩되어 있는 상황에서 종합적인 조정체계의 부재는 그렇지 않아도 한정된 자원으로 운영되는 아동복지 정책 및 제도의 전달에 있어서 효율성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 중앙정부에서 광역 및 기초지방자치단체에 이르기까지 포괄적으로, 그리고 각 수준에서 그 자체로 완결적인 아동보호 종합 조정체계가 마련될 필요가 있다. 시군구는 아동보호체계의 통합적인 게이트웨이에서부터 사례관리 및 서비스 제공에 이르기까지 종합적인 기능을 수행하는 책임을 지도록 하며, 서비스 제공의 경우 필요에 따라 공공이 직접 수행하거나 자격과 전문성을 갖춘 민간서비스 제공자와의 협업관계를 통해서 제공할 수 있다. 이때 광역지자체는 기초자치단체 사이의 연계와 조정, 필요한 지원을 제공하는 역할을 하며, 중앙정부는 정책의 통합 및 조정의 기능을 강화하기 위한 실질적인 노력이 필요하다.

학대피해아동 보호체계의 특성은 어떠한가

아동학대 발생 규모 예측

우리나라 아동학대 신고 및 학대사례 현황: 2010~2017년



자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관(2017); 2017년 현황은 2018년 3월 27일 속보치

우리나라는 아동학대사례수가 2014년 급증하여 처음으로 1만건을 넘어섰고, 2016년에는 아동학대사례수를 누적해 10만건을 넘었다. 아동학대 피해아동수로 살펴보면 2016년 피해아동수는 14,296명으로 국가아동학대정보시스템을 통해 집계한 이후 처음으로 1만명을 넘어섰고, 아동인구 1,000명당 피해아동비율은 1.64명(1.64%)이었다. 2017년 피해아동수는 최근 2~3년간 학대사례수 대비 피해아동비율이 76~77%로 나타난 점을 고려할 때 17,000여명으로 추정되며, 아동인구 1,000명당 피해아동비율은 1.98(1.98%)로 예상된다. 2016년 기준 미국의 아동 1,000명당 피해아동비율 9.1명(9.1%)보다는 낮지만, 2010년 이후 지속적으로 증가하였으며 특히 2014년 이후 매우 높은 증가세를 보이고 있다.

향후 아동학대 피해아동 규모를 예측할 때, 현존하는 아동보호체계는 전체 피해아동의 일부만을 발견할 뿐이라는 ‘빙산의 일각’ 모형을 고려하여, 피해아동을 최대한 발견해 낸 다른 국가의 피해아동 발견비율을 기준으로 예측할 필요가 있다. 우리나라와 같이 아동안전 접근을 따르는 국가의 아동학대 피해아동 발견율을 고려할 때, 최소 4.0에서 최대 9.0 사이에 나타날 것을 전망할 수 있다. 이는 2016년 현재 아동인구 1,000명당 피해아동수 1.6명(1.6%)에 비해 2.6배~5.5배 정도 더 증가할 것을 의미한다. 2018년 기준으로 10년 후인 2028년 중위출산율 1.38을 적용한 아동인구추계치에서 피해아동발견율을 적용하면 학대피해아동 규모는 최소 30,000명에서 최대 68,000명으로 추정할 수 있다.³⁾ 저위출산율 1.12를 적용하면 피해아동 규모는 27,500에서 62,000명으로 추정된다.⁴⁾

3) 757만 명의 4%는 30,280명(=757만명 × 4/1,000명)이고, 9%는 68,130명(=757만명 × 9/1,000명)명임.

4) 690만 명의 4%는 27,560명(=690만명 × 4/1,000명)이고, 9%는 62,010명(=690만명 × 9/1,000명)명임.

이러한 추세치는 보수적이고 다소 낙관적인 추정치로, 만약 현재의 상황과 비교해 획기적인 재정지원과 인력투입이 이루어지지 않는 조건에서 예측한다면, 피해아동수는 향후 5년 내에 피해아동 최저추계치 27,500명을 넘어설 수 있다. 따라서 아동보호체계는 이에 상응하는 규모로 확대되어야 하며, 5년 내지 10년을 대비한 아동보호체계의 개편과 토대구축작업이 무엇보다 필요한 시점이다.

아동보호서비스의 주요 특성

우리나라 아동 보호체계의 정책이전 대상국은 미국이다. 즉, 우리나라 아동보호체계의 원형은 아동안전 접근에 기반한 미국 아동보호체계에서 찾아볼 수 있다. 이에 미국과 비교하여 우리나라 아동보호서비스의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

학대신고의 높은 사회·심리적 문턱, 높은 학대 판정사례 비율

미국은 아동학대 신고사례수가 아동 1,000명당 55.2건(55.2%)이고, 학대가 의심되는 사례 중 16%만이 아동학대로 판정되는데 비해 우리나라는 신고사례수가 1000명당 3.4건(3.4%)이며 의심사례 중 72%가 학대사례로 판정되고 있다. 이처럼 우리나라가 아동학대 신고수준이 낮은 것은 학대행위 신고에 대한 심리적 장벽이 존재하고 아동학대에 대한 전반적인 인식수준이 여전히 부족함을 보여준다. 또한 의심사례 학대판정율이 높은 이유는 학대로 의심할 가능성이 높은 사례만 신고하는 경향과 학대심각성이 낮고 향후 재발위험성이 낮은 사례를 위한 차등대응경로의 부재도 기여한다. 이는 결과적으로 아동보호전문기관이 상대적으로 위험도 높고 심각한 사례에 집중적인 사례관리를 제공하기 어렵게 만들고 사례관리 업무부담을 높이는 이유로 작용할 수 있다.

비학대 판정사례에 대한 보호 및 서비스 제공의 미흡

우리나라는 학대사례는 아니지만 고위험군에 속한 조기지원사례에게 제공하는 서비스 또는 위탁보호가 미흡하거나 부재하고 이들에 대한 관리를 책임지는 아동복지기관은 명확하지 않다. 미국은 학대피해아동의 형제, 자매이나 비학대 판정사례로 분류된 경우라도 피해아동과 유사한 서비스와 위탁보호를 제공하고 있다. 우리나라도 학대 및 방임 피해아동의 형제, 자매이면서 직접적인 학대피해를 경험하는 않는 사례에 대해서 보호기준을 강화할 필요가 있다.

학대사례 100건 중 78건을 차지하는 원가정 보호사례에 대한 전문적 보호서비스 부족

학대피해아동 10명 중 8명이 원가정보호를 받고 있지만 학대피해아동과 가족에 대한 전문적인 치료 및 예방서비스 제공은 부족한 실정이며, 사례관리를 담당하는 상담원은 과중한 사례부담으로 가정방문을 통한 집중적인 가족보존 서비스를 제공하지 못하고 있다. 분리보호와 위탁보호가 필요함에도 불구하고 쉼터시설의 부족으로 원가정보호를 받는 사례가 적지 않음을 고려할 때, 이들 사례에 대한 보다 전문적이고 집중적인 서비스가 시급한 실정이다. 현재 우리나라가 미국보다 재학대 사례비중이 낮은 것은 가존보존 서비스의 효과라기 보다는 신규사례의 증가가 재학대사례를 압도하기 때문으로, 민간기관과의 긴밀한 파트너십을 통해 기존 학대피해사례에 대한 가족보존서비스 및 전문서비스를 강화할 필요가 있다.

이월사례 증가 및 상담원 총원부족에 따른 업무부담 과중화

아동학대사례는 피해아동과 가족에 대해 1년 이상의 지속적 사례관리를 제공하기 때문에 누적성이라는 특성 지닌다. 따라서 아동보호체계 담당 사례규모는 당해연도 발생사례와 더불어 이전년도에 이미 발생한 사례규모를 합산해야 한다. 실제로 2016년 상담원 총 사례수는 39,700여건인데, 2016년 발생한 학대사례 18,700건에 비해 이월사례는 2배 더 많으며, 해마다 증가하는 추세이다. 이월사례를 포함한 상담원 1인당 총담당사례수를 국가아동학대정보시스템 자료를 통해 추계해 본 결과, 2013년 58.3건, 2014년 65.8건, 2016년 62.4건으로 미국아동복지연맹(CWLA) 권장사례기준인 진행사례 17건을 3배 이상 초과한 상태이다.

아동보호서비스의 주요 특성에 따른 이슈

아동보호서비스 제공 인력 및 인프라

아동학대 사례에 대해서 적절한 수준의 서비스가 제공되기 위해서는 사례에 대해 어느 정도 인력 및 시간적 투입이 가능한지가 중요한 요건이 되며, 이는 결국 담당인력의 업무량과 직결된다고 할 수 있다. 즉, 필요한 서비스 제공을 위해서는 아동보호 담당인력의 적정사례부담을 설정하는 것이 필요하다. 미국 내 다수의 주가 적용하고 있는 미국아동복지연맹(CWLA : Child Welfare League of America)의 권장안에 의하면 아동학대 조사사례는 상담원 1인당 월 12사례, 진행사례는 월 17사례 이하로 두고 있다. 이외에 별도의 권장기준을 가진 주들도 대략 아동학대 사례관리 업무에서 사례부담은 15사례 이하로 하며, 최대 20사례를 넘지 말 것을 권장하고 있다.

우리나라의 경우 적정사례에 대한 기준이나 이를 산출하기 위한 경험적 근거자료가 미흡하여 미국의 산출 기준을 차용하여 사례부담 기준에 대해 논의해 볼 수 있겠다. 미국은 아동보호체계 전문인력이 사례관리에 투입해야 할 적정시간으로 1사례당 7.2시간을 제시하고 있으며, 이를 우리나라에 적용해 보면 월평균 적정사례수는 17사례가 되는데⁵⁾ 이는 CWLA가 제시한 진행사례 17건과 동일한 수치이다. 그러나 우리나라 국가아동학대정보시스템에서 추계한 상담원 1인당 총담당사례수는 2013년 58.3건, 2014년 65.8건, 2016년 62.4건으로 권장사례부담을 17건을 3배 이상 초과하여 현격한 차이를 보이고 있다.⁶⁾ 최소 월 20사례 규모로 사례관리 업무부담을 낮추기 위해서는 사례관리담당인력 402명의 2배인 800명을 추가로 충원할 필요가 있다. 하지만 이는 현재의 아동학대 발생현황을 기준으로 한 것으로 향후 아동학대 발생 예측을 통한 충원계획 수립이 필요하다고 하겠다.

한편, 인력의 충원을 위해서는 배치방식 등에 대한 고려가 필요한데, 단순 인력충원이 아니라 아동보호전문기관의 확대 설치가 수반되어야 한다. 아동보호전문기관 설치에 관한 법률적 기준과 목표(아동복지법 제45조)는 지역아동보호전문기관을 시·도 및 시·군·구에 1개소 이상 두는 것으로 명확하지만 둘 이상의 시·군·구를 통합할 수 있다는 조항에 의거하여 지자체별 설치·운영은 유보된 상황이다. 지자체 내에서 복지행정체계와 경찰의 협조가 중요한 만큼, 지자체별 아동보호전문기관의 설치운영은 효과적인 보호체계의 대응에 필요조건이라고 할 수 있다. 따라서 사후적이고 단기적인 기관증설 계획 제시보다는 중장기적인 정책목표와 순차적인 실행계획 아래 전국 확대설치가 추진되어야 한다.

아동보호서비스 대응 방식

우리나라는 학대피해아동 보호체계에서 있어서 아동안전 접근을 따르고 있는데, 이는 아동학대가 발생한 대상 아동과 가족에 초점을 두고 개입하며, 학대증거를 확인하지 못한 아동은 아동보호전문기관의 서비스 대상에서 제외되게 된다. 아동안전 접근은 아동가족의 포괄적인 요구보다는 학대발생 예방에 초점을 둔 서비스를 제공하기 때문에 학대미판정사례는 서비스의 사각지대가 될 수 있으며, 아동의 부모와 가족을 서비스의 대상으로 보고 가족기능 강화를 위한 서비스를 제공하는데도 취약한 부분이 있다.

우리나라의 아동보호체계 모델이 된 미국의 아동보호체계는 아동안전 접근의 방식을 채택하고 있지만, 2000년대 들어 아동·가족복지 접근이 강조하는 차등대응접근을 적극적으로 도입하고 있다. 차등대응접근은 아동학대 조사단계 이전에 학대위험도를 평가하는 과정을 가지며, 이를 통해 중간 또는 낮은 수준의 위험도를 가진 사례에 대해서는 조사 대신 가족 욕구 및 문제를 사정 평가하고 서비스를 제공하는 차등대응 경로를 가지게 된다. 차등대응접근은 아동과 가족을 동시에 아동보호서비스의 주된 클라이언트가 되게 하는 대안 중의 하나로 볼 수 있다. 학대로 판정되지 않은 사례를 비롯해 학대사례지만 향후 재발가능성이 낮은 사례에 대해 가존보존서비스를 제공하는데, 민간영역과 협력하고 역할을 분담하여 전문적인 서비스를 제공할 수 있다.

5) 월평균 사례관리 업무시간 122.6시간(월평균 법정근로시간에서 연가일·공휴일 휴무 및 휴게시간, 교육훈련·직원회의 시간을 제외한 시간임. 사례관리업무와 무관한 행정업무나 신고의무자교육, 홍보사업 등 지원업무 관련 시간은 별도로 제외하지 않음)에서 1사례당 7.2시간을 투입한다고 하였을 때 17사례가 산출된다.

6) 엄밀히 보면 2016년 상담원 담당사례 62.4건은 월 담당사례가 아니라 연간 담당사례수이다. 하지만 당해연도 종결되는 사례(신규사례의 16%)의 사례관리 기간이 평균 6개월이며, 나머지 미종결 신규 및 이월사례가 1년 이상 진행되고 있다. 또 전체 상담원 중 55%만이 사례관리업무를 담당하고 있기 때문에 연간담당사례를 항시적인 사례부담사례로 추정하더라도 관대추정의 문제는 적을 것으로 판단된다.

아동보호서비스 제공

우리나라의 아동보호체계는 어느정도 법·제도적인 골격을 갖추게 되었으나 실질적인 내용인 서비스가 취약하다는 점이 문제로 제기되고 있다. 국제비교를 통해서 우리나라 아동보호 수준을 살펴볼 수 있는데, ISPCAN⁷⁾은 주기적으로 아동학대 관련 조사를 수행하여 보고서(WPCA: World Perspective on Child Abuse)를 발간하고 있으며, 2016년에는 73개국을 대상으로 아동보호 시스템(법률, 신고, 사법, 서비스, 기타 시스템)에 대해 어느 정도로 잘 시행되고, 시행을 위한 자원이 얼마나 충분한지와 아동보호 서비스(부모, 아동, 일반 서비스)와 관련하여 서비스의 여부와 어느정도 이용가능한지를 0~3점 범위에서 측정하였다. 그 결과 아래 표와 같이 아동보호 시스템에 비해서 아동보호 서비스의 수준이 낮고 국제 비교 순위에 있어서 38~52위의 낮은 순위에 분포하는 것을 볼 수 있다. 이는 우리나라의 아동보호체계가 잘 작동하기 위해서는 서비스 부문의 개선이 시급함을 시사한다고 할 수 있으며, GDP 수준으로 진단해 볼 때 서비스 부문의 개선 필요성은 더욱 증대된다. 분석 결과, GDP가 높은 국가일수록 아동보호 내 서비스 수준이 높았는데, 우리나라는 GDP 수준으로 진단해 볼 때 기대되는 서비스 수준의 약 54%에 그치는 것으로 나타났다.

한국의 아동보호 시스템 및 서비스 순위 (2016년)

구분	아동보호 시스템					아동보호 서비스		
	법률	신고	사법	서비스	기타	부모	아동	일반
응답 국가수	63	63	63	63	63	68	68	68
전체평균	1.7	1.22	1.5	1.37	0.81	1.14	1.46	1.5
한국평균	2.25	2.38	1.2	2	2.17	0.80	1	0.64
한국순위	23위	2위	40위	12위	6위	38위	48위	52위

· 전체 조사 대상국 : 73개국 · 아동보호 시스템 : 0-해당없음, 1-거의 시행되지 않음/매우 불충분함, 2-일관성 없음/다소 불충분함, 3-대체로 시행/충분함
· 아동보호 서비스 : 0-없음, 1-가끔 이용 가능함, 2-보통 이용 가능함, 3-대체로 이용 가능함

7) ISPCAN(International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect)은 비영리 국제기구로, 2년마다 전 세계 약 70여 개국의 아동학대 현황과 아동보호체계 전반을 다양한 각도에서 조사를 수행하고 그 결과를 발표하고 있다.

Recommendations

이상의 아동보호 기준선 설정을 위한 논의 내용을 기반으로 우리나라 아동의 기초적인 안전망 수준을 설정하고, 모든 아동이 동일한 보호 수준을 보장받을 수 있도록 정부의 재정투입 및 인프라, 체계 재편, 서비스 실천 측면에서 정책과제를 다음과 같이 10가지로 제시하였다.

1. 아동 보호를 위한 국가의 책무성을 강화해야 한다.

우리나라 아동보호 관련 예산은 그 규모나 예산구조 둘 다에서 공공책임성을 확보하기에 매우 취약한 상황이다. 향후 우리나라 아동가족정책 및 아동보호정책 관련 예산은 지속적으로 확대가 필요한 상황으로, 이와 같은 정책목표가 실행되기 위해서는 지자체와 정부가 수행하는 아동보호 정책과 관련 예산에 대한 집중적인 평가 및 모니터링과 이에 기반한 확대 계획을 수립하는 것이 필요하다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 2019년까지 아동정책 전반 및 아동보호정책에 대한 모니터링체계 구축 및 법적 근거 마련
- 아동 최상의 이익과 아동의 권리 보장을 위한 국가 정책 및 예산 투입 체계 마련
- 아동보호정책 수행을 위한 예산을 범죄피해자보호기금이나 복권기금이 아닌 주무부처의 본예산으로 편성
- 제2차 아동정책기본계획(2020-2024)에 공공책임성 기반 아동보호 재정 및 사업계획 수립·시행

2. 지자체 기반으로 복지·행정체계 중심의 아동보호체계 모형을 준비해야 한다.

공공책임성에 기반하여 아동과 가족중심의 통합적 서비스를 제공하기 위해서는 실질적으로 서비스가 집행되는 지방자치단체 수준에서 아동복지 및 아동보호 정책 전반에 대한 종합조정체계 구축이 필수적이다. 또한 이러한 아동보호체계 재편시 가정외 보호조치 등 아동보호 조치와 관련된 기능을 담당할 조직에 대한 고려도 필요하다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 2020년까지 기초지자체 중심 아동정책 공공전달체계 시범사업 실시 및 평가, 공공 전문인력 양성
- 2022년까지 전국 시군구에 전문인력 배치 및 기초지자체 중심 아동보호 및 아동정책 공공전달체계 확대
- 아동보호 조치 및 배치, 복지서비스 연계 등에 있어서 복지행정 기능 강화
- 사법체계 아동학대 민감성 강화 및 복지와 행정체계의 역할과 책임 강화한 형태의 한국형 아동보호체계 모형 개발

3. 아동보호 예산투입 수준을 OECD 평균까지 높여야 한다.

우리나라 아동가족복지지출 규모는 2013년 기준 GDP대비 1.1%이고, 보육관련 지출을 제외할 시 0.2%에 그치고 있다. 이는 OECD 회원국 평균인 2.2%의 절반에 해당하며, 특히 보육을 제외하고 살펴봤을 때는 OECD 평균인 1.4%의 14% 수준에 해당한다. 아동 관련 예산의 비중이 OECD 절반 수준에도 미치지 못하고 있는 현 실정에서 국가의 책무성을 강화하기 위한 선행적 재편으로서 예산의 확대 편성은 불가피하다고 할 수 있다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 아동가족분야 지출 수준을 두배 수준까지 확대하여 2030년까지 OECD 평균 수준인 GDP대비 2.1% (보육을 제외한 아동가족복지지출 규모를 1.4%) 수준으로 확보

4. 아동학대 피해아동 추계 규모를 고려하여 아동보호체계를 선제적으로 구축해야 한다.

아동학대 피해아동 규모가 해마다 증가하고 있으며, 우리나라 아동보호체계와 같이 아동안전에 초점을 둔 주요 국가들의 아동 1,000명당 피해아동 발생율을 근거로 규모를 예측했을 때, 빠르면 5년후에는 아동 1,000명당 4.0명(4.0‰)을 넘어설 것으로 예상되며, 그 경우 한해 최소 3만명의 피해아동이 발생할 것으로 예측된다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 조기발견시스템(e-아동행복시스템)과 아동 추계인구를 고려하여 피해아동 규모 예측
- 피해아동 규모에 대비한 아동보호체계 선제적 구축 계획 수립 및 시행

5. 시도 및 시군구에 1개소 이상 아동보호전문기관을 설치해야 한다.

아동복지법 제45조에는 아동보호전문기관 시군구에 1개소 이상 설치하도록 하였으나 2개 이상 기초지자체를 통합하여 설치·운영 가능하다는 조항에 따라 유보되고 있다. 현재 61개소의 지역아동전문기관이 설치·운영(2018년 4월 기준)되고 있는데, 1개 기관이 담당하는 관할면적이 지나치게 넓어 신속한 대응과 지속적이고 주기적인 사례관리가 어렵다. 사후적이고 단기적인 기관증설 계획 보다는 중장기적인 정책목표와 순차적인 실행계획 아래 전국 확대설치가 추진되어야 한다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 2019년 아동복지법 제45조에 근거하여 아동보호전문기관 증설 계획 수립
- 1차적으로 2020년까지 현 62개소 아동보호전문기관을 두 배 수준으로 증설
- 2차적으로 2024년까지 전국 시군구의 80%규모인 180개 아동보호전문기관 설치 완료

6. 아동보호전문기관 상담원 1인당 월 평균 담당사례를 최대 20사례로 낮춰야 한다.

과중한 사례관리 부담은 양질의 아동보호서비스 제공을 어렵게 할 수 있다. 국가아동학대정보시스템에서 추계한 상담원 1인당 사례부담은 2016년 62.4건이었고, 상담원이 응답한 사례관리 수는 월 평균 64건으로 이는 국제권장사례인 월 17사례(1사례당 7시간 투입 기준) 보다 3배가 넘는 수치이다. 이는 한 사례당 투입하는 시간이 현저하게 적거나 상당수가 매일 관리되지 못하고 있음을 의미한다고 할 수 있다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 아동보호전문기관 상담원 1인당 담당 사례를 2020년까지 국제기준에 준하는 20사례로 경감
- 사례관리 배치 인력의 현재 402명의 2배 규모인 800명을 추가적으로 증원

7. 민관 협력을 바탕으로 한 사례 특성별 적합경로 배정(차등대응시스템) 도입을 적극 고려해야 한다.

우리나라 아동보호체계는 현장조사를 통한 아동학대 판정 이후 사례관리로 이어지는 단일경로로 운영되고 있다. 그러다보니 아동학대 사례판정을 중요한 서비스 제공의 근거로 삼고 있으며, 아동 및 가족을 피해자와 가해자로 양분하는 특성을 지니게 된다. 아동을 양육하고 보호하는데 필요한 복지욕구의 파악과 그에 따른 복지서비스 제공이라는 측면은 충분히 고려하지 못하고 있다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 아동학대 사례의 심각성과 특성에 따라 차등적으로 대응하는 한국형 차등대응 모형 개발·실시
(학대 심각성과 재발가능성 낮은 사례는 욕구평가 기반 가족보존 및 가족지원서비스 제공)

8. 아동보호서비스 접근성과 전문성 강화를 위해 지역사회 기반 서비스 제공을 강화하여야 한다.

아동학대 개입의 주요 목표는 재학대를 방지하는 것으로 이를 위해서는 학대피해아동과 가족에 대한 실질적인 서비스 접근성과 전문성을 강화할 필요가 있다. 또한 학대 미판정사례는 복지기관에 의뢰되지만 그 책임성이 불분명하고 서비스가 미흡한 실정이다. 차등대응 시스템을 도입하게 된다면 아동학대 미판정 사례나 경미한 사례는 지역사회 협력체계 구축을 통해 사전 개입 및 서비스를 제공하는 것이 필요하다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 아동학대 발생 원인에 대한 복합적인 대응 및 대상자의 특성과 욕구를 반영한 서비스 실천을 위해 지역사회 내 전문성 지닌 아동관련 기관과 협력 및 연계체계 구축, 서비스의 다양성 및 충분성 강화

9. 아동보호서비스의 대상으로 학대행위자 및 부모를 더 많이 참여시켜야 한다.

우리나라 아동보호체계에서 이루어지는 사례관리 과정에서 학대행위자 가족을 위한 서비스 제공은 과중한 사례부담, 학대행위자 및 가족의 참여 저조 등으로 원활히 이루어지지 않고 있다. 원가정에 보호되는 학대피해아동은 78%에 이르지만 원가정보호서비스 및 가족보존서비스는 미흡한 실정이다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 학대행위자 및 부모 참여 강화를 위한 법·제도적 보완과 다각적인 보상체계 고안
- 원가정보호서비스 및 가족보존서비스 등 서비스 표준운영 모형 개발 및 훈련된 서비스 전담인력 배치

10. 피해아동보호 및 가족기능 강화 서비스 수준을 국제수준 이상 상향시켜야 한다.

ISPCAN 자료를 이용하여 국가별 아동보호 시스템 및 서비스를 비교·분석 한 결과 우리나라는 아동보호 서비스 수준(0.812점/3점 만점)이 아동보호 시스템에 비해 취약한 것으로 나타났으며, 조사 대상국 전체 평균 점수(1.36점) 보다 낮아 하위권인 것으로 보고되었다. 이는 한국의 GDP 수준 대비 기대 수준(1.495점) 보다 낮은 점수로 서비스 개선의 필요를 보여준다.

[추진 및 목표달성 계획]

- 아동보호 서비스 시행 및 이용 수준을 국제서비스(ISPCAN) 평균 수준 도달
- 2022년까지 아동보호 서비스 시행 및 이용 수준을 국제서비스(ISPCAN) 만점 수준 도달

참고문헌

이봉주·김진석·이상균·우석진(2018). 대한민국 아동보호 기준선 수립 연구, 굿네이버스·서울대사회복지연구소.