

연구보고서 2015-21-10

저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구

- 한중일 비교를 중심으로



류정희·박세경·이주연·박지윤
He Lijun·Morita Akemi·Yu Jianming

【책임연구자】

류정희 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요저서】

아동보호체계 진단 및 개선방안 연구

한국보건사회연구원, 2014 (공저)

차상위계층 지원사업 현황과 체계화방안 연구

한국보건사회연구원, 2014 (공저)

【공동연구진】

박세경 한국보건사회연구원 연구위원

이주연 한국보건사회연구원 전문연구위원

박지윤 일본 동양대학교 연구원

He Lijun 중국 민정부 정책연구센터 연구원

Morita Akemi 일본 동양대학교 교수

Yu Jianming 중국 민정부 정책연구센터 연구원

연구보고서 2015-21-10

**저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구
- 한중일 비교를 중심으로**

발행일 2015년 12월 31일

저자 류정희

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동 (1층~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 (주)법신사

정가 7,000원

발간사 <<

2015년 9월 UN총회에서 UN2030 아젠다로 '아동보호(child protection)'가 채택되었다. 폭력과 차별, 그리고 착취로부터의 아동보호를 향후 15년간(Post-2015) 전 세계가 함께 집중하고 해결해 나가야 할 사회적 의제로 선정된 것은 매우 중요한 의미가 있다. UN이 2000년 전세계적으로 해결해야 할 글로벌 의제로 선정한 새천년 개발목표(MDGs)에서 아동보호는 주목받지 못하고 누락되었던 의제였기 때문이다. 신체적 폭력과 아동노동, 성폭력과 성매매, 그리고 사회적 차별에 의해 고통받는 수많은 아동은 정치·경제·사회적 힘의 역관계에서 주목받지 못하는 주변부적이고 부차적인 존재로서 간주되어 왔다. 지난 20여 년간 UN의 아동권리협약을 기초로 아동에 대한 보호의 개념을 아동권리의 프레임에서 재해석하고 아동보호를 위한 체계를 보편적인 발달의 위기에 직면할 수 있는 아동일반을 포괄하는 보다 보편적인 체계로 재해석하고 아동보호 체계를 재구조화하려는 시도들이 서구 유럽을 중심으로 이루어져 왔다.

최근 한국에서의 선별주의적이며 분절적인 아동보호체계에 대한 반성과 재편을 위한 논의 또한 이러한 맥락과 무관하지 않다. 한국사회에서 국가의 아동보호란 비교적 낮은 개념이다. 급격한 산업화와 도시화에 따라, 아동보호의 주체였던 전통적인 가족체계와 지역사회 공동체의 성격은 붕괴되었다. 아동은 여전히 가족의 전유물로 여겨지는 경향이 강하게 남아 있으며 국가의 공적 책임성을 담지한 통합적인 사회적 보호체계는 아직 구축되지 못하고 있다. 아동보호체계는 학대를 비롯한 유기, 폭력 또는 부적절한 양육환경으로부터 안전하고 건강하게 성장하고 발달할 수 있는 아동권리를 보장하고 모든 아동에게 기회의 형평성을 담보하는 사회적

지원체제로써 아동보호체계의 법적·제도적 구축은 아동권리보장과 아동 복지의 출발점이자 토대이다.

지금까지 아동보호체계에 대한 연구는 주로 서구의 복지국가를 중심으로 진행되어 왔으며, 동아시아 국가들 간의 비교연구는 매우 제한적인 수준에서 이루어졌다. 본 연구는 한국의 아동보호체계의 특수성과 보편성을 이웃한 동아시아국가인 일본과 중국의 아동보호체계와의 국제 비교를 통하여 조명하고 있다. 특히, 한국, 중국, 일본 동아시아 3국은 공통적으로 사회의 지속적인 성장가능성을 위협하는 저출산·고령화라는 심각한 사회적 문제에 직면하고 있으며, 보편적인 아동의 보호체계의 확립을 통하여 건강한 미래세대를 육성하고 보호하는 것은 궁극적인 저출산 위기의 극복에 중요한 시사점을 제공하고 있다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 류정희 부연구위원의 연구책임으로 이루어졌다. 그리고 이 연구에는 한국보건사회연구원의 박세경 연구위원과 이주연 전문연구원이 참여하였고, 외부전문가로는 일본 동양대학교의 박지윤 박사와 Morita Akemi 교수, 그리고 중국 민정부 정책연구센터의 Yu Jianming 박사와 He Lijun 박사가 참여하였다. 이 연구를 수행하는 과정에서 귀중한 자문을 제공해 주신 원광대학교 원석조 교수와 경기도 교육청 인권옹호관 김형욱 박사, 본원의 이소영 부연구위원과 정은희 부연구위원에게 감사드린다.

또한 중국 민정부의 Wang Jiexiu 정책연구센터장을 비롯해 아동보호 체계 현황에 대한 많은 정보를 제공해 주신 중국과 일본의 전문가 여러분과 담당 공무원들에게 감사의 뜻을 전한다.

2015년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	9
제1절 연구의 필요성 및 목적	11
제2절 연구의 주요내용 및 방법	14
제2장 이론적 배경	19
제1절 저출산과 아동보호	21
제2절 아동의 기본권과 아동보호의 개념	31
제3절 위기아동의 개념과 한중일의 위기아동	45
제4절 한중일 아동보호체계 분석틀	54
제3장 한국의 위기아동 현황과 아동보호체계	63
제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능	65
제2절 공적 아동보호체계의 발전과정	78
제3절 위기아동 현황 진단	82
제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망	89
제4장 중국의 위기아동 현황과 아동보호체계	97
제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능	100
제2절 공적 아동보호체계의 발전과정	115

제3절 위기아동 현황진단	123
제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망	131
제5장 일본의 위기아동 현황과 아동보호체계	139
제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능	141
제2절 공적 아동보호체계의 발전과정	168
제3절 위기아동 현황진단	172
제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망	186
제6장 결론: 한중일 위기아동 실태 및 아동보호체계의 종합비교 ...	191
제1절 한중일 위기아동 현황과 특징 비교	193
제2절 한중일 아동보호체계 특징 비교	201
제3절 연구의 시사점	213
참고문헌	217

표 목차

〈표 2- 1〉 UN 아동권리협약 중 아동보호관련 조항	34
〈표 2- 2〉 영국의 ‘어려움에 처한 아동’(Child in Need)의 범주	47
〈표 2- 3〉 위기청소년의 위기유형 및 위기수준	50
〈표 2- 4〉 선행연구에서 제시된 아동보호체계 비교연구 분석틀	56
〈표 2- 5〉 복지체제와 아동보호체계	57
〈표 2- 6〉 아동, 가족, 국가의 관계를 기초로 한 아동보호체계의 유형화	58
〈표 3- 1〉 관련 법령에 나타나는 한국의 아동 및 청소년 연령기준	68
〈표 3- 2〉 한국의 발달위기 아동 대상 시설보호 유형 및 주요 서비스	72
〈표 3- 3〉 한국의 아동 입양 현황	73
〈표 3- 4〉 한국의 보호가 필요한 아동에 대한 가정위탁 현황	74
〈표 3- 5〉 한국의 위기청소년 및 가족지원 보호시설의 유형 및 주요 서비스	77
〈표 3- 6〉 발생 유형별 보호필요 아동의 신고·접수 현황	84
〈표 3- 7〉 연도별 한국 보호필요 아동의 조치 현황	85
〈표 3- 8〉 한국의 아동보호체계 보호대상 아동의 확장 모델	88
〈표 4- 1〉 중국전인대와 상설위가 반포 실시한 아동보호관련 주요법을	109
〈표 4- 2〉 국무원과 부속부문이 반포한 아동보호 관련 주요법규 및 정책	110
〈표 4- 3〉 중국정부가 서명, 비준, 가입한 아동보호 관련 주요 국제공약	113
〈표 4- 4〉 개혁 개방 전후 중국 아동 호보 체계 비교	118
〈표 4- 5〉 중국 유랑아동 보호현황	129
〈표 5- 1〉 세타가야구 아동지원센터 업무	153
〈표 5- 2〉 아동보호를 위한 세타가야구 지원정책	156
〈표 5- 3〉 아동시설수	158
〈표 5- 4〉 보호아동관련 아동권리위원회 최종견해 권고 내용 비교표(제1-3회)	164
〈표 5- 5〉 1940년대 아동보호대책	169
〈표 5- 6〉 저출산관련 지원정책변화	171
〈표 5- 7〉 사회적 보호 관련시설 입소 아동의 수와 연령별 비율(2013년 2월 1일 기준)	174

〈표 5- 8〉 아동상담소에서의 아동학대 상담 건수 추이	175
〈표 5- 9〉 아동학대 유형별, 가해자별, 피해자별 구성 비율 추이	176
〈표 5-10〉 15-34세 NEET 수(2014년도)	177
〈표 5-11〉 히키코모리의 정의와 추계치	178
〈표 5-12〉 연령별 자살 사망자 수	179
〈표 5-13〉 자살 사망자 전체의 자살 이유와 19세 이하 자살 사망자의 자살이유	180
〈표 5-14〉 공립 학교에 재적하는 일본어교육이 필요한 외국인 아동 수(2012년도)	181
〈표 5-15〉 소년감별소 및 소년원의 재원자 수	181
〈표 5-16〉 우범소년(尙犯少年, 앞으로 범죄를 저지를 가능성이 있는 20세 미만인 자) 성별 보도(補導) 인원수	182
〈표 5-17〉 불량행위 소년(음주, 흡연, 심야배회, 폭주행위 등으로 보도 된 20세 미만)의 성 별 보도(補導) 인원수	182
〈표 5-18〉 아동빈곤율	183
〈표 6- 1〉 한중일 아동인구의 연도별 구성비 추이 비교	194
〈표 6- 2〉 한중일 위기아동의 범위 비교	195
〈표 6- 3〉 한중일 아동인구 천명당 가정밖 아동보호 비율 비교	196
〈표 6- 4〉 한중일 학대/방임아동 비교	197
〈표 6- 5〉 한중일 아동빈곤율 비교	198
〈표 6- 6〉 국제조약 비준과 아동보호법제화 현황	202
〈표 6- 7〉 아동보호 전달체계 현황	204
〈표 6- 8〉 아동보호 통계생산 현황	205
〈표 6- 9〉 아동보호체계 인적자원 역량	206
〈표 6-10〉 GDP대비 아동·가족복지 예산비교	207

그림 목차

[그림 1- 1] 연구의 진행 절차	18
[그림 2- 1] 한중일 3국의 합계출산율 변천	23
[그림 2- 2] 한중일 3국의 인구정책 전개	25
[그림 2- 3] 한중일 저출산 아동보호 정책흐름도	27
[그림 2- 4] 아동청소년의 건전한 성장환경 조성 구성	28
[그림 2- 5] OECD 국가의 가족정책 관련 지출 비율과 합계출산율과의 상관관계	30
[그림 2- 6] 국가-아동-부모의 삼각관계	36
[그림 2- 7] 아동보호의 국가책임성: 위기예방-위기대응	38
[그림 2- 8] 아동보호체계의 범주	40
[그림 2- 9] 아동보호체계: 행위자, 맥락과 구성요소	42
[그림 2-10] 예방수준에 따른 아동보호체계의 주요 특징	44
[그림 2-11] 아동 위기요인의 다차원성	49
[그림 3- 1] 한국 아동보호체계의 보호조치 흐름도	70
[그림 3- 2] 한국의 아동·청소년 및 가족 보호체계의 구성	90
[그림 3- 3] 확장 아동보호체계가 고려해야 할 아동의 위기유형과 현행 관련 서비스 주체	91
[그림 4- 1] 아동복지의 행정조직 및 관련부서	100
[그림 4- 2] 중국정부아동보호조직 체계도	101
[그림 4- 3] 아동복지제도와 관련된 정부가 조직하는 군중기관	103
[그림 4- 4] 중국정부의 중앙-지방 행정구조	104
[그림 4- 5] 아동보호시범사업의 현금 아동보호조직	105
[그림 4- 6] 2009-2013년 전국 고아수	124
[그림 4- 7] 중국 보호되는 유수아동의 수(2000-2010)	126
[그림 4- 8] 중국 유동아동의 수(2000-2010)	126
[그림 4- 9] 중국 보호되는 유랑아동의 수(2008-2013)	129
[그림 5- 1] 아동성장발달과 가족 및 사회적 지원	142
[그림 5- 2] 아동양육가정의 역할과 부모자신의 자기실현조화	143

[그림 5- 3] 양육세대의 지역생활 지원예방과 회복지원의 구축	143
[그림 5- 4] 아동복지행정체계	146
[그림 5- 5] 아동학대방지시스템	149
[그림 5- 6] 세타가야구 아동학대네트워크 체제	155
[그림 5- 7] 요보호아동시책 구조	157
[그림 6- 1] 한중일 아동보호체계의 유형화	208
[그림 6- 2] 중국의 아동보호체계	210
[그림 6- 3] 한국의 아동보호체계	211
[그림 6- 4] 일본의 아동보호체계	212

Abstract <<

Children at Risk and Child Protection Systems in Korea, China and Japan

The purpose of this study is to examine the current status of children-at-risk and child protection systems in Korea, China, and Japan. The international comparative study on the child protection systems among the three countries focuses on similarities and differences in public protection systems for children. Based on the comparative framework from Gilbert et al.(2011)'s categorization of child welfare systems, this study compares the child protection systems with a focus on the relationships among children, families, community, and society. This study utilizes previous literature and a variety of administrative and public data from the three countries.

This study finds all of the three countries are confronting social issues related to low fertility and population ageing in a similar fashion. For them, to promote children's welfare by strengthening universal child protection systems could be an effective policy response in the long term. Although the three countries share a strong historical background of Confucius Familism, their child protection systems tend to take a more liberal approach towards the child protection systems based on

2 저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구 - 한중일 비교를 중심으로

western individualism. In particular, China has developed a child protection system with a narrow focus on children with special needs including orphans and disabled children. Korea has established broader child protection systems without state responsibility. Thus, the child protection system became fragmented and needs to be integrated with public responsibility guaranteed. In contrast, Japanese child protection system tends to be more universal social protection system with dual gateways under local governments, focusing on child protection and family preservation with shared responsibilities between the state and families.

1. 연구의 배경 및 목적

아동보호체계는 국가별로 서로 다른 경제·사회·문화적 환경에서 각기 다른 발전을 해 왔으며, 구체적인 역사적·사회적 맥락 없이 하나의 틀 (framework)에서 단순 비교하는 것은 불가능하다. 본 연구는 한국, 중국 및 일본 등 동아시아 3국의 사회경제적 맥락에 대한 이해를 토대로 위기 아동의 현황과 규모, 아동보호체계의 현황을 비교분석하고자 한다. 3국이 공통적으로 직면하는 저출산·고령화라는 사회적 문제에 대하여 아동 보호의 확대가 어떻게 기여할 수 있는지, 각 국의 위기 및 취약아동에 대한 지원체계를 살펴봄으로써 우리나라 아동보호체계의 나아갈 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 주요 연구결과

한중일 3국은 공통적으로 저출산 현상을 경험하고 있으며, 진행속도는 차이가 있으나 변천의 과정은 상당히 유사하다. 아동양육 및 보호가 출산율의 직접적 제고에 효과적일 수는 없으나 저출산 사회를 가장 먼저 맞이한 일본의 경우 아동양육과 보호를 저출산 정책의 기본 전제로 하고 있다. 저출산 극복정책은 다양한 사회경제적 위험에 노출되어 있는 취약계층과 위기아동을 위한 사회적 지원체계를 확보하는 일이 우선적으로 고려되어야 한다.

위기아동의 범주를 비교해 볼 때 한중일은 요보호아동 중심으로 여전히 선별적인 것으로 보이며, 아동위기의 수준에 있어서는 중국이 가장 고도위기 아동을 선별적으로 보호하고 있으나 한국과 일본의 경우 위기의 수준이 좀 더 광범위하게 적용되고 있다.

아동의 보호받을 권리는 UN 아동권리협약에서 채택된 4가지 아동기 본권 중 하나이다. 아동보호는 모든 형태의 육체적, 정신적 폭력, 학대 및 방임, 그리고 착취로부터 아동을 보호하는 것을 의미한다. UNICEF를 중심으로 근래의 아동보호체계에 대한 국제연구는 아동보호체계가 보다 예방중심의 보편주의적인 아동보호의 방향으로 전환의 필요성이 제기되고 있다.

가. 한국의 위기아동 현황과 아동보호체계

한국의 공적 아동보호체계는 1961년 아동복지법의 제정을 통해 실제 화되기 시작했다고 볼 수 있다. 한국의 아동복지 제도화 발전과정은 크게 아동복지 서비스의 기능과 성격을 중심으로 1960년대 이전의 아동복지 태동기로서 사회구호 단계, 1960~70년대의 아동복지제도 수립이 이루어지 시작하면서 드러난 선별주의 단계, 그리고 1980년대 이후 아동복지의 전환기에 즈음하여 정책대상의 보편주의 전환 시도가 이루어지고 특히 2000년 이후는 보편주의가 확대 정착되는 제도전환기로 구분하고 있다.

한국의 공적 아동보호체계의 주관 부처는 보건복지부(아동대상의 보호 관련 업무)와 여성가족부(청소년 대상의 보호 정책)로 분리되어 있다. 또한 학교생활 중의 위기아동에 대한 보호 관련 업무는 교육부의 소관이다. 부처 간의 관련 업무 처리를 위한 네트워크의 취약성은 아동보호 기능의 제약으로 작용하고 있는 실정이다.

한국의 공적 아동보호체계는 ‘보호가 필요한 아동’이라 분류되는 선별적 대상에게 보호서비스를 제공하는 것을 중심으로 하고 있다. 이러한 공적 보호체계를 통한 보호가 필요한 아동 규모는 6,014명 수준(2014.12 기준)인데, 이 규모는 대안양육 시설 등으로 보호조치 완료된 아동의 사후적 수집·보고 자료에 근거하고 있어서 발달위기의 아동을 적극적으로 포함하지 못하고 있으며, 예방적 조기개입은 현실적으로 차단되어 있다.

한국의 아동보호체계를 더욱 발전시켜나가기 위하여 아동 및 청소년의 생애주기의 변화에 대응할 수 있도록 아동보호서비스와 청소년보호서비스가 통합/연계 운영될 수 있는 보호체계가 구축되어야 한다. 부처 간, 공공기관 간의 역할과 기능을 조정하거나 연계할 수 있는 네트워크를 확대하고, 총괄적으로 기획·조정할 수 있는 컨트롤타워를 구축해야 한다.

또한 보호체계와 관련된 자원의 총량을 증대할 필요가 있다. 현재 아동의 발달위기 상황에 대한 개입에서 종료까지 일관된 책임소재가 불분명하고, 서비스 책무성에 대한 인식이 부족하며, 일선 담당자의 전문성 결여와 과중한 업무부담(인력부족) 관련 하여 제기된 문제들을 해소하기 위해서는 인력이나 예산의 투입이 필요하다. 마지막으로 아동의 발달위기 요인에 대한 근본적인 문제 해결을 위하여 아동-가족지원 서비스의 연계가 확장될 수 있도록 해야 한다.

나. 중국의 위기아동 현황과 아동보호체계

중국의 아동보호의 발전과정은 사회정치적 발전과정과 밀접한 관련이 있다. 개혁·개방이전은 여성의 노동활동 참여를 위한 아동돌봄시설을 중심으로 개혁·개방이후 특히 1990년대 이후부터는 유랑아동 등 곤경아동 중심의 아동보호로 확대되었다.

중국의 위기아동은 주로 아동 자신, 가정 또는 외부 환경의 원인으로 인해 기본적인 생존, 발전, 보호를 받아야할 위기에 있는 도움을 필요로 하는 아동을 가리킨다. 주로 유기영아, 고아, 에이즈 바이러스 감염아동, 저소득가정의 중병 및 중증 장애 아동, 유랑구걸 아동, 인신매매에서 구출된 아동, 교도소 수감이나 약물중독 치료를 받는 부모의 미성년자녀, 심각한 수준의 학대를 받는 아동 등을 포함하고 있다. 이들 중 부양자가 없는 아동의 경우 아동복지원이라는 아동생활시설에서 보호되며, 나머지 곤경아동은 국가보장제도, 기본생활 보장제도 혹은 보육 등의 도움을 일부 받기도 한다. 그러나 곤경아동의 규모가 크고, 유형이 다양할 뿐 아니라 위기요인 또한 다양하고 복합적인데 비해, 대다수의 곤경아동은 공적 아동보호체계의 밖에 놓여 있다.

중국의 아동보호체계에는 개선의 여지가 많은 실정이다. 무엇보다 아동보호관련 법규와 정책이 상당히 미흡하다. 실질적 부양자가 없는 아동이나 곤경아동 가정을 조건에 따라 도농 최저생활 보장제도에 포함시키고 있으나, 구제기준이 매우 낮고 해당분야가 매우 제한적이다. 부모의 보호나 돌봄 부족 또는 보호능력의 상실은 법에 의거하여 아동의 보호권 이전이 필요하지만, 현재 법규 및 정책은 책임의 주체가 명확하지 않아 정부가 적시에 보호업무를 제공하는데 어려움이 있다. 또한 위기아동 지원과 보호를 위한 정책집행력이 부족한 편이다. 향후 이러한 아동보호법률 및 법규가 정비되어야 하며, 공공아동보호를 위한 보장체제를 확립하고, 정부조직체계의 개선을 통하여 효과적인 아동보호체계를 확립해야 할 것이다.

다. 일본의 위기아동 현황과 아동보호체계

일본의 아동보호체계는 2차대전 후 고아와 부랑아의 보호로부터 시작되어 1947년 아동복지법을 제정하면서 요보호아동에 대한 보호의 법적

기반이 마련되었다. 1960년대 고도 경제성장 이후 1980년대 후반 저출산 사회로 전환되면서 부모의 양육지원 정책을 아동복지의 중요과제로 삼고 있다. 2000년대 이후부터는 아동학대 문제가 큰 과제로 대두, 아동학대방지법이 제정되었으며 요보호아동 복지를 제고하기 위하여 지역사회 역할이 강화되고 있다.

일본은 요보호아동 중심으로 보호되고 있으나, 곤란아동이라는 명칭으로 기타 위기아동에 대한 각종 지원이 이루어지고 있다. 사회적 보호 대상아동은 4만6천명(2015년) 수준으로 아동복지시설 아동이 가장 많으며 학대피해아동은 지역사회 시정촌 중심 체제로 아동보호체계를 개편한 이후 신고건수가 증가추세에 있으며, 은둔아동, NEET, 자살우려아동 등에 대한 지원이 이루어지고 있다. 일본은 아동보호정책의 특징은 저출산정책을 근간에 두고 아동양육을 위한 지원에 중점을 두고 있다는 점에 있다. 이러한 아동보호정책은 지역적으로 많은 격차를 보이고 있으며, 아동권리의 관점에서 더욱 보완될 필요가 있다. 또한 아동보호체계의 다양한 분야의 지원과 연결할 수 있는 연계성이 필요하며, 각 가정마다 개별적, 중층적 지원이 필요하다. 이를 위해서는 지역별 아동복지제도의 재정비와 방향 조정이 이루어져야 하며 기초자료를 확보하기 위하여 위기아동에 대한 데이터베이스 구축이 이루어져야 한다.

3. 결론 및 시사점

한중일 3국에서 공통적으로 위기아동으로 인식하고 보호하고 있는 대상은 보호자가 없는 고아와 유기(장애)아동, 그리고 심각한 수준의 학대피해아동이다. 이는 가장 협소한 범위로 위기아동을 인식하고 있는 중국의 위기아동 범주이기도 하다. 위기아동 범주의 차이점을 살펴보면, 중국

의 경우 에이즈감염아동을 일본의 경우에는 은둔아동 등을 위기아동으로 보고 보호지원 서비스를 제공하고 있는 부분이 두드러진다.

한중일 모두 UN 국제아동권리협약에 가입하였고 이는 각국의 아동권리 및 아동보호관련 법제도화에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 아동보호 전달체계는 일본의 경우 각 시정촌의 아동상담소를 통하여 아동보호의 게이트웨이가 확보되어 있으며, 아동상담소에 전문적인 아동보호 전문공무원을 배치하고 아동보호의 공공성과 책임성을 확보했으나 중국의 경우 학대 아동을 보호하는 공적인 아동보호체계가 확보되지 않았다. 중국의 공적 보호체계는 가정 내의 지원을 받을 수 없는 특수한 욕구를 가진 아동에 대하여 강력한 의료·보건, 교육 등을 지원하고 있다. 한국의 경우, 아동보호체계는 민영화되어 운영되어 왔으며 입양, 가정위탁, 그룹홈 등 다양한 대안양육제도와 함께 분립, 분절화·파편화되어 운영되어왔다. 보호받는 아동 및 보호받아야 할 위기의 아동에 대한 통계 및 정보의 파악은 위기아동의 현황과 실태를 파악하고 아동보호정책을 모니터링하고 개선하기 위한 가장 핵심적인 요소이나 3개국 모두 미흡한 상황이며 특히 중국은 기본적인 사회통계 데이터도 확보되지 않고 있다.

아동보호역량과 아동전문 아동복지사의 업무능력과 전문성은 한국과 중국에서 취약한 것으로 나타났다. 자료의 한계에 의해 아동보호예산의 한중일 비교는 불가능하지만 가족 보육분야 전체에 대한 예산마저도 동아시아 3국 모두 매우 부족한 수준인 것으로 나타났다. 아동학대와 관련한 사회적 문제의식은 과거에 비해 한중일 3국 모두에서 높아지고 있으나 여전히 강한 유교적 전통과 일본의 군사문화로 인하여 체벌은 금지되지 않고 있다.

*주요용어: 아동보호, 위기아동, 취약아동, 아동보호체계

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 주요내용 및 방법

제1절 연구의 필요성 및 목적

학대, 폭력과 착취 등 안전하지 못한 발달환경에 놓인 아동들을 보호하기 위한 아동복지정책과 실천은 국가 사회별로 다양하다. 아동의 위기에 대한 사회적 대응에 있어서 어느 사회에나 변함없이 적용될 수 있는 아동 보호체계는 존재하지 않는다. 따라서 서로 다른 경제·사회·문화적 환경에서 각기 다른 발전을 해온 아동보호체계를 그 구체적인 역사적·사회적 맥락 없이 하나의 틀/framework)에서 단순 비교하는 것은 불가능하다. 아동의 학대, 폭력, 위기 상황에 대한 규정마저도 그것이 발생한 사회의 가치와 문화에 의해 조건 지워진다.

우리 사회에서 오랫동안 아동양육은 부모의 권리이자 의무이며, 양육의 책임은 가정이라는 사적 공간 내의 문제로 인식되어져 왔다. 따라서 아동에 대한 사회적 보호는 가정 내의 보호를 받을 수 없는 아동, 즉 ‘요보호 아동’을 대상으로 하는 잔여적 복지의 차원에서 이루어져왔다. 2000년 아동복지법의 개정과 함께, 학대아동을 포함한 사회적 보호를 필요로 하는 위기의 아동에 대한 공적 보호체계의 필요성에 대한 사회적 인식이 확대되어졌다. 그 결과, 아동학대에 대한 대응체계로서 아동보호체계(Child protection system)가 도입되었는데, ‘신고체계’에 기반한 영미의 아동보호체계가 ‘국가의 공공성’은 거세된 채 그대로 도입되어 한국의 상황에 적용되었다. 이에 따라, 아동의 위기상황에 대해 국가개입의 공공성과 책임성을 담지하지 못한 채, 아동양육에 대한 전통적인 가족중

심미의 가치와 체벌을 정당한 훈육으로 허용하는 사회적 분위기 속에서, 민간에 위탁된 아동보호체계가 본연의 아동보호기능을 수행하기에는 커다란 제약이 따르는 것은 필연적이었다.

이러한 이유로, 지난 10여년 이상 아동보호체계를 개편해야 한다는 사회적 공감대가 확산되었으며 다양한 방식의 개선방안에 대한 논의가 뒤따랐다. 아동보호체계에 대한 논의의 핵심은 어떻게 기존의 분립되고 분절된 요보호 아동과 학대아동 보호체계를 위기의 정도가 다른 위기아동 전체를 지원할 수 있도록 하나의 통합적인 보호체계로 재편할 것인가로 모아진다. 그리고 이러한 재편에 있어서의 전제되어야 할 원칙은 아동의 최우선의 이익(best interests of child)을 보장하기 위한 제도적 장치로서 아동보호의 공공성과 책임성의 확보라고 할 수 있다.

한국의 아동보호체계에 대한 검토는 우선적으로 시스템을 구성하고 있는 구성요소인 아동, 가족, 공동체, 그리고 사회의 관계성에 대한 우리 사회 고유의 인식과 접근을 이해하는 것으로부터 출발해야 한다. 우리 사회에서 아동의 권리는 독립적으로 보장되는가? 보호받을 아동의 권리란 무엇을 의미하며, 가정과 국가는 아동보호의 책임성을 공유할 수 있는가? 아동을 지원하는 가족의 권리와 사회의 권리는 어떠한 형태의 아동보호체계를 통하여 구체화될 수 있는가? 지금까지의 아동보호체계에 대한 연구는 주로 서구의 복지국가에서의 논의를 중심으로 진행되어 왔으며, 우리 사회의 가치와 모순 또는 갈등하는 요소들에 대한 검토와 적용은 지속적으로 이루어지지 못했다. 예컨대, 친권의 박탈이 죄악시되는 한국사회에서 미국 아동보호체계의 최종조치로서 선택되는 입양이라는 옵션이 일반화될 수 있는가? 여전히 가정 내의 체벌이 아동훈육의 주요한 수단으로 용인되는 한국사회에서 아동학대와 훈육의 경계선은 어디에 있는가? 전통적 의미 속에서 가정의 아동돌봄기능의 약화와 불완전한 지역사회 사

회적 돌봄체계의 사각지대에서 방치되고 있는 한국사회 특유한 형태의 잠재적 방임아동, 즉 '나홀로 아동'은 전체 아동의 1/3에 달하고 있다. 방임에 대한 우리 사회의 정의와 정책개입방식은 어떻게 구체화되어야 할 것인가?

동아시아 국가들 간의 비교연구는 한국적 상황의 아동보호 전반의 이슈를 고민하고 보호체계를 개선하는데 있어 보다 풍부한 정책적 시사점을 제공해 줄 수 있다. 그러나 아동복지 뿐 아니라 복지정책 전반의 국제 비교 연구는 서구의 복지국가 중심으로 진행되어 왔으며, 동아시아 국가들 간의 비교연구는 매우 제한적이고 미흡한 수준에서 이루어져 왔다. 한·중·일 동아시아 3국은 강력한 가부장적 전통과 엄격한 훈육방식 등으로 인해 아동보호 문제에 대한 사회적 인식이 서구 국가들에 비해 상대적으로 낮으며, 이로 인하여 아동보호를 위한 공적 개입체계가 뒤늦게 발전했다는 점에서 유사성을 가진다. 반면, 서로 다른 사회경제체제와 경제발전단계에 있는 중국과 한국·일본은 사회보장체계의 성숙도, 특히 아동복지정책의 도입 및 발전수준이 매우 상이하다.

따라서 본 연구는 이와 같은 동아시아 3국의 사회경제적 맥락에 대한 이해를 토대로 하여 한중일 동아시아 3국 위기아동의 현황과 규모, 아동보호체계의 현황을 비교분석하고자 한다. 특히, 일본, 한국, 중국은 그 심각성에 있어서의 차이는 있지만, 지속적인 성장가능성을 위협하는 저출산·고령화라는 사회적 문제에 공통적으로 직면하고 있다. 엔젤플랜, 신엔젤 플랜으로 이어지는 일본의 저출산정책이 건강한 미래세대의 육성을 위한 양육지원에 중점이 두어졌다는 점은 저출산 위기를 극복하기 위해서는 장기적인 관점에서 아동의 안전하고 건강한 성장과 발달이 필수적임을 보여주고 있다. UN 아동권리협약에서 천명하고 있듯이 아동의 균형있는 성장은 생존, 발달, 보호, 참여로 구성되는 4가지의 기본적인 영

역의 권리를 기초로 한다. 특히, 아동보호의 우선적 대상이 되는 취약한 계층 아동에 대한 지원은 모든 아동에게 평등하게 교육받고 성장할 수 있는 기회의 형평성을 담보한다는 측면에서 중요하다고 할 수 있다. 아동보호체계는 학대, 폭력을 비롯한 부적절한 양육환경으로부터 안전하게 성장할 수 있도록 아동을 보호하는 물리적 기제로서, 이러한 공적 보호체계의 법적·제도적 구축은 아동권리보장과 아동복지의 출발점이자 토대이며, 보다 장기적이고 궁극적인 차원의 저출산 예방정책이 될 수 있다.

제2절 연구의 주요내용 및 방법

1. 연구 주요내용

이 연구는 크게 다섯 개의 장으로 구성되어진다.

제2장 이론적 배경에서는 한중일 3국에서 경험하고 있는 저출산 위기 현상을 분석하고 저출산을 가장 먼저 경험해온 일본의 저출산 정책을 아동의 양육과 보호라는 측면에서 조명하고 있다. 일찍이 서구에서 발전해 온 개념인 아동보호는 협의 또는 광의의 개념으로 다양하게 정의될 수 있으며 국제비교 연구를 위해서는 아동보호의 개념과 이에 기초한 아동보호체계의 범주를 명확히 할 필요가 있다. 아동복지, 아동보호 영역이 제대로 정립되지 않은 동아시아에서의 아동보호체계의 비교연구에 있어서는 특히나 그러하다. 아동보호체계의 범주구분에 기초하여, 공적인 아동보호의 체계 내에서 보호를 필요로 하는 위기아동을 개념화하고 있다. 이어 서구에서 발달해온 아동보호체계를 신고를 기반으로 한 영미국가의 체계와 가족과 지역사회를 중심으로 한 유럽국가의 체계로 유형화하여 그 특징을 검토하고 있다. 마지막으로, 이러한 서구에서 논의된 아동보호

체계와 비교하여 나타나는 동아시아의 위기아동 범주화와 아동보호체계의 특수성과 보편성을 비교분석할 수 있는 분석틀을 논의하고 있다.

제3장은 한국의 위기아동의 실태와 아동보호체계의 현황과 개선방향을 다루고 있다. 1950년 전후부터 최근의 아동복지법 개정과 아동학대범죄처벌특례법 제정에 이르는 아동보호체계의 발전과정을 검토함으로써 한국의 아동보호가 '요보호' 아동 중심의 선별주의적 보호로부터 보다 다양한 위기유형의 아동을 포괄하는 보편주의적 아동보호로 변화하고 있는지 진단하고 있다. 또한 오랫동안 논의되어왔던 현행 아동보호체계의 한계와 문제점을 진단함으로써 재편과 개선의 기본방향에 대해 제시하고 있다.

제4장은 중국의 위기아동 실태와 현재의 공적 아동보호체계의 한계와 개혁전망을 논의하고 있다. 중국의 타 사회보장제도의 발전과 마찬가지로, 신중국건설 이후 개혁개방 이전과 이후의 시대로 구분하여 중국아동보호의 발전을 분석하고 있다. 사회주의적 시장경제의 도입에 따라 급격한 산업화 도시화가 진행되면서 도·농간, 지역 간 경제사회적 발전의 불균형 문제가 심화되었고 이에 따라 중국적 특수성을 반영하고 있는 다양한 형태의 위기아동들-이를테면 우수아동, 유동아동, 유랑아동-이 급격히 증가, 사회적 문제로 발전하고 있다. 이러한 새로운 형태의 위기아동들을 보호하기 위한 법률적, 제도적 개선방향을 전국적인 아동보호체계의 구축과제를 중심으로 논의하고 있다.

제5장은 일본의 위기아동 실태와 아동보호체계의 발전과정과 특징, 발전전망을 다루고 있다. 저출산-고령화문제를 중심으로 일본의 아동보호, 아동복지제도의 변화과정을 조명하고, 특히 1991년 버블경제의 붕괴 이후 잃어버린 20년간의 저성장 결과 증가한 아동빈곤과 아동학대의 문제에 대한 일본의 정책적 대응을 설명하고 있다. 1990년대 이후 급증하는

아동학대에 대응하기 위해 재편되었던 아동상담소와 아동가정양육센터를 중심으로 한 이중적 일본아동보호체계는 현재 한국의 아동보호체계 개선방안과 관련하여 중요한 시사점을 제시하고 있다고 판단된다. 또한 세타가야구의 사례분석을 통하여 일본아동보호체계가 어떻게 지역의 다양한 자원들과 결합하여 아동의 보호권을 보장하는 예방적 체계로의 발전방향을 구체화하고 있는 설명하고 있다. 아동양육과 아동보호의 책임과 의무를 가정과 국가가 지역을 매개로 어떻게 공유할 수 있는지 구체적으로 보여주는 사례이다.

마지막으로, 제6장은 이상의 연구결과를 기초로 한중일 3국의 아동 위기유형과 현황을 종합비교하고 아동보호체계의 유사성과 공통성을 비교 분석하고 있다. 이러한 분석을 통하여 동아시아 3국에서 동일한 유교문화권으로서의 사회문화적 공통된 특성이 어떻게 각각의 다른 아동보호체제로 구체화되었는지를 분석하고 있다.

2. 연구 방법

본 연구는 한중일 3국의 아동보호체계를 비교 분석하기 위해 문헌고찰, 기존 통계분석, 현지방문을 통한 전문가 면담 및 국제공동연구 등의 연구방법을 채택하였다. 먼저 연구틀을 설정하기 위하여 아동보호와 아동보호체계의 개념정립과 국가 간 비교연구를 위한 방법론을 검토하였다. 이를 기초로 한중일 각국의 아동보호체계와 관련된 경제, 사회, 정책적 여건에 대한 국내외 문헌을 검토하였다.

기초통계분석은 한중일 각국의 인구통계, 위기아동 실태와 관련된 통계자료를 포함하며, 국제기구(UN, UNICEF, OECD 등)에서 생산되었던 관련 통계자료 등을 활용하였다. 또한 각국의 행정자료를 활용하여 각국

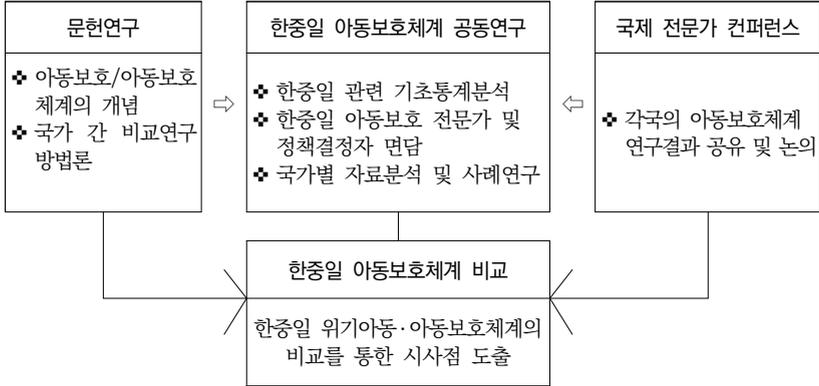
의 아동보호체계의 특징을 비교분석하고자 하였다.

또한 연구진은 7~9월 중국과 일본을 방문하여 아동복지관련 전문가와의 면담을 실시하였다. 아동복지관련 분야의 연구자 및 정책결정자들과의 면담과 현장에서의 워크숍을 통하여 각국의 아동복지자료 생산현황 및 이용의 가능성을 논의했으며, 각국의 주요한 아동정책의 현황과 전달체계와 관련된 문제, 향후의 발전전망을 논의하였다. 중국의 경우에는 중국 민정부의 정책연구센터, 사회과학원, 북경사범대의 연구자 및 북경시 아동복지시설인 아동복지원의 원장의 면담을 통하여 급변하고 있는 중국의 아동보호의 현안에 대하여 논의하였다. 일본의 경우, 후생노동성, 동경도의 아동보호정책 결정자와 일본의 아동보호체계의 중앙과 지방의 관계에 초점을 맞추어 면담을 진행하였다. 또한 동경의 아동상담소의 전문가 면담을 통하여 아동보호체계에서 게이트웨이의 기능과 역할, 다른 관련기관과의 연계 및 협조를 중심으로 논의하였다. 마지막으로 세타가야구의 아동보호관련 실무자들과의 면담과 지역의 비정부민간기관(NGO)인 복음료(福音寮)와 어린이집을 방문, 지역사회에서 아동보호가 어떻게 공공과 민간의 협조 하에 이루어지는지 논의하였다.

마지막으로 한중일 3국의 전문가들이 참여하는 국제공동연구를 실시하였으며 이러한 연구의 결과를 공유하고 이후 후속연구의 방향을 논의하고 그 공동연구협력의 가능성을 발전시키기 위하여 한국 서울에서 전문가 컨퍼런스를 개최하였다. 이를 위해 한국에서는 한국보건사회연구원 아동복지연구팀의 연구진들과 중국에서는 중국민정부의 정책연구센터 연구진, 북경사범대학교 공공정책대학 교수, 그리고 일본에서는 도쿄 동양대학교 교수와 연구진이 각각 참여하였다.

18 저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구 - 한중일 비교를 중심으로

[그림 1-1] 연구의 진행 절차



제 2 장

이론적 배경

제1절 저출산과 아동보호

제2절 아동의 기본권과 아동보호의 개념

제3절 위기아동의 개념과 한중일의 위기아동

제4절 한중일 아동보호체계 분석들

2

이론적 배경 <<

제1절 저출산과 아동보호

한국, 중국, 일본의 동아시아 3국은 공통적으로 저출산 현상을 경험하고 있다. 근대화 산업화의 과정에 따라 출산을 저하의 진행속도는 차이가 있으나 변천의 과정은 상당히 유사한 것으로 나타나고 있다. 저출산에 따른 인구고령화의 사회경제적 영향은 매우 심각하며, 노동인력의 감소, 고령화에 따른 경제성장의 둔화, 사회보장 지출증가에 따른 노동세대의 부양부담 등을 초래함으로써 지속적인 사회발전의 가능성을 위협한다. 이러한 이유로, 한중일 각국에서는 저출산 문제를 해결하기 위한 적극적 대응정책이 강구되고 있으며, 한국의 경우 제 3차 저출산 고령사회 기본계획이 만혼(晩婚)과 비혼(非婚) 해결을 통한 가임 출산율 제고하는 방향으로 발표되었으며, 중국의 경우 30여년을 유지해 왔던 한자녀 정책(One Child Policy)의 폐지를 공식선언하기에 이르렀다(경향신문, 2015년 10월 29일).

본 절에서는 합계출산율¹⁾의 변화추이를 중심으로 동아시아 3국의 인구변천의 특징과 저출산 현상을 분석하고, 양육정책을 핵심으로 진행되어온 일본의 저출산 정책을 분석함으로써 저출산 대응정책에서 차지하는 아동보호의 역할과 의미에 대해 살펴보기로 한다.

1) 합계출산율이란 여성 1명이 가임기(15세~49세)동안 낳게 될 평균자녀수를 의미함.

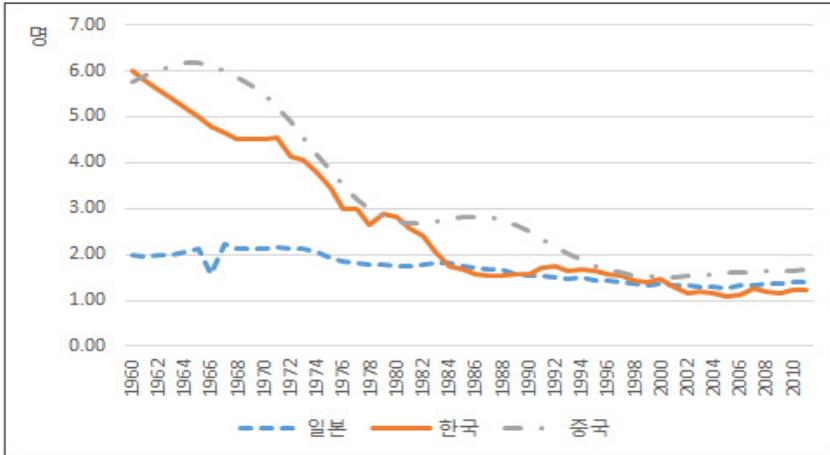
1. 한·중·일 3국의 저출산 현황²⁾

국가 간 인구동태를 비교하기 위해서는 산업화 및 도시화의 과정에서 나타나는 인구변천과정, 즉 출생률과 사망률의 변화에 대한 이해를 필요로 한다. 한중일 3국의 인구변천은 인구변천의 시기와 속도의 차이가 있지만 유사한 패턴으로 나타나고 있다(이삼식 외, 2014). 한국의 경우, 한국전쟁 이후 베이비붐 현상으로 급격한 합계출산율의 증가를 경험했으며, 1960년 합계출산율은 6.0명에 달했다(그림 2-1 참조). 빈약한 부존자원, 농업 중심의 후진적 산업구조 등으로 인하여 당시 극히 낮았던 경제성장률이 높은 인구증가율에 의해 잠식됨에 따라(국가기록원), 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966년)의 일환으로 인구증가 억제정책이 도입되었다. 그 결과, 1970년대 이후 합계출산율은 급격하게 낮아졌으며, 1983년 2.06을 기록, 적정 인구대체수준(Population Replacement Level) 2.1이하로 감소했다. 2013년 기준, 합계출산율은 1.19로, 1.08의 합계출산율로 최저점을 기록했던 2005년보다 살짝 올라간 수준이다.

한편, 중국의 경우는 1949년 신중국 건국이후 2차례의 베이비붐 시기(제1차: 1952~54년, 제2차: 1962~1973년)를 거치면서 지속적으로 높은 출생률이 유지되었으며 1970년대부터 인구억제정책이 추진되기 시작, 1979년 ‘한자녀 정책(One Child Policy)’으로 본격화되었다. 중국은 1993년, 합계출산율 2.01로 인구대체율 이하로 하락했으며 이후 20여년 간 안정적인 저출산율을 유지해 왔다. 2014년 ‘단독이태(單獨二胎)’ 정책을 실시함으로써 한자녀 정책을 완화했으며 2015년 폐지를 공식 결정하였다.

2) 저출산 현황과 대책에 관해서는 이삼식 외(2014)의 연구결과의 관련 내용을 참고하였음.

[그림 2-1] 한중일 3국의 합계출산율 변천



자료: OECD (2015), Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 12 November 2015)

마지막으로, 일본의 경우, 제2차 세계대전(1939~1945) 직후 일본은 국외로부터의 복귀병사, 귀환자, 전후 결혼 붐 등으로 출산율이 급격히 상승하여 심각한 인구문제에 직면하였다. 전후 사회경제인프라가 완벽히 복구되지 않은 상황에서 인구의 증가는 주택, 식량, 위생 등의 사회문제를 낳았고 경제발전의 저해요소로 작용하였다. 그 결과, 1951년 가족계획정책이 채택, 1950년대 중반부터 인구억제 정책이 실시되고 1957년까지 출산율이 절반 이상 떨어졌다. 1957년 이후 1970년대 초반까지는 출산율이 인구대체수준에서 유지되는데, 이는 고도의 경제성장으로 자녀출산과 양육비 부담이 줄어든 결과로 해석된다. 1973년 오일쇼크 이후 1974년 2.05명으로 인구대체수준 이하로 하락했으며, 1989년 1.57명까지 합계출산율이 감소하였다. ‘1.57쇼크’로 인해 저출산 대응을 위한 국가의 적극적 개입이 필요하다는 여론이 확산되었고 1995년 엔젤플

랜이 수립되었다. 그러나 1990년대 중반 버블경제의 붕괴에 따른 일본의 장기적인 경기불황은 출산율에 부정적인 영향을 미쳤으며 2005년 합계 출산율은 1.26으로 최저점을 기록한 이후 현재까지 출산율이 다소 회복되고 있지만 장기적인 추이를 지켜볼 필요가 있다.

이상과 같이 한중일 합계출산율의 변천과정을 종합해 보면, 한국과 중국의 출산율 변천이 일본과 유사한 패턴으로 저하되고 있으며 그 압축적 근대화과정에 비례하여 출산율 저하의 속도가 보다 짧은 기간에 상대적으로 빠르게 진행되었음을 알 수 있다. 일본은 고도의 경제성장기를 거친 이후 저출산 고령화 현상이 시작되었으며, 한국은 경제성장이 정점에 도달했을 때 저출산 현상을 겪고 급속히 인구고령화 사회로 진입하고 있다. 중국의 경우, 한국보다 빠른 고도성장과 함께 이미 저출산 현상을 경험하고 있으며 인구고령화를 가까운 미래에 경험할 전망이다(이삼식 외, 2014).

2. 아동보호와 저출산 대책

인구변천에 대응한 한중일 대응정책의 변화 역시 시간의 차이는 존재하나 유사한 패턴을 보여주고 있다. 예컨대, 급격한 인구증가 이후 출산억제정책, 출산율의 정체기에 모자보건을 중심으로 한 인구자질향상 정책, 출산력의 저하에 대한 적극적 개입으로서 출산장려정책(중국의 경우, 출산억제정책 완화)으로 이어지는 패턴의 유사성을 발견할 수 있다(이삼식 외, 2014).

[그림 2-2] 한중일 3국의 인구정책 전개

	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
한국		인구억제정책				자질향상	저출산대응정책
중국	인구억제정책 등장		인구억제정책 본격 추진		인구자질향상, 한자녀정책 안정기		
일본	인구억제소극	가족계획적극적 추진, 인구자질향상				저출산대응정책	

자료: 이삼식 외(2014) 한국중국일본의 인구동태. 한국보건사회연구원, p.164

먼저, 동아시아 3국에서 출산억제정책의 도입목적은 경제성장 제고에 있었다. 인구성장으로 인하여 제약되는 경제개발을 촉진시키기 위해서 일본의 경우 1951년 가족계획사업이 실시되었으며 한국의 경우에는 10여년의 시간차를 두고 1961년 제 1차 경제개발 5개년 계획 수립이후 1962년 가족계획사업 실시와 함께 시작되었다. 중국의 경우에는 20여 년간의 인주증가억제에 대한 찬반양론의 논의를 거쳐, 1979년 한자녀 정책이 공식적으로 채택됨으로써 강력하게 추진되었다.

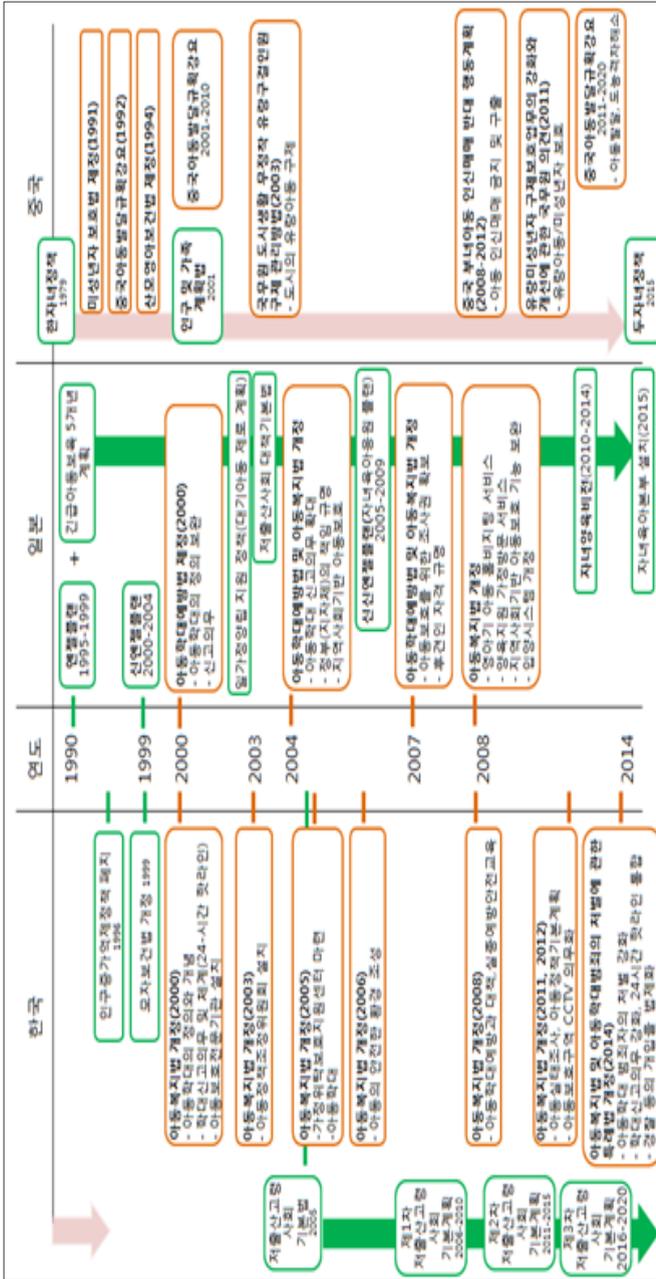
둘째, 인구자질향상 정책의 경우, 한중일 모두 출산율이 감소되어 낮은 수준에서 정체되는 시기에 실시되었으며 인구의 질적 측면에 대한 관리를 핵심으로 한다. 고도의 경제성장 하에서 복지향상에 대한 경시에 대한 반성에서 출발하여 모자보건, 가족보건 및 복지 증진에 중점을 두고 추진되었다. 1990년대 중국의 “훌륭한 아이를 적게 낳자”는 슬로건으로 응축되어질 수 있다.

셋째, 출산장려정책은 [그림 2-3]에서 나타나는 바처럼 일본의 경우

1989년 1.57쇼크이후 ‘소자화 대책’으로 적극 추진되기 시작했으며, 한국의 경우 2005년은 1990년대 중반이후부터 추진되기 시작하여 2005년 저출산 고령사회기본법이 제정, 2006년부터 저출산고령사회 기본계획이 실시되면서 적극적으로 추진되었다. 중국의 경우 2014년 단독이태 정책으로 한자녀 정책을 완화하였으며 2015년 10월 한자녀정책의 폐지 및 두 자녀 정책의 도입으로 전환함으로써 출산장려정책을 추진할 것으로 예상된다.

저출산 대책에서 아동보호와 가족지원의 기능과 역할을 이해하기 위해서는 지난 20여 년 동안 일본에서 추진된 저출산에 대응하는 출산장려정책의 내용을 보다 구체적으로 이해할 필요가 있다. 적극적인 출산장려정책인 소자화 대책은 1995년 엔젤플랜의 도입으로 시작되었다. 엔젤플랜의 기본 방향은 양육서비스의 확충을 통한 양육기반의 정비에 두어졌으며 “긴급보육대책 5개년사업”과 같은 실천계획으로 구체화되었다. 이후 신엔젤 플랜(2000-2004), 신신엔젤플랜 또는 아동육아응원계획(2005-2009), 자녀육아비전(2010-2014)으로 이어지는 일련의 일본 저출산 정책의 핵심은 양육지원이라고 할 수 있다. 즉, 일본의 저출산 문제에 대한 접근법의 기본 전제는 국가와 지역사회 전체가 부모와 가정에 국한되었던 아동양육 및 보호의 책임을 분담하고 공유한다는 것에 있다. 예컨대, 2005년 차세대육성지원법을 제정함으로써 일본은 보육서비스에 치중한 소자화대책의 문제점을 개선 지역사회의 통합적인 양육지원을 강화시켜나갔다. 또한 ‘아동육아응원계획’(2005-2009), ‘자녀양육비전’(2010-2014) 등 이어지는 저출산 정책은 아동과 가족지원의 기본원칙을 보다 가시화하고 강화해나갔다. 특히, 아동양육비전에서는 저출산 극복을 위하여 “사회전체가 자녀양육을 지원한다”는 기본원칙을 천명하고 아동학대 방지 및 위기아동의 가정보호지원을 추진시책에 포함시키고 있다.

[그림 2-3] 한중일 저출산 이동보호 정책흐름도



이와 같은 일본의 저출산 대응책이 시사하는 점은 명료하다. 아동양육과 보호가 저출산 정책의 기본적인 전제가 되어야 한다는 것이다. 보육인프라 확보 없는 일회적인 출산장려금의 지급이나 청년들의 사회경제적 삶을 개선하지 못하는 결혼장려책으로는 근시안적 출산율 제고정책의 한계를 극복할 수 없다. 2006년부터 본격화된 한국의 저출산 정책은 일가정 양립 확산, 결혼·출산·양육 부담 경감 확대, 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 등을 주요 전략으로 채택하였으며, [그림 2-4]와 같이 아동청소년지원정책은 구체화되었다. 그러나 실제로 지난 10여년에 걸친 저출산 정책은 일-가정 양립 제고와 양육 부담 경감을 중심으로 추진되어왔으며, 아동의 건전한 성장환경과 관련한 정책추진은 매우 제한적인 것으로 평가되고 있다(이삼식 외, 2013).

[그림 2-4] 아동청소년의 건전한 성장환경 조성 구성



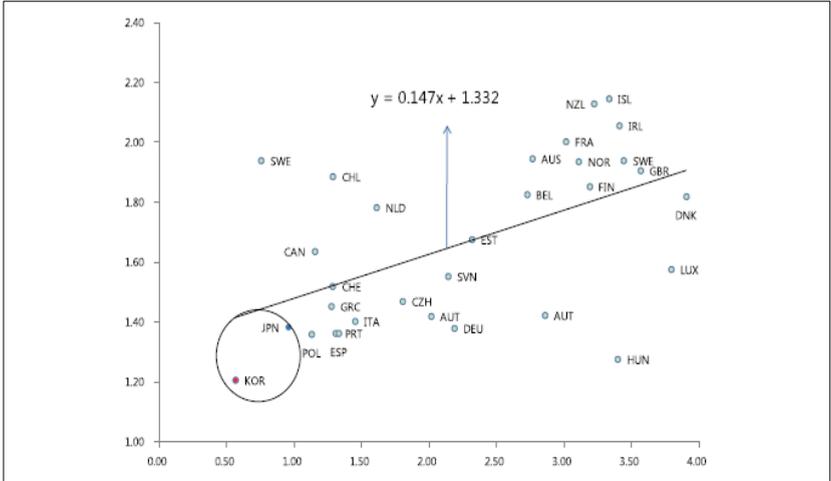
자료: 이삼식 외(2013). 저출산고령사회 정책성과평가보고서, p.43

아동양육 및 아동보호를 통한 출산율의 직접적이고 즉각적인 제고효과를 확인하기 어려울 수 있다. 저출산 문제 자체가 제반의 사회·경제·정치적 맥락 속에서 설명될 수 있는 복합적 문제이기 때문이다. 또한 저출산 극복에 대한 대응은 아동의 성장환경 전반을 개선하기 위한 장기적인 접근과 사회적 투자를 필요로 하지만, 아동·가족에 대한 한중일 3국의 사회적 투자 수준은 아직까지는 매우 낮은 수준에 머물고 있다.

한국과 일본의 가족보육분야 공공지출³⁾을 보면, 한국의 경우 2011년 기준 GDP대비 1.16%에 불과하며 OECD평균 2.55%의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그 중, 미취학아동과 가족을 위한 양육수당 지원이 GDP대비 1.01%를 차지하기 때문에, 학령기 취학아동의 건강한 성장을 지원하는 사회적 투자는 극도로 미비한 실정이다. 일본의 경우, 2011년 기준 GDP대비 1.4%로 매우 낮은 수준의 아동가족에 대한 투자 및 지원이 이루어지고 있는 것으로 나타났다(OECD SOCX). 이와 관련하여, OECD국가의 가족보육분야 공공지출비율과 합계출산율의 상관관계에 대한 분석결과는 GDP대비 가족 보육분야 공공지출이 클수록 합계출산율이 높은 것으로 나타났다(조성호, 2015). [그림 2-5]에서 나타난 바처럼, 한국은 OECD국가들 중 합계출산율과 가족에 대한 공공지출이 가장 낮은 나라로 나타났으며, 일본은 그 뒤를 이었다.

3) 가족보육분야 공공지출은 가족수당(family allowance), 산전후 휴가(maternity and parental leave), 기타현금급여(other cash benefits), 영유아 보육(early childhood education and care), 장기요양 서비스(home help/accommodation), 기타현물급여(other benefits in kind)로 구성됨.

[그림 2-5] OECD 국가의 가족정책 관련 지출 비율과 합계출산율과의 상관관계



주: 1) X축이 가족보육부문 공공지출 예산비율, y축이 합계출산율임
 2) 2009-2011년의 지출과 합계출산율을 평균한 값으로 도출
 자료: OECD SOCX, Family data base; 조성호(2015). 한국과 일본의 저출산현황과 대응정책, 보건복지 Issue & Focus, p.3.

이상의 논의를 통하여 한중일 3국은 모두 저출산 현상을 경험하고 있으며, 저출산 고령화의 극복은 장기적으로 사회의 생존과 직결된 중요하고 심각한 문제로 대두되고 있음을 알 수 있다. 따라서 단기적이고 일시적인 출산율제고 정책 보다는 긴 호흡으로 저출산 고령화 사회에 대한 대응책을 마련해 나가야 한다. 보다 근본적이며 장기적인 저출산 문제에 대한 해법은 결혼, 임신, 출산, 양육에 이르는 생애주기의 전 과정에서 균형 있고 총체적인 사회적 지원과 접근을 필요로 한다. 현재까지 매우 불평등한 사회적 지원을 받아온 사회집단은 아동이며, 아동의 건전한 양육과 보호를 위한 공적 투자의 확충은 중요하다. 결론적으로, 근본적인 저출산 극복정책은 “이미 태어나서 오늘을 살고 있는” 아동청소년의 안전하고 건강한 성장환경을 위한 사회적 투자를 지속적으로 확대하는 방향으로 나아가야 하며, 이를 위해서는 다양한 사회경제적 위험에 노출되어 있는 취

약계층의 위기아동을 위한 체계적인 사회적 지원체계를 확보하는 일이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

제2절 아동의 기본권과 아동보호의 개념

아동보호의 개념과 원리에 대한 명확한 이해는 동아시아 3국의 아동보호체계에 대한 비교분석연구의 전제라 할 수 있다. 한국, 중국, 일본에서 아동이 직면하는 위기유형의 다양성만큼이나 ‘아동보호’의 개념에 대한 정의와 접근방식은 다를 수 있다. 아동보호와 아동보호체계의 범주 및 관련된 핵심개념의 정의를 명확히 하는 것은 사회·경제·정치·문화적 특수성을 가진 국가들 간 비교연구의 이론적 전제가 된다. 본 절에서는 먼저 아동의 보호받을 권리를 기초로 아동보호의 개념과 원리를 정리해보기로 한다. 이를 통해, 각국의 아동보호체계에 대한 구체적 검토로 논의를 발전시키기 위한 출발점을 제공하고자 한다.

1. 아동의 기본권: 보호받을 권리

아동의 보호받을 권리는 UN 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)에서 채택된 4가지 아동기본권 중 하나이다. 아동권리 국제협약에 규정하고 있는 아동의 권리는 생존의 권리, 발달의 권리, 보호받을 권리, 그리고 참여의 권리로 구성된다. 생존의 권리는 아동이 생명을 유지하고 살아가기 위해 필요한 생존의 기본조건으로서 적절한 영양, 주거, 보건, 의료 등을 포함한다. 발달의 권리는 아동이 아동의 잠재력을 최대한 발휘하는데 필요한 조건을 뜻하는데, 교육권, 문화·여

가권, 생각과 양심 및 종교의 자유 등을 포함한다. 보호받을 권리는 아동이 차별, 학대, 방임, 폭력, 착취로부터 보호를 받고, 난민아동·소수민족 아동이 특별 보호를 받을 권리를 의미한다. 마지막으로, 참여의 권리는 아동이 자신과 관련된 일에 대해 자신의 의사를 자유롭게 표현할 권리를 뜻하며 여기에는 단체가입, 평화적인 집회에 참여할 권리 등이 포함된다.

이와 같은 아동의 기본권은 이제 우리 사회의 상식으로 인식되고 있으며 제반의 아동관련 정책의 기초가 되는 규정이 되었지만, 아동의 기본권은 산업자본주의의 발전과 함께 등장한 근대이후의 개념이다. 고대 로마 이후 18세기 중반까지 아동의 존재는 부모에게 소유되어진 ‘작은 어른’에 불과했다. 이처럼 성인과 동등한 존재로 간주된 아동은 5~7세가 되면 성인의 세계에 편입되어 가족의 생계에 공헌하는 한 사람의 노동력으로 인식되었다. 따라서 아동은 보호의 대상이기에 앞서 ‘통제’의 대상으로 존재했고 ‘아동기(childhood)’는 그 기간이 매우 짧았으며 미성숙한 존재의 특별한 보호와 발달을 위해 필요한 시기로 이해되기 시작한 것은 오래되지 않았다. 근대적 의미의 아동기의 형성(remaking)은 산업자본주의 사회의 주요세력으로서의 중간계급의 증가라는 사회적 배경 속에서 이해되어야 한다. 산업화와 함께 일터와 삶의 공간이 분리되면서 가정의 영역에 남게 되었던 중간계급 여성들에게 아동은 돌봄과 보살핌의 대상이 되었고, 유아기와 성인기를 매개하는 중간단계로서의 아동기는 교육에 전념하면서 성인이 되기 위한 준비를 하는 단계로서 인식되기 시작했다. 이에 따라 보편적인 교육제도가 확대되었으며, 비로소 근대적 의미의 아동기가 확립되었다(엘킨드, 1999).

이와 같은 아동에 대한 사회적 재인식과 아동기의 확립과정에서 아동 보호의 필요성은 확대되어졌으며 아동인권을 보호하기 위한 제반의 법적 제도적 장치들이 마련되었다. 특히, 자본주의적 산업화 이후 심각한 수준

의 아동노동력 착취와 열악한 아동노동환경에 대한 사회적 우려가 확대됨에 따라, 아동의 인권을 보호하기 위한 근대 아동권리운동(rights of child movement)이 활발하게 전개되었다. 자본의 노동력 착취로부터 아동을 보호하지 못하는 무력하거나 무지한 부모를 대신하여 정부가 아동노동을 규제하기 시작했으며, 그 결과 19세기 중반 아동노동시간 제한하는 입법이 영국, 프랑스, 미국 등에서 제정되기에 이르렀다. 다른 한편으로, 국가는 아동을 자신의 사적 전유물로 여기고 학대하는 부모로부터의 아동보호를 시작했다(엘킨드, 1999).

아동의 사회적 보호의 필요성에 대한 인식은 점차로 확대되어, 1924년 제네바에서 1차 세계대전 패전국 아동보호를 위해 마련된 제네바 회의에서 아동권리를 확인하는 최초의 국제적 아동권리선언이 채택되어진다. 이 제네바 선언은 아동복지와 관련된 5개의 조항, 즉 “아동의 보편적 발전을 위해 필요한 수단, 음식과 의약품 제공, 재난으로부터의 구조, 착취로부터의 보호 그리고 아동양육지침에 대해 규정”을 포함하는 등, 주로 ‘아동의 보호’에 중점을 두었다(이노홍, 2015, p.28). 이어 제2차 대전 이후 1959년 UN은 아동권리선언을 채택하였는데, 이는 아동의 보호에서 한 단계 더 나아가 ‘아동의 권리’에 초점을 두었다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 어떤 법적 규제력을 갖지 않았다는 점에서 이행력의 한계는 여전히 존재했다. 이후, 30년이 지난 1989년, UN 총회는 비로소 아동을 권리의 대상이 아닌 권리의 주체로 인정함과 동시에 규범의 법적 구속력을 인정하는 ‘UN 아동권리협약’을 채택하게 된다.

UN 아동권리협약은 협약의 기본정신을 담고 있는 전문과 본문의 54개 조항으로 구성되어 있으며, 아동의 실제적 권리내용과 당사국의 아동권리 보호의무 및 아동권리위원회 설치 및 협약 이행 보고의무 등을 규정하고 있다(이노홍, 2013). 아동권리 협약 규정은 일반 원칙, 시민적 권리와 자

유규정 및 대안양육규정, 기초보건 및 복지규정, 교육·여가 및 문화적 활동, 특별한 보호조치로 구분될 수 있다. 아동권리협약의 일반원칙 중에서 가장 중요한 핵심원칙은 ‘아동의 최우선의 이익원칙’(best interests of the child)으로 이는 ‘아동의 견해존중 원칙’이라는 일반원칙(rights to be heard)을 수단으로 완성되어질 수 있다.

아동의 보호권은 아동권리협약 제19조의 “국가는 아동이 부모, 법정 후견인 또는 기타 양육자의 양육을 받는 동안 모든 형태의 신체적, 정신적 폭력으로부터 보호해야한다”는 규정을 기초로 한다. 제 6조에서 40조에 이르는 아동의 권리내용⁴⁾ 중 아동의 보호권과 관련된 조항은 모두 17개로 매우 다양한 문제들을 포괄하고 있다(표 2-1 참조).

〈표 2-1〉 UN 아동권리협약 중 아동보호관련 조항

조항	내용	조항	내용
제7조	성명(이름) 국적권	제30조	소수민족아동의 보호
제10조	가족재결합 출입국	제32조	노동착취로부터의 보호
제11조	국의 불법이송 금지	제33조	마약으로부터의 보호
제16조	사생활의 보호	제34조	성적 학대로부터의 보호
제19조	폭력·학대·착취로부터의 보호	제35조	유인·매매·거매의 금지
제20조	부모의 역할 대리	제36조	기타 착취로부터의 보호
제21조	기관입양	제37조	고문·사형의 금지
제23조	장애아동의 보호	제38조	무력분쟁으로부터의 보호
제25조	양육지정 아동 치료권		

자료: 이해원(2001), 아동권리에 관한 국제협약과 국내 아동복지법 비교; 김광혁(2010), 한국 아동의 생존권: 빈곤 및 가족, 주거환경, 안전, 건강 및 의료의 실태 및 변화 추이, p.183에서 재인용.

4) 아동권리에 해당하는 내용을 International Save the Children Alliance (1993, ISCA)는 아동의 발달특성과 욕구에 근거하여 생존, 발달, 보호, 참여의 권리로 유형화하여 제시함.

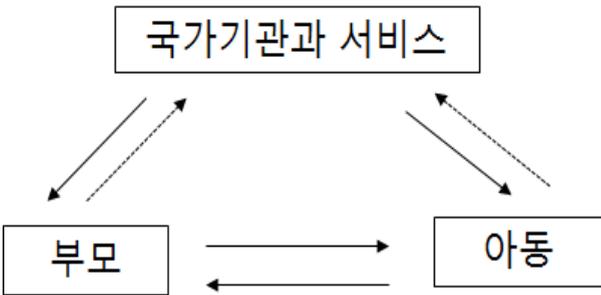
2. 아동보호: 가족과 사회 공동의 책임

이상과 같은 UN 아동권리협약의 규정을 기초로 할 때, 아동보호는 모든 형태의 육체적, 정신적 폭력, 학대 및 방임, 그리고 착취로부터 아동을 보호하는 것을 의미한다. 아동보호의 개념에는 아동과 가족, 지역사회, 그리고 국가 사이의 일정한 방식의 관계성을 담고 있으며, 그 관계방식은 법적, 사회적, 문화적 맥락에 따라 달라질 수 있다. 미국, 캐나다 등의 영미권 국가에서는 아동보호(child protection)가 보다 협의의 틀에서 정의되기도 한다. 즉, 폭력적이고 부적절한 환경 일반으로부터의 아동보호가 아니라 ‘학대·방임’으로부터 아동을 보호하기 위한 전문적이며 제도적인 서비스로 이해되는데, 본 연구에서는 보다 일반적이고 보편적인 의미의 아동보호 개념을 적용하여 한국·중국·일본의 아동보호와 아동보호체계를 논의하기로 한다. UNICEF를 중심으로 근래의 아동보호체계에 대한 국제연구는 협의의 아동보호가 지니는 단일 문제 중심의 접근방식의 한계를 지적하고 아동보호체계가 보다 적극적으로 아동의 부적절한 발달환경으로부터 아동을 보호하기 위해서는 예방중심의 보편주의적인 아동보호의 방향으로 전환의 필요성을 제기하고 있다. 또한, 현재 한중일의 아동보호 및 아동복지의 발전단계는 현격한 차이를 보이고 있기 때문에, 학대를 중심으로 하는 협의의 아동보호에 대한 비교논의는 가능하지 않다.

아동보호의 핵심은 가족과 국가의 공동책임(shared responsibility)에 있다. 아동보호는 아동, 가족, 지역사회 공동체와 국가에 대한 한 사회의 특정한 가치체계를 담고 있는 사회적 구성물이며, 공사영역 간 책임공유의 스펙트럼은 아동, 가족, 지역사회와 국가의 관계방식에 따라 매우 넓을 수 있다. 아동은 인구사회학적으로 독립적인 존재로 성장하기 위해서는 기본적으로 부모 또는 가족 내 양육자의 돌봄을 필요로 하는 존재이

다. 아동보호란 이러한 가족의 양육기능이 정상적으로 작동할 수 없을 때, 개별아동이 경험하는 위험의 상황에 대한 국가의 개입을 전제로 한다. 즉, 아동학대나 폭력 등 가족 내의 ‘사적 문제(private troubles)’가 ‘공적인 문제(public issues)’로 사회적으로 인식되어질 때 아동보호에 있어서의 정부 책임성을 확보할 수 있는데(UNICEF, 2010, p.iii), 이러한 과정에서 아동보호에 대한 국가의 사회정책적 개입의 역동성을 이해할 필요가 있다. 공공의 영역에 있는 국가가 사적 영역에 있는 가정의 문제에 개입할 수 있는 전제는 가족이 아동의 안전과 권리를 보장할 수 없을 때이다. 위기의 아동을 접점으로 한 개인의 책임성과 사회적 책임성에 대한 경계는 그 사회의 역사·사회·문화적 특수성에 따라 다르게 설정될 수 있다.

[그림 2-6] 국가-아동-부모의 삼각관계



자료: Parton, 2006; Parton, 2010 재인용, p.858

아동보호를 매개로 한 국가와 가족의 관계는 아동중심의 접근을 하는 자유주의 복지국가와 가족중심의 접근을 하는 사회민주주의 및 보수주의 복지국가⁵⁾에서 다르게 나타난다. 가족중심의 접근에 따르면 국가는 공공

5) 에스핑-앤더슨(Esping Andersson)의 복지체제 유형화에 기초함.

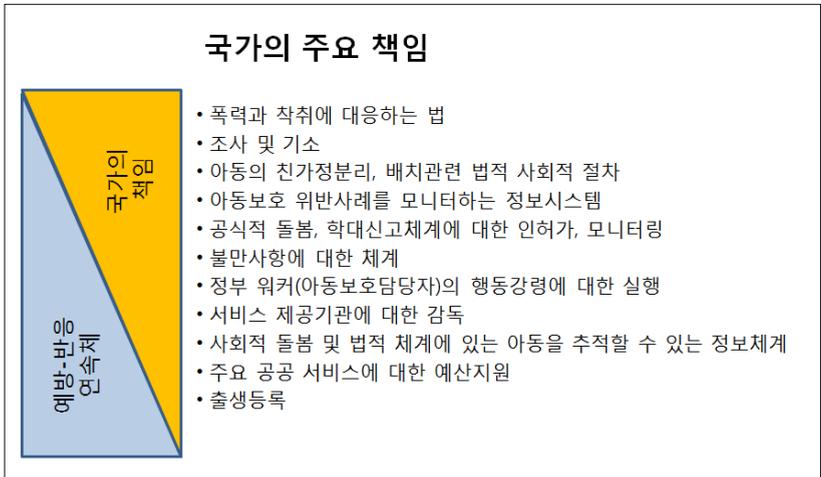
의 재산인 아동의 양육과 보호를 위해 아동의 문제에 적극적으로 개입하여 조정 또는 중재자로서 기능해야 한다고 본다. 이에 반해, 아동보호에 대한 자유주의적 접근은 아동의 최선의 이익은 기본적으로는 부모와 가족의 영역 내에서 찾아져야 하며 국가의 개입은 아동안전과 생존이 위협 받는 최소한의 선에서 고려할 수 있다고 본다. 예컨대, 아동을 부모의 사적 재산(property)로 간주하는 사회에서, 국가가 가정의 사적 영역에 개입하기 위한 정당성은 가정이 더 이상 아동보호와 돌봄의 제 기능을 다하지 못하고 있다는 점이 “확실”할 때에만 부여된다. 사적 프라이버시(privacy)와 개인주의(individualism)를 중시하는 자유주의 국가에서는 국가의 개입은 임시적이고 보충적인 성격이 강하다. 반면, 보다 아동이 사회공동의 자산이라는 공동체적 가치를 공유하고 있는 사회에서 아동보호는 아동과 가족, 지역사회 공동체의 접촉면에서 일상적으로, 다차원적으로, 사전 예방적(preventive)으로 이루어진다.

본 연구는 한국, 중국, 일본 동아시아 국가에서는 아동보호를 매개로 한 가족과 사회의 공동책임성에 대해 어떻게 접근하는지, 그 유사성과 차이에 대해 주목한다. 아동의 양육과 보호에 있어서 국가와 가족의 역할에 대하여 동아시아 국가들의 가치와 규범은 서구의 그것과는 다르다. 유교 문화권의 울타리 안에서 동아시아 국가들이 공유하고 있는 가족주의적 가치체계가 아동보호에 미치는 영향을 분석할 때, 각국의 아동보호의 현재에 대한 진단과 전망을 구체화할 수 있다. 예컨대, 가족의 문제는 가족 스스로 책임져야 한다는 중국의 강한 가족주의적 가치체계는 학대아동을 위한 국가의 공적 개입에 대한 부정적 인식으로 나타나는데, 이로부터 아동보호의 대상으로 아동을 “가정 밖”에 존재하는 취약계층의 아동으로만 한정하는 중국 아동보호의 선별주의적 특징을 설명할 수 있다.

이와 같이, 사회·문화·역사적 가치규범에 따라 아동보호의 개념과 접

근방식의 다양성은 존재하지만, 아동보호는 어떠한 형태로든 가정의 사회적 책임성과 국가의 공적 책임성의 공유를 전제로 한다는 점은 매우 중요하다. 아동이 폭력과 착취, 학대 등의 위기 상황에 있을 때 국가는 개입하여 아동의 최우선 이익을 보장해야 한다는 것이며, 이러한 국가의 책임성을 다음의 [그림 2-7]과 같이 구체화할 수 있다. 국가개입의 범위와 정도는 위기예방에서 위기상황에 대한 대응에 이르는 각각의 단계에서 달라질 수 있으나, 아동학대 또는 폭력과 같은 위기상황에 대한 대응단계에 있어서는-일시보호, 조사, 위기사정과 조치에 이르는 전 과정에서- 공공성과 책임성을 확보하는 것이 매우 중요하다.

[그림 2-7] 아동보호의 국가책임성: 위기예방~위기대응



자료: UNICEF (2010) Adapting a Systems Approach to Child Protection

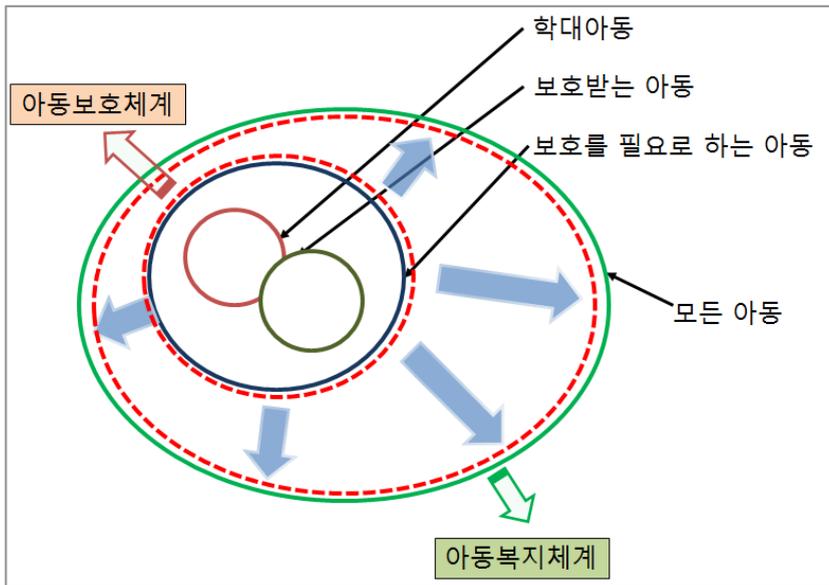
3. 아동보호체계 정의: 체계론적 접근

각 나라의 아동보호체계는 고유한 특성을 가지며 아동보호체계의 정의에 대한 보편적인 합의는 존재하지 않는다. 그러나 최근의 아동보호에 대한 국제적 논의와 연구들은 체계론(Systems Theory)에 기초하여 아동보호체계를 다음과 같이 정의하고 있다. 아동보호체계는 아동에 대한 폭력, 학대, 방임 과 착취와 같은 모든 종류의 위기에 대해 대응하고 예방하기 위한 다양한 부문들(multisector)에 걸친 공식적, 비공식적 영역에서의 구조, 기능 및 역량의 총합으로 정의된다(UNICEF, 2010). 이러한 체계론적 아동보호체계의 정의는 기존의 영미권의 국가들을 중심으로 한 협의의 아동보호체계 개념보다 보다 보편적인 광의의 접근에 기초하고 있다. 협의의 아동보호체계는 학대받는 아동을 위한 전문적인 조사, 사정, 그리고 배치로 이어지는 학대아동을 대상으로 하는 제도화된 서비스를 제공하는 사회적 보호체계를 의미한다. 이에 반해, 광의의 아동보호체계는 모든 종류의 사회적 폭력과 위험으로부터 아동을 보호하는 '사회적 체계'로서 위기가 높은 학대아동을 비롯하여 가정의 지원과 보호를 받지 못하는 사회적 보호를 받고 있는 아동(이른바, 한국과 일본에서의 요보호 아동)을 포함하며 나아가 안전 및 보호를 필요로 하는 잠재적 위기아동을 포괄한다. 아동의 건강한 발달을 위협하는 아동발달 위기가 가지는 생애주기별 특수성과 위기 요인의 복합적 성격을 고려하면 아동보호체계의 경계(boundary)는 상대적일 수 있다. 가장 보편적인 의미의 아동보호체계는 아동복지체계⁶⁾가 포괄하는 모든 아동을 보호하

6) 영미권 국가에서의 아동복지체계(Child Welfare Systems)은 아동학대에 초점을 둔 협의의 체계로서 정의되며, 아동보호체계(Child Protection Systems)와 유사한 의미로 이해됨. 그러나 일반적으로 아동복지체계는 모든 아동의 건강한 성장 발달을 보장하기 위한 교육, 보건, 경제, 노동, 문화를 포함하는 사회체제로 아동보호체계의 상위개념으로 인식되어짐.

는 체계로까지 확장될 수 있다([그림 2-8] 참조). 예컨대, 핀란드 등 노르딕 국가에서 ‘아동보호체계’는 일반아동의 건강과 복지 전반을 포괄하는 학교, 주거, 보건서비스, 가족 및 사회복지 전반을 아우르는 체계로 이해된다(박세경 외, 2005).

[그림 2-8] 아동보호체계의 범주



아동의 건강하고 안전한 성장을 담보할 수 있는 보호환경(protective environments)을 조성하기 위해서는 보다 통합적이고 체계중심의 아동 보호체계에 대한 접근을 필요로 한다. 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 통해서도 아동의 복합적이며 다차원적 위기에 대한 종합적이고 효과적인 대응은 불가능한 것으로 나타났다. 예컨대, 미국의 아동학대를 중심으로 한 아동보호체계의 한계가 이러한 맥락에서 논의될 수 있다. 즉, 아동학대의 문제는 신고체계에 기초한 치료적 개입을 통한 대응으로는 한계가 있다. 아동학대와 연관된 빈곤, 사회적 배제 등 다양한 가족·사회적 요인에 대한 다차원적 접근이 필요하다.

둘째, 위기의 아동이 경험하는 개별 문제에 대한 이슈별 대응은 개입의 목적과 과정에서 상충할 수 있으며 대중적 관심과 주목을 받지 못하는 개인적·가족적·사회적 위험에 직면한 아동들은 보호의 사각지대에 놓일 수 있다.

셋째, 개별 문제 중심의 아동보호는 가족과 공동체의 지원강화를 통한 아동의 문제해결 및 역량강화가 가능하다는 측면을 간과할 수 있다. 아동 위기는 아동이 속한 가족의 빈곤 사회적 고립 등과 연관된 다양한 위험요소들로 구성된 복합적 위기이며 아동과 가족을 둘러싸고 있는 환경을 개선하기 위하여 보다 사회구조적 차원의 사회적 지원과 보호(social protection)을 필요로 한다.

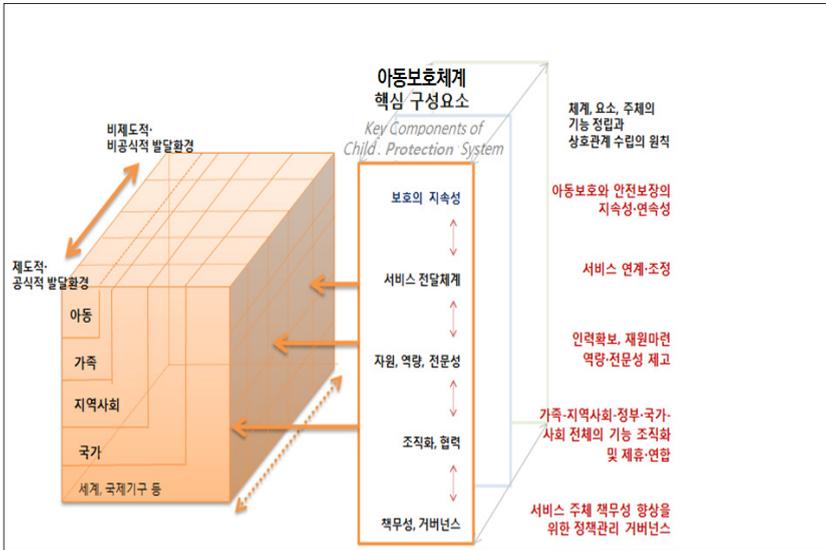
마지막으로, 단일 문제 중심의 대응체계에서 각각의 아동보호 전문가들은 서로 경쟁하게 되는데, 이는 매우 비효율적인 대응방식이다. 다양한 아동보호 관련 이슈들이 서로 연관되며 상호작용하기 때문에, 지역사회의 아동보호관련 기관들 사이의 상호협력적인 관계는 지역 내 아동과 가족의 지원을 위한 토대라고 할 수 있다.

체계론적 접근(Systems Approach)에 입각한 아동보호체계는 모든

42 저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구 - 한중일 비교를 중심으로

종류의 보호위기에 대해 예방하고 대응하기 위한 공식적, 비공식적 요소들의 총합이다. [그림 2-9]에서 나타난 바처럼 아동보호체계의 기본요소와 구조는 아동보호체계가 기존의 단독문제 중심 대응체계와 대별되는 차이가 바로 다층성, 다면성과 다차원성에 있다. 이러한 아동보호체계의 공식적 또는 비공식적 영역 전반에 걸쳐 다양한 수준에서 함께 작용하는 활동의 주요주체들은 아동, 가족, 지역사회, 국가를 포함한다. 아동과 가족을 둘러싼 사회적 제도, 즉 사회복지, 교육, 보건, 주거, 고용, 그리고 법적 영역에서 다양한 주체들은 서로 연계, 협력, 조율하는 역할을 수행하는데 이것은 아동보호체계의 핵심적인 요소이다.

[그림 2-9] 아동보호체계: 행위자, 맥락과 구성요소

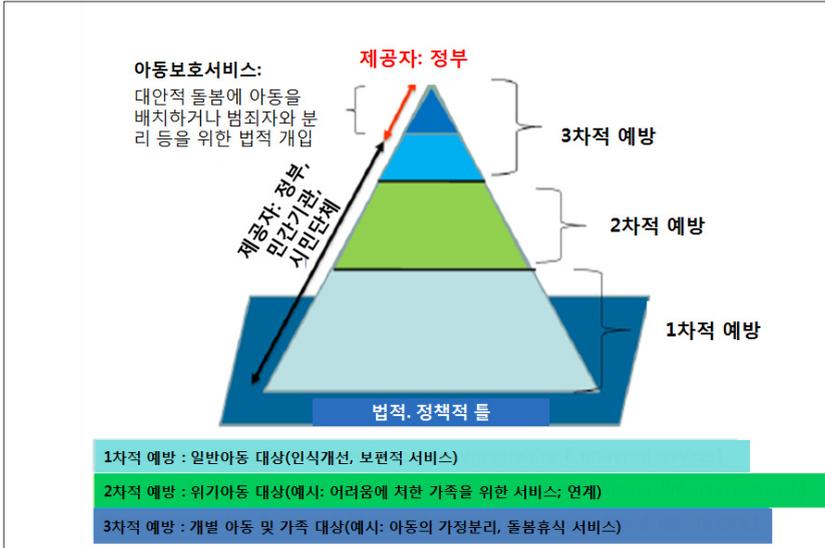


자료: UNICEF (2010) Adapting a Systems Approach to Child Protection :Key Concepts and Considerations, p.22

아동보호체계 내에서 주요한 주체와 구성요소들은 아동, 가족과 사회와 연관된 다른 수준의 작동단계의 연속성을 따라 기능하게 된다(그림 2-10 참조). 먼저 첫 번째 단계, 1차적 예방단계는 아동에게 가해지는 위해와 폭력을 예방하기 위한 보편적인 전략으로써 특정 그룹이나 개인이 아닌 모든 아동 및 가족에게 적용된다. 1차적 예방단계는 아동보호체계의 핵심이라 할 수 있는데 양육관행에 대한 적극적인 의식개선 캠페인, 자기 보호기술 증진 교육, 아동학대 예방을 위한 법교육 등을 포함한다. 둘째, 2차적 예방은 폭력과 학대에 취약한 특정 그룹의 아동을 대상으로 하는데, 특정한 그룹은 일정 소득 수준 이하의 경제적 어려움에 직면한 가정, 10대 부모, 소년소녀 가장, 거리의 노숙청소년, 장애인나 에이즈 환자를 부모로 둔 아동 등을 포함한다. 이와 같은 경도 위기의 아동과 가족에게 조기개입서비스를 제공하는 것이 2차적 예방단계의 주요내용이다.

마지막으로, 3차 수준의 예방은 가장 높은 위기 상황에 있거나 학대를 경험한 아동을 대상으로 하며 즉각적인 개입과 행동이 필요한 단계이다. 3차적 예방단계는 두 개의 부분으로 나눌 수 있는데, 첫 번째 단계는 특정한 보호의 욕구를 충족시키는 프로그램으로 개인과 가족 상담, 치료적 개입, 강도 있는 양육기술훈련, 약물중독 치료 프로그램 등을 포함한다. 3차적 아동보호체계의 두 번째 단계는 전통적인 학대중심 아동보호체계의 기능으로 이해되어 왔던 친권박탈, 학대부모로부터의 아동의 분리 등 심각한 학대 방임아동에 대한 서비스를 포함한다.

[그림 2-10] 예방수준에 따른 아동보호체계의 주요 특징



자료: UNICEF (2010) Child Protection and Child Welfare in Asia and the Pacific, p.17

아동을 위협하는 다양한 문제들에 대한 개별적 대응을 기초로 하는 프로그램, 서비스, 조직은 단일한 아동보호체계로 통합되어야 한다. 새로운 체계중심의 아동보호체계를 구축하는 방식은 개별 국가의 조건과 인프라에 따라 달라질 수 있다. 즉, 아동학대에 대응하는 발달한 아동보호체계를 가지고 있는 영미국가들 또는 일본의 경우, 위기아동의 보편주의적 확대와 차등적 서비스의 확대를 통하여 전통적 아동보호체계의 개혁을 시도했다. 미국의 아동보호체계의 대상은 학대로 신고된 ‘요보호 아동 (child at risk of being harmed)’으로부터 ‘도움을 필요로 하는 아동’(child in need)으로 확대되었고, 위기도의 경중에 따라 이원적 대응 체계를 구축하여 전통적인 단일 문제 중심의 아동보호체계에 대한 개혁을 시도해 왔다. 여기서, 이원적 대응체계는 중증 이상의 위기도 사례에 대해서는 전문적 개입과 대응을 할 수 있는 기존의 학대아동보호체계

(Child Protection System)와 경도위기의 사례에 대해서는 다양한 지역 사회의 자원을 연계하고 아동 및 가족지원서비스를 확대 제공하는 차등적 대응체계(Differential Response System)로 구성된다.

반면, 한국 또는 중국과 같이 공공성을 확보하고 있는 전국적인 단위의 아동보호체계가 구축되어 있지 않거나 부족한 상황이라면 다양한 아동문제에 대한 개별적 대응을 위해 지역적으로 부분 구축되었던 개별 대응체계의 인프라와 전문성을 활용하여 전국적인 아동보호체계로 흡수·통합하는 방식을 고려할 수 있다. 현재 한국에서 검토하고 있는 아동보호체계의 개편논의는 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

제3절 위기아동의 개념과 한중일의 위기아동

1. 위기아동의 개념

서구에서 위기아동(Children at Risk)은 보건의료와 교육영역에서 주로 논의되기 시작하였다(Schonert-Reichl, 2000). 보건의료 영역에서 위기아동을 지칭할 때에는 질병이나 결핍으로 인한 위기를 의미하였고 교육적인 측면에는 주로 교육결핍 및 학습성취 부족 등을 위기로 간주하고 특히 아동빈곤과 소수인종 문제 등 보다 거시적이고 근본적인 위기요인과 연결해 왔다(Schonert-Reichl, 2000).

OECD(1995)는 위기아동(At-risk Children·Youth)을 ‘학교에서 실패’하고, ‘직업과 성인으로서의 삶으로 발달하는 데에 있어서 어려움’이 있으며 ‘사회적 실패 또는 사회에 충분한 기여가 어려운 상황’에 있는 아동으로 정의하였다. 미국의 공공교육부(Department of Public Instruction)에서도 위기아동(Child At-Risk)을 고등학교를 졸업하지 못하거나

발달지체, 비행, 기본적 기술의 습득이 해당 연령보다 2-3년 뒤처지는 경우, 미성년 부모가 되었거나 학습 성취도가 기준에 못 미치는 경우 등으로 규정하고 있다(Wisconsin Department of Public Instruction, Chapter PI 25.02). 이처럼 아동이 사회가 요구하는 수준에 따라 적절히 교육받지 못하는 상황을 위기로 규정하는 것은 교육적 측면에서의 위기아동의 개념화라고 할 수 있다.

아동복지적 측면에서 위기아동의 개념은 영국의 1989년 아동법(Children Act, 1989)에서 살펴볼 수 있다. 아동법은 위기아동을 ‘중대한 해를 입었거나 혹은 해를 입을 위기에 놓여 있는 아동’(children at risk of significant harm)으로 규정하였는데 여기에서 해(harm)란 ‘학대⁷⁾ 혹은 건강⁸⁾이나 발달⁹⁾을 저해’(ill-treatment or the impairment of health or development)하는 것을 의미한다(Children Act, 1989). 이에 따르면 아동은 신체적, 정신적, 지적, 감정적, 사회적 및 행동적인 전 방면에서 위기에 노출될 수 있어 위기의 영역을 아동발달의 전 범위로 폭넓게 보고 있으며, 특히 아동학대를 중요한 위기로 강조하고 있다.

호주에서도 ‘위기아동’(Child at-risk)이라는 용어가 사용되는데, 지역에 따라 ‘보호필요아동’(Child in need of Protection)과 병행하여 사용된다(Australian Institute of Family Studies, 2015). 주로 아동의 학대 및 방임의 경우를 일컫는데, 아동이 과거에 학대 혹은 방임되었거나, 현재 혹은 미래에 학대 될 위험이 있는 경우를 모두 포함한다. 또한 부모 혹은 양육자가 사망 혹은 유기 등으로 인하여 양육책임을 행사할 수 없거나, 기타의 사유로 아동을 양육할 수 없는 경우, 그리고 그 부모가 아동을

7) 학대에는 신체적 학대 뿐 아니라 성학대 및 기타 정신적 학대 등을 모두 포함함.(Children Act, s. 31)

8) 건강에는 신체적 혹은 정신적 건강을 모두 의미함.(Children Act, s. 31)

9) 발달에는 신체적, 지적, 감정적, 사회적 혹은 행동발달 등을 모두 의미함.(Children Act, s. 31)

성적으로 혹은 재정적으로 착취하는 경우에도 위기아동 범주에 포함하여 아동보호의 대상으로 간주하고 있다.

위기아동과 유사한 개념으로 ‘어려움에 처한 아동’(Children In Need) 과 ‘보호아동’(Looked-after Children)이라는 용어가 사용되기도 한다 (Children Act, 1989). 영국에서는 ‘어려움에 처한 아동’은 아동이 지역 사회에서 제공하는 사회서비스가 필요한지 그 유무를 기준으로 하여 규정하고 있다. 즉, 지역사회의 서비스를 제공받지 않을 경우 해당 연령의 건강 및 발달상의 타당한 수준에 이르지 못하는 아동, 그러한 서비스를 제공받지 못할 경우 건강이나 발달이 저해될 수 있는 아동 혹은 장애아동 일 경우이다(Children Act, 1989, S17). 지역 의회의 규정에 따르면 어려움에 처한 아동의 범주는 아래 표와 같이 아동에게 위해를 줄 수 있는 경우를 포괄하고 있다.

〈표 2-2〉 영국의 ‘어려움에 처한 아동’(Child in Need)의 범주

구분	범주
1. 중대한 해를 입은 아동	중대한 해로 인하여 고통받은 아동
2. 장애아동	신체적, 인지적, 지적 혹은 감정적 및 행동 장애를 포함
3. 부모의 질환/장애가 있는 아동	알코올 혹은 약물중독, 심각한 질환을 앓고 있는 부모, 만성적 장애(지적장애 포함)를 가진 부모 등 아동이 부모의 질환과 장애로 인하여 많은 책임을 수행하게 되는 경우
4. 심각한 스트레스가 있는 가정의 아동	노숙가정의 아동, 지원을 받지 못하는 한부모 가정, 양육자의 사망
5. 가족기능에 어려움이 있는 가족의 아동	가정폭력, 비일관적 양육, 가정해체
6. 사회적으로 받아들여지기 어려운 행동을 하는 아동	행동장애, 공격적 행동, 비행, 안전하지 않은 성행위
7. 저소득층 아동	망명신청 중인 가족, 거주가 불안정한 가족, 독립적으로 생활을 영위하는 저소득 청소년
8. 부모가 부재한 아동	부모의 사망, 단독 망명아동, 사적으로 위탁된 아동

자료: Luton Borough Council, 6.3 Children in Need, Definition and Criteria, <http://lutonchildcare.proceduresonline.com> 2015. 10. 28. 인출

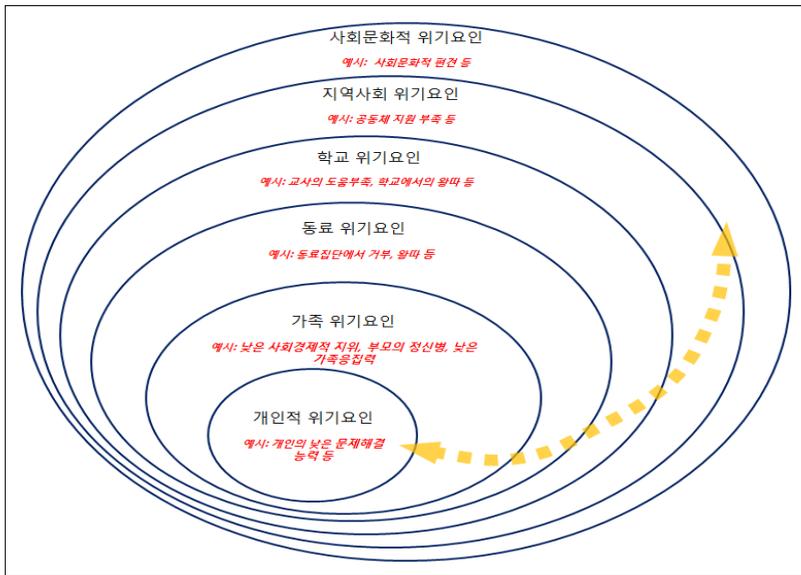
미국에서도 영국과 유사하게 ‘보호·서비스 필요아동’(Child in Need of Protection or Services)이라는 개념을 정책에 적용하고 있다. 미네소타주 규정에 따르면 유기아동, 아동학대 및 방임 피해아동, 아동의 건강과 발달에 필수적인 의식주 및 교육 등을 적절히 제공받지 못하는 아동, 장애로 인하여 요구되는 특별한 돌봄을 부모 혹은 양육자로부터 적절히 받지 못하는 아동, 부모가 양육하기 어려운 아동, 비행 및 폭력 아동, 발달지체아동, 성매매 피해아동, 가출아동, 범죄아동, 형제자매에 대한 부모의 양육권이 종료된 아동 등을 ‘보호·서비스 필요아동’의 범주에 포함하고 아동보호와 서비스가 제공될 수 있도록 하고 있다(Minnesota Office of the Revisor of Statutes, 2015, 260C.007)

‘보호아동’(Looked-after Children)은 영국에서 활용되는 개념으로서 가정 내에서 보호되지 못하고 가정위탁, 생활시설 혹은 기타 친인척 등에 의하여 사회적 보호를 받는 아동을 일컫는다. 아동이 사회적으로 보호되는 경로는 다양한데, 대부분 친부모가 일시적으로 혹은 영구적으로 돌볼 수 있는 능력을 잃게 되거나, 아동학대 및 방임 등 법원의 명령에 의하여 친부모의 합의 하에 아동을 사회적으로 보호하게 되기도 한다. 이는 우리나라의 요보호아동의 개념과도 유사하다고 볼 수 있다.

또한 몇몇 선행연구에서는 위기아동을 위기행동이 표출되거나 위기로 인이 잠재된 환경에 노출되어 있는 아동으로 보았다(Dryfoos, 1990, Schonert-Reichl, 2000, 윤철경 외 2005, 정익중 2006, 구분용 외 2005, 박세경 외 2014). Dryfoos(1990)는 비행, 학업중단, 약물중독 등을 위기행동으로 규정하고 이러한 행동이 표출된 청소년을 비롯하여 개인의 다차원적인 위기로인(예를 들면 소수인종, 낮은 학교성적, 반항적 특성, 낮은 자존감, 사회경제적으로 취약한 가정, 유해한 지역환경 등)들이 잠재한 경우를 위기청소년으로 정의하였다.

Schonert-Reichl(2000)도 아동의 생태학적 체계 속에서 개인적 차원으로부터 가족, 동료, 학교, 사회공동체, 그리고 사회문화적 차원에 이르기까지 각 차원별로 아동에 대한 위기요인이 존재하며 이러한 위기요인을 가진 아동을 위기아동으로 규정한다. 예를 들면 개인의 낮은 자존감이나 문제해결능력에서부터 가족의 빈곤, 부모의 병, 동료와 학교에서의 왕따, 공동체의 자원부족, 사회문화적 편견 등 다양한 차원에서의 위기요인을 일컫는다.

[그림 2-11] 아동 위기요인의 다차원성



자료: Schonert-Reichl (2000) Children and Youth at Risk: Some Conceptual Considerations, p.7 내용을 도식화 함.

그 밖에도 다수의 연구자들(윤철경 외, 2005, 정익중 2006, 구본용 외 2005, 박세경 외 2014)은 위기아동을 위기의 유형이나 수준 혹은 차원별로 분류하여 범주화하였다. 위기의 유형과 차원으로는 개인적 위기, 가족

적 위기, 교육적 위기, 사회적 위기 등(윤철경 외, 2005, 정익중 2006, 구분용 외 2005)의 분류와, 개인적 위기, 가정환경적 위기, 사회적 위기 등(박세경 외 2014)의 구분이 적용되었다. 위기의 수준별로는 고위기아동, 중위기아동, 저위기아동(윤철경 외, 2005)으로 범주화하거나 혹은 관심 취약아동, 보호아동, 고도위기아동(박세경 외, 2014)으로 분류하였다.

〈표 2-3〉 위기청소년의 위기유형 및 위기수준

구분	세부 위기유형	위기수준		
가족적 위기상황	빈곤, 이혼자녀, 요보호, 북한이탈, 외국인 노동자자녀, 소년소녀 가장, 학대피해	고 위 기 군	중 위 기 군	저 위 기 군
교육적 위기상황	학업중단, 학습부진			
개인적 위기상황	흡연, 음주, 가출, 성관계경험, 자살(충동), 폭력가해, 범죄청소년, 장애인			
사회적 위기상황	폭력피해, 범죄피해, 성범죄피해, 실업률, 인터넷음란사이트 이용			

자료: 윤철경(2005) 위기청소년 지원시설과 지원정책 현황 및 사회안전망 구축을 위한 정책방안 연구, 〈표 II-1〉 한국청소년 위기유형별 현황(2004), p.15-16 참조하여 재구성

2. 한중일 위기아동의 개념

한중일의 경우 위기아동이라는 용어를 법·정책적으로 사용되고 있는 것은 아니다. 이는 아마도 위기아동이라는 개념이 다양한 위기를 포괄하고 이에 노출된 아동에 대하여 사용할 수 있다는 장점이 있으나, 특정 그룹의 아동에 대하여 사용될 경우 이들을 폄하하거나 낙인을 줄 수 있다는 우려가 있기 때문일 것이다(Moore, 2006).

한국은 아동관련 법·정책에서 위기아동을 대체로 사용하지 않고 있다.

다만 드림스타트, 아동보호전문기관 및 다수의 아동사례관리 서비스를 제공하는 기관의 서비스 절차 중에 아동의 '위기도 사정'을 통하여 위기 여부를 파악하고 서비스를 제공하는 것으로 볼 때, 아동의 위기라는 개념 자체는 아동보호관련 현장에서 활용되고 있는 것을 확인할 수 있다.

아동복지법에서는 '보호대상아동'과 '지원대상아동'이라는 개념이 위기아동을 대신하고 있다(아동복지법 제3조). '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 그 간의 '요보호아동'의 개념을 잇는 것이며 이들은 아동보호서비스의 법적 대상이 된다. '지원대상아동'이란 '아동이 조화롭고 건강하게 성장하는 데에 필요한 기초적인 조건이 갖추어지지 아니하여 사회적·경제적·정서적 지원이 필요한 아동'으로 영국의 '어려움에 처한 아동', 호주의 '보호필요아동' 및 미국의 '보호·서비스 필요아동'의 개념과 유사하다. 이들에게는 각종 안전과 건강관련 지원서비스 및 복지증진을 위한 서비스가 제공될 수 있도록 하고 있다. 위기청소년이라는 용어는 청소년복지지원법에서 사용되고 있는데, 위기청소년을 '가정 문제가 있거나 학업 수행 또는 사회적응에 어려움을 겪는 등 조화롭고 건강한 성장과 생활에 필요한 여건을 갖추지 못한 청소년'(청소년복지지원법 제2조)로 지칭하여 이들을 대상으로 지역사회에서 청소년 통합지원체계(CYS-NET)를 구축하여 제공하도록 규정한다.

중국의 경우 '곤경아동(困境儿童)'이라는 용어는 위기아동을 대신하여 사용되고 있다. 곤경아동은 개인적, 가정적 및 외부의 위기요인으로 인하여 기본적인 생존, 발전, 보호를 받아야할 위기에 있는 도움을 필요로 하는 아동을 가리킨다. 구체적으로는 유기아동, 고아, 에이즈 바이러스 감염아동, 부양자가 없는 아동, 저소득가정의 중병 및 중증장애 아동, 유

랑구결 아동, 인신매매에서 구출된 아동, 수감되거나 장기 마약중독 치료 중인 부모를 가진 미성년자녀, 심각한 학대피해아동 등을 포함한다.

최근 일련의 중국 국무원, 민정부(民政部) 및 재정부(財政部)의 관련 문건들¹⁰⁾은 현재 중국이 법적 정책적으로 보호하고자 하는 아동의 위기수준이 중위기 이상의 고도위기아동에 해당됨을 시사한다. 앞서 곤경아동의 범주로 포함되었던 유기아동, 고아, 부양자가 없는 아동, 유랑구결아동, 수감되거나 장기 마약중독 치료중인 부모를 가진 미성년자녀 등은 모두 부모가 부재한 경우로 국가가 보호하지 않을 경우 심각한 위기에 노출될 수밖에 없는 아동이라고 볼 수 있다. 그 외에도 빈곤으로 인한 매혈 등의 여파로 에이즈 바이러스에 감염된 아동과 심각한 수준의 학대피해아동과 같은 경우 아동의 위기는 상당히 고도의 수준이며 다차원적으로 중첩되어 있음을 알 수 있다. 따라서 중국에서 보호대상으로 간주하는 위기아동의 개념은 상당히 선별적이며 협의의 개념이라고 볼 수 있다.

일본의 경우 위기아동과 유사한 용어로 ‘요보호아동’과 ‘곤란을 가지는 아동·청년’이라는 개념을 활용하고 있다. 요보호아동이란, 아동복지법에 ‘보호자가 없는 아동 또는 보호자가 감호하기에 부적절하다고 인정되는 아동’(아동복지법 제6조3항8호)라고 정의되어 있으며, ‘보호자의 양육 지원이 특별히 필요하다고 인정되는 아동’(아동복지법 제6조3항5호)을 요지원아동이라고 규정되어 있다. 즉 아동복지법에 근거한 위기아동이란 보호자의 양육이 곤란한 상태에서 사회적 양호(사회적 아동보호체계) 범주에 들어있거나, 아직은 사회적 아동보호체계에 포함되지 않으나 특별한 지원 없이 방치되면 요보호아동으로 분류될 가능성이 높은 아동으로

10) 2011년 국무원 판공청(国务院办公厅)의 <유랑미성년자 구제보호업무의 강화 및 개선에 관한 의견>, 2012년 민정부 및 재정부의 <에이즈 바이러스 감염 아동의 기본생활비 지급에 관한 통지> 그리고 2013년 민정부가 국가발전위원회 등 7개 부문과 함께 발표한 <유기영아 관련 업무의 개선에 관한 통지> 등이 이에 해당함.

정의할 수 있다.

위기아동과 유사한 의미로 사용되는 ‘곤란을 가지는 아동·청년’(困難を有する子供·若者) (아동·청년백서, 2015)의 범주는 요보호아동 및 학대 피해아동에서부터 은둔아동(NEET·히키코모리·등교거부 아동), 자살우려아동, 장애아동, 범죄피해아동(학교폭력 피해아동, 성매매 및 음란물 범죄 피해아동 등), 빈곤아동, 외국인 등 특별배려대상 아동, 비행·범죄 아동 등까지 상당히 포괄적으로 제시되어 있다(아동·청년백서, 2015). 법률상의 범주로는 ‘곤란을 가지는 아동·청년’이라는 용어가 통용되지 않으나, 곤란을 가지는 아동·청년을 지원하기 위한 아동·청년지원법(2009년 법률제71호)의 제18조에 근거하여 공적기관(청소년센터, 소년서포트센터, 아동상담소, 가정아동상담실, 교육상담지원 센터, 남녀공동참가센터 등)에서 아동·청소년 상담 등의 서비스를 지원하도록 하고 있다.

개념적인 수준에서 한중일 위기아동을 비교해볼 때 한국과 일본의 위기아동의 범주는 요보호아동 중심으로 여전히 선별적인 것으로 보이나, 일본의 경우 아동위기의 영역에서 은둔아동이나 자살우려아동 등 위기요인도 포함하고 있어 비교적 포괄적이었다. 아동위기의 수준에 있어서는 중국이 가장 고도위기 아동을 선별적으로 정책대상으로 개념화하고 있었고, 한국과 일본의 경우 위기의 수준이 좀 더 광범위하게 적용되고 있음을 알 수 있다.

그러나 정책의 실행적인 측면에 있어서 한중일의 위기아동이 현실적으로 얼마나 적극적으로 지원되며 보호되고 있는지는 실제 정책과 통계 등의 자료의 비교를 통하여 이후 확인될 필요가 있다. 특히 지원대상아동이나 위기청소년의 경우에는 법적 개념의 범주와 실제 아동청소년 인구 중 보호되고 지원되는 인구규모 간의 간극이 존재할 것으로 보인다.

제4절 한중일 아동보호체계 분석틀

다양한 위기수준과 위기영역의 아동을 보호하기 위해서는 국가적 단위의 다면적이고 체계적인 아동보호체계를 확보해야 한다. 이러한 아동보호체계는 각 국가가 처해있는 사회경제적 문화적 맥락에서 다양한 형태로 구체화될 수 있으나, 아동보호를 실현할 수 있는 기제로서 공적인 보호체계를 확보하는 것은 필수적이다. 본 절에서는 먼저 서구를 중심으로 진행되어온 아동보호체계 국제비교연구의 분석틀(framework)을 살펴보고 이러한 논의를 바탕으로 동아시아 3국의 아동보호체계 비교틀의 적용가능성을 검토하기로 한다.

1. 아동보호체계 국제비교분석 틀

사회복지서비스 영역은 국제비교연구에 있어서 가장 복잡하고 까다로운 영역으로(Jones, 1985), 아동보호체계와 관련된 국제비교연구는 더욱 더 제한적으로 이루어져 왔다. 기존의 아동보호체계 비교는 대부분이 미국과 유럽의 복지국가들을 중심으로 이루어졌으며(Freymond and Cameron, 2006; Gilbert, Hetherington, 2006; Munro and Manful, 2010), 최근 들어 아시아 태평양 지역의 아동보호(체계)에 대한 소수의 비교연구들이(ECPAT, 2014; UNICEF, 2010) 진행되었다. 그러나 이러한 국제비교연구는 각국의 체계와 제도에 대한 기술적 연구에 그쳐 그 사회구조적 맥락에 대한 이해를 기초로 한 국제비교연구로 나아가지 못했다는 한계가 존재한다. 아동보호체계의 국가별 비교가 가능하기 위해서는 국가별로 다른 사회경제적 문화적 경험과 정책을 비교할 수 있도록 장기적이고 지속적으로 보다 정교한 비교분석 틀의 개발 및 적용이 필요하

다. 이하에서는 아동보호 관련한 국내외 선행연구 검토를 통해 아동보호 관련 국제비교 연구에서 활용된 분석틀에 대해 살펴보고 이를 기초로 한 중일 아동보호체계 분석틀의 적용가능성을 검토해보기로 한다.

박세경 외(2005)는 OECD 국가 중 5개국(미국, 영국, 스웨덴, 일본 및 한국)의 아동보호체계를 비교하였는데, 각 국별로 아동보호체계의 현황 및 주요 쟁점들을 사례 등을 개별적으로 제시하였으며, 특히 아동보호관련 법의 유형, 공적전달체계의 주체, 모니터링 및 평가의 빈도 그리고 지역사회 아동보호를 위한 역할 수준 등을 종합적으로 비교하였다. 한편, Thoburn(2007)은 아동의 가정 외 보호에 대한 국제비교연구를 수행하면서 각 국(호주, 덴마크, 아일랜드, 일본, 스웨덴, 영국, 미국 등)의 관련 통계수치를 제시하여 가정 밖 아동이 얼마나 아동보호체제로 진입하고 머물며 언제 탈출하는지 등의 구체적 현황을 정량적으로 비교하였다. 또한 국가별로 가정 외 보호관련 법적 차이, 보호체계 진입 아동 특성에 있어서 유사점 등을 제시하여 정량적 비교가 가지는 한계를 극복하고자 하였다. 또한, Munro & Manful(2010)은 4개국(영국, 호주, 노르웨이 및 미국)의 아동보호체계를 비교하였는데, 각 국의 10여 년 간 관련 통계자료를 분석하였으며, 아동복지관련 법제도, 아동학대 및 방임의 정의와 학대피해현황, 아동학대 및 방임관련 보호체계 및 절차, 가정 외 보호아동의 규모 및 특성, 원가정 복귀 등의 현황 등에 있어서 각 국의 유사점과 차이점 등을 비교 분석하였다.

〈표 2-4〉 선행연구에서 제시된 아동보호체계 비교연구 분석틀

구분	비교대상 국가	국가별 사례	종합비교분석 틀
박세경 외(2005)	미국, 영국, 스웨덴, 일본 및 한국 등 OECD 국가	포함	<ul style="list-style-type: none"> - 아동보호관련 법의 유형(기본법 vs. 특별법) - 공적전달체계의 주체(중앙정부 vs. 지방정부) - 모니터링 및 평가의 빈도(정기적, 부정기적, 제한적) - 지역사회와의 아동보호를 위한 역할 수준(적극적 vs. 소극적)
Thoburn(2007)	호주, 덴마크, 아일랜드, 일본, 스웨덴, 영국, 미국	포함	<ul style="list-style-type: none"> - 가정 밖 보호체계 아동 규모 - 가정 밖 보호체계 진입현황(아동 연령, 인종, 진입원인 등) - 가정 밖 보호체계에 체류기간 및 유형
Munro & Manful(2010)	영국, 호주, 노르웨이 및 미국	포함	<ul style="list-style-type: none"> - 아동복지관련 법제도 - 아동학대 및 방임의 정의와 학대 피해현황 - 아동학대 및 방임관련 보호체계 및 절차 - 가정 외 보호아동의 규모 및 특성 - 원가정 복귀 등의 현황

여기에서 중점적으로 검토할 아동보호체계 비교연구들은 Gilbert, Parton, Skivenes의 비교분석 틀(2011)이다. Esping-Anderson의 노동의 탈상품화(decommodification of labor)에 따른 복지국가체제 유형 분류에 기초해서 Gilbert(1997)는 9개국의(미국, 캐나다, 영국, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 독일, 벨기에, 네덜란드) 산업화된 복지국가를 세 가지 그룹, 즉 앵글로아메리칸 체계(미국, 캐나다, 영국), 노르딕 체계(스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이), 대륙체계(독일, 벨기에, 네덜란드)로 분류하였다. 시장으로부터의 자율성에 기초한 이러한 복지국가 체제유형에 따라 가족에 대한 국가의 역할과 기능은 대별된다. 가족에 대한 국가의 공공지출 확대를 통한 정책적 지원은 이른바 ‘탈가족화(defamilializa-

tion) 정도를 강화시킨다(Esping-Anderson, 1999). 탈가족화란 “개인의 가족에 대한 의존도를 감소시키고 가족 또는 혼인에 의한 상호성과 분리된 경제적 자원에 대한 처분권을 극대화시키는 것(Esping-Anderson, 1999)”을 의미한다. 예컨대, 사회민주주의적 복지국가는 성평등과 아동 복지에 중점을 두며 가족정책에 있어서 정부의 강력한 역할을 강조한다. 따라서 세 개의 복지국가 유형 중 사회민주주의적 복지국가는 가장 높은 탈가족화 정도를 보인다. 반면, 여성의 노동력 참여에 반대하고 전통적인 가족의 역할을 강조하는 보수주의 복지국가에서는 가족정책에 대한 투자 수준이 낮으며 탈가족화의 정도는 상대적으로 약하다. 영미 자유주의 국가의 가족에 대한 공공지출 수준과 탈가족화 정도는 현저히 낮은 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 복지체제와 아동보호체제

아동보호체제 유형	복지체제		
	사회민주주의	보수주의	자유주의
가족서비스 중심 (Family Service -Oriented Systems)	노르딕국가들	대륙국가들	
아동보호 중심체제 (Child Protection -Oriented Systems)			영미국가들

자료: Hetherrinton (2006) Learning from Diffrence: Comparing Child Welfare Systems in Freymond & Cameron. Towards Positive Systems of Child and Family Welfare, p.47

이상과 같은 Esping-Anderson의 복지체제유형론에 기초하여 Gilbert는 각국별 아동보호체제의 정책현황과 쟁점을 분석하였다. 이러한 분석 결과를 토대로 아동보호에 있어서 국가 대 아동·가족의 역할을 비교하는 분석틀을 제시했는데, 가족과 국가를 아동보호의 주요 결정자로 보고 아동보호중심(Child Protection), 가족서비스 중심(Family Service), 아동중심(Child Focus)의 세 가지 대별되는 체제로 유형화할 수 있다.

〈표 2-6〉 아동, 가족, 국가의 관계를 기초로 한 아동보호체계의 유형화

구분	아동중심 (Child Focus)	가족서비스 (Family Service)	아동보호 (Child Protection)
개입의 추진력	개별 아동의 현재와 미래의 욕구; 아동이 건강하고 기여하는 시민으로 성장하기를 원하는 사회적 욕구	가족단위의 서비스 지원 욕구	아동에 대하여 학대를 행하는 부모
국가의 역할	가부장적 국가/defamilization - 국가는 부모의 역할을 기대하나, 가정으로부터 분리된 아동이 가정으로 귀속하도록 추구함	부모에 대한 지원: 국가는 가족의 관계를 강화하고자 함	제재(sanctioning): 국가는 아동의 안전을 확보하기 위하여 감시자의 역할 수행
문제의 틀	아동의 발달과 불평등한 결과	사회적/심리적(시스템, 빈곤 등)	개인적/도덕적
개입의 모드	조기개입과 욕구의 사정	치료적/욕구사정	사법적/시험적
개입의 목적	사회투자를 통한 복지의 증진	예방/사회적 유대	보호/피해의 경감
국가-부모의 관계	대체적/파트너적	파트너적	적대적
권리의 균형	아동의 권리/부모의 책임	사회복지사에 의하여 중재되는 부모의 권리	법적 조치에 따라 강제되는 아동/부모의 권리

자료: Gilbert et al. (2011) Child Protection Systems: International Trends and Orientations, p. 255 번역

1990년대까지 아동보호와 가족서비스 체계는 아동보호체계에 대한 접근에 있어서 뚜렷한 차이를 보여주는 접근법이었다. 미국, 캐나다, 영국 등 영미국가들이 기반하고 있는 아동보호 중심체계(Child Protection Approach)는 개인주의적 권리와 책임을 가장 중요한 가치로 삼으며 국가는 사회적 도덕적 합의를 위한 조정자로 기능한다. 개인과 가족의 프라이버시(privacy)를 보호하기 위해 공사영역은 명확하게 분리되어진다. 아동보

호중심의 체계에서는 부모가 아동양육의 최소한의 기준을 충족시키지 못하고 위반했을 때에만 국가는 가족의 사적 영역을 침해(intrusion)할 수 있다고 본다. 따라서 아동보호 중심 체계는 아동학대의 신고와 조사를 시점으로 사회의 아동보호와 가족지원이 이루어진다는 점에서, 신고를 기반으로 하는 사법적 체계중심의 접근법이다. 이러한 사법적 도구를 기초로 하는 아동보호체계에서 가족과 국가의 관계는 적대적인 성격을 띤다. 또한, 아동보호중심의 접근법은 아동보호를 학대로부터의 보호에 제한하는 협의의 아동보호에 기초하고 있기 때문에, 광범위한 보호의 연속성으로부터 위기도가 낮지만 사회적 지원을 필요로 하는 아동과 가족을 위한 서비스는 배제된다. 이러한 아동보호중심체계에서 아동학대위기를 사전에 예방하는 것은 구조적 한계가 명확하다 할 수 있다.

반면, 유럽국가들을 중심으로 활용되고 있는 가족서비스 중심체계(Family Service Approach)의 경우 아동과 가족, 지역사회에 대한 공동체적 지향에 기반하고 있다. 사회적 연대의 원리에 기초하여, 아동에 대한 적절한 돌봄과 양육을 사회공동의 책임으로 이해한다. 아동보호중심체계에서는 아동의 이해에 최우선권이 주어졌던 반면, 가족서비스중심체계에서는 아동과 부모의 관계와 아동의 돌봄이 우선적 고려대상이 된다. 이러한 시스템은 신고의무에 기초한 사법적 체계에 의존하지 않으며¹¹⁾ 지역사회와 가족의 상호 협력적 관계를 매개하여 아동학대 및 위기의 상황이 사전에 예방될 수 있다. 가족서비스 중심의 보호체계는 보다 광의의 아동보호에 대한 접근, 즉 학대를 포함한 복합적인 아동발달의 위기상황으로부터의 아동보호를 전제로 하며, 저위기로부터 고위기에 이르는 보호의 연속선 위에서 보호의 필요와 욕구를 가진 아동과 가족에게 연

11) 독일 등의 대륙국가들과 달리, 스웨덴 등의 노르딕 국가들은 신고체계와 신고의무제를 가지고 있으나 그것이 아동학대방지의 유일한 체계로서 기능하는 것은 아님.

속적인 지원서비스제공이 가능하다.

2000년대 이후 최근 아동보호 정책 실천에서 새롭게 등장한 접근방식 아동중심의 접근(Child Focus Approach)이다. 아동의 복지와 발달을 도모하기 위해서 아동보호중심의 체계를 적용하고 있는 영국과 미국 등 영미국가들을 중심으로 가족서비스와 예방서비스를 강화하고자 하는 정책변화의 시도들이 존재했다. 예컨대, 총체적인 가족지원(Wholistic Family Support)을 강화하고자 했던 영국의 Child Safeguarding System의 개혁, 지역사회 자원과의 연계를 통하여 저위기도의 아동을 지원하는 미국의 차별적 대응체계(Dual Response System) 등이 아동보호와 가족지원 사이의 새로운 균형점을 찾고자하는 아동보호체계의 새로운 접근법이라고 할 수 있다.

3. 동아시아 아동보호체계 비교연구의 틀

이상의 논의에서 살펴본 가족지원 대 아동보호로 구분되는 아동보호체계의 특징들은 유럽과 영미국가의 서로 다른 역사·문화적 전통 및 가치의 반영물이라고 해석될 수 있다. 왜냐하면, 특정한 아동보호체계는 아동, 가족, 공동체, 그리고 국가(사회)에 대한 각각의 국가가 가진 가치를 토대로 하는 사회구성체(social configuration)이기 때문이다. 이러한 맥락에서, 본 연구의 한중일 동아시아국가들의 아동보호체계 연구는 공통의 동아시아적 문화적 특성에 따른 유사성과 각국의 특수성에 따른 아동보호체계의 차이점을 분석하는 것에 그 목적이 있다.

한국, 중국, 일본에서의 아동보호체계 비교분석을 위해서 분석틀의 정교화 작업은 중요한 작업이다. 하지만, 현재의 단계에서 비교틀의 정교화 수준은 매우 낮은 편이다. 한중일 아동보호체계는 서구유럽의 아동보호 체계에 비해 미성숙한 단계에 있다. 또한 동아시아 내 한국, 중국, 일본

각국의 아동복지정책의 성숙도에 있어서 커다란 간극을 보이고 있는 것이 사실이다. 이로 인하여, 국가 간 직접적인 비교가 불가능하거나 데이터나 정보가 부족한 경우, 위기아동의 현황, 아동보호체계의 실태와 관련된 많은 부분이 미완의 공백으로 남아 있다. 이것이 본 비교연구의 한계이며 이는 이후 동아시아 사회복지 비교연구의 축적으로 통해 채워나가야 할 부분이기도 하다.

본 연구에서는 이러한 한계점을 전제로 하면서, 이상에서 논의했던 Gilbert et al. (2011)의 아동보호체계의 분석틀을 한중일 3국 아동보호체계의 비교틀로서 활용하고자 한다. Gilbert et al.의 비교틀은 아동보호를 중심으로 아동, 가족, 국가 사이의 상호관계방식을 보여줄 수 있다는 점에서 유용하다. Gilbert의 비교분석틀을 활용하여 다음과 같은 항목에 따라 한중일 사회복지체계를 비교 분석하고자 한다.

첫째, 개입의 동력과 관련하여 동아시아 국가의 아동보호체계는 가족 지원 중심인가? 아동의 보호 중심인가? 이러한 질문은 동아시아 국가가 공유하고 있는 강한 가족주의적 전통은 국가의 아동보호권과 어떻게 갈등하며, 이것을 해결하는 방식이 한·중·일 각국에서 어떤 유사성과 상이성을 보이는지 비교분석할 수 있다.

둘째, 국가의 역할과 관련하여, 중국의 사회주의적 시장경제와 한국과 일본의 자본주의적 시장경제로 대별되는 상이한 체제에서 아동보호와 관련한 국가의 역할은 다르게 나타날 수 있다. 이처럼, 공적 아동보호체계에서 각국에서 상이하게 나타나는 국가의 역할이 각국 아동보호체계 발전전망과 가능성과 어떻게 연관되는지 분석해보기로 한다.

셋째, 한·중·일 위기아동이 직면하고 있는 위기의 성격분석과 관련하여, 아동위기의 주요한 원인과 국가별 고유한 특징 및 유사한 특징을 비교분석하기로 한다. 또한 동아시아 3국에서 아동위기에 대한 접근방식과

관련하여, 잔여주의적 아동보호의 확대 또는 공동체 중심의 가족지원의 확대 중 어떠한 방식이 선호되는가?

넷째, 한중일 아동보호체계에서 개입의 시점과 관련하여, 각국에서의 개입의 시점의 적절성을 검토하고, 신고체계에 기반한 소극적 아동보호 체계에서 예방적 개입의 가능성은 과연 있는지 논의할 것이다. 2000년대 이후 일본의 아동보호체계 개혁에서 사전 예방적 개입의 예를 비교 분석할 필요가 있다.

다섯째, 한중일 아동보호체계에서 공적 개입의 목적을 비교분석할 것이다. 아동중심의 체계가 목적으로 하는 보호와 치료를 위한 것인가? 아니면 가족서비스 중심의 체계가 목적으로 하는 사회적 돌봄을 통한 위기의 예방을 목적으로 하는가?

여섯째, 한중일 아동보호체계에서 국가-부모 가족의 관계는 협력적인가 아니면 적대적인가? 신고와 조사를 기반으로 한 아동보호체계와 자율적 공동체적 돌봄과 지원을 기반으로 한 아동보호체계에서 부모-국가의 관계는 다르며, 이것이 동아시아 3국에서 어떻게 나타나는지 분석할 수 있다.

마지막으로, 권리의 균형 비교를 통해 부모와 자식의 관계성은 한중일 3국에서 어떻게 나타나는지 분석할 수 있다. 이와 관련하여 아동의 권리 보장에 대한 사회적 관심이 지속되어온 일본에서 아동보호체계 내에서 아동의 기본권보장은 어떻게 이루어지는지 중국과 일본과 비교하여 살펴 보기로 한다. 동아시아 국가에서 부모와 자식의 관계성에 대한 이해에 있어서 또 하나 고려해야 할 요소는 '가정 내 차별'의 허용과 부모자식의 관계성이다. 이상의 분석틀을 기초로 한중일 아동보호체계에 대한 보다 구체적이고 종합적인 이해를 높일 수 있을 것이다.

제 3 장

한국의 위기아동 현황과 아동보호체계

제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능

제2절 공적 아동보호체계의 발전과정

제3절 위기아동 현황진단

제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망

3

한국의 위기아동 현황과 << 아동보호체계

제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능

아동보호체계를 개념적으로 규정하는 것은 아동정책의 추진 과정에서 한 국가와 사회가 위기아동 보호의 책임 소재를 어떻게 규정하고 있는가라는 문제와 그 결을 같이한다. 아동의 출생과 양육이 한 가정 내의 사적 공간에서 이루어지기 때문에 발달위기 상황에 노출된 아동에 대한 보호의 책임도 개별 가정에 있다고 본다면, 국가의 책무성과 기능은 제한적일 수밖에 없다. 그러나 아동을 단순한 성인(양육자)의 피 보호대상으로서가 아니라 독립적인 인격 주체로서 성장 단계별 고유의 발달 특성을 갖는 사회 구성원으로 인정할 때, 위기아동의 보호는 더 이상 개별 가정의 책임일 수 없다. 헌법에서 보장하는 모든 국민의 인간으로서의 존엄과 가치, 그리고 행복 추구권에 대해 불가침적 기본 인권을 보장하는 국가의 의무가 아동 인구집단에 대해서만 예외일 수 없기 때문이다.

아동이 경험할 수 있는 위기의 종류나 심각성에 대한 수용 정도, 그리고 그러한 위기 상황에 대한 보호의 방식은 한 사회의 사회경제적, 정치적, 문화적 배경에 따라 매우 상이하다. 하지만 아동의 건강한 성장발달을 담보하기 위한 보호의 일차적 목적과 아동이 경험하는 근원적 성장환경으로서 원가정(family of origin)을 안정적으로 유지, 기능토록 하는 기본 원칙에 대해서는 별다른 이견이 없을 것이다. 위기상황에 노출된 위기아동을 보호하기 위한 구체적인 보호조치 내용과 수단, 위기상황의 개입 방식 및 보호의 주체 등이 다를 뿐, 아동 보호체계가 지향하는 방향성

은 크게 다르지 않기 때문이다.

따라서 아동보호체계의 개념적 다차원성은 아동보호 관련 쟁점에 대한 정책적, 법제도적 접근의 스펙트럼 안에서 협의 또는 광의의 접근을 가능하게 한다. 일반적으로 아동보호체계를 협의로 접근할 경우는 대체로 아동의 성장과정(주로 가정내)에서 이루어지는 학대와 방임, 유기와 폭력으로부터 아동을 보호하는 일련의 체계로 정의되어 왔다. 이 경우, 위기상황이 발생에 따르는 공적 주체의 사후적 개입과 치료중심의 접근이 핵심이 된다.

반면, 광의의 아동보호체계는 학대, 방임, 유기, 폭력 이외에도 아동의 건강하고 행복한 성장발달에 직·간접적으로 부정적 영향을 야기할 수 있는 잠재적 위기요인까지 적극적으로 개입하거나 사전 예방적 접근을 중시한다. 나아가 발달위기 요소에 노출되더라도 아동과 그 가족이 순기능적으로 적응하고 위기상황을 모면할 수 있는 건강한 보호요인을 강화하는 측면까지 고려할 수 있다.

이에 따라 광의의 아동보호체계는 아동이익 최우선의 관점에서 아동권리를 보호하고 이들의 권리의 침해를 예방하는 차원으로까지 확장할 수 있다. 이 경우, 아동정책 또는 아동복지정책 전반과 그 경계가 모호해질 수 있다. 영국이나 미국의 경험들을 살펴보면 대체로 협의의 개념으로 아동보호체계에 접근하고 있는 반면, 북구 유럽의 복지국가들에서는 보다 광의의 접근 방식을 채택하고 있는 것으로 보인다. 그러나 명백한 사실은 최근에 이르러 사회·경제적, 문화적 맥락과 법제도나 관련 정책의 방향은 아동보호체계에 대해 점차적으로 광의의 접근을 옹호하고 있는 추세로 판단된다.

1. 아동보호정책의 주무 부처

한국의 공적 아동보호체계의 주관 부처는 보건복지부와 여성가족부로 분리되어 있다. 이는 UN 아동권리협약에서 아동을 만 18세 미만의 사람으로 구분하고 대부분의 국가에서 이와 같은 연령기준을 준용하고 있지만, 한국의 경우 해당 연령의 정책대상을 아동과 청소년으로 발달단계에 따라 구분하고 있기 때문이다. 구체적으로 살펴보면 <표 3-1>에 제시된 바와 같이 아동과 청소년이 법적 규정에 따라 또는 법률 적용대상의 연령에 따라 구분되고 있다.

아동복지법에서 아동은 만 18세 미만의 사람으로, 민법에서의 미성년자는 18세 미만의 자로 규정되어 있다. 그런데 청소년기본법과 청소년복지지원법, 그리고 청소년활동진흥법 및 청소년보호법 등은 이와 상이한 연령 기준으로 청소년의 연령을 규정한다. 예를 들어 청소년기본법에서 청소년은 9세 이상 24세 이하를, 청소년복지지원법은 9세 이상 18세 이하를, 또한 청소년보호법은 19세 미만으로 명시하고 있다. 한편 실종아동 등의보호및지원에관한법률의 경우 실종 아동은 14세 미만으로, 소년법에서 소년은 19세 미만으로 규정하고 있다. 이와 같은 연령 기준에 근거하여 보건복지부는 아동대상의 보호 관련 업무를, 여성가족부는 청소년 대상의 보호 정책을 주관하는 이원 체계를 구성하고 있는 것이다.

〈표 3-1〉 관련 법령에 나타나는 한국의 아동 및 청소년 연령기준

법률	연령 범위	0~5세	9세	13세	17세	18세	24세
영유아보육법	(영유아)6세 미만						
아동복지법	(아동)18세 미만						
실종아동 등의 보호 및 지원법	(실종 아동)14세 미만						
청소년기본법	(청소년)9세 이상~ 24세 이하						
청소년보호법	(청소년)만 19세 미만						
소년법	(소년)19세 미만						
민법	(미성년자)18세 이하						

보건복지부의 조직도 상에서 나타나는 조직체계와 아동보호 업무 관련 기능을 살펴보면 우리나라 아동보호 관련 정책의 집행이 크게 보육서비스로 대표되는 돌봄영역과 보호대상 아동에 대한 각종 보호서비스를 전달하는 보호 영역으로 분리되어 있는 특징을 볼 수 있다.¹²⁾ 광의의 아동보호 정책은 아동정책과 그 경계가 뚜렷하지 않기 때문에 아동의 단계별 발달 특성을 고려할 때, 발달위기에 노출되거나 또는 잠재적 위기 환경에 있는 아동의 보호와 돌봄 과정이 상호 배타적인 개별적인 서비스 영역으로 구분하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 한국의 아동정책은 영유아를 대상으로 시행되는 돌봄 정책과 보호가 필요한 아동에 대한 보호조치 및 취약, 위기 아동 대상의 선별적 아동복지 정책이 정책집행 거버넌스의 구조적 특성에 따라 명확하게 구분되고 있다. 이에 따라 보건복지부의 조직 내에서 보호가 필요한 아동을 대상으로 하는 업무는 인구아동정책관 산하의 아동복지정책과와 아동권리과에서 담당하고 있고, 돌봄(care) 서비스 전달을 위한 보육정책은 보육정책관 주관 하에 주무과인 보육정책과를 중심으로 보육사업기획과와 보육기반과에서 담당하고 있다.

12) 보건복지부 조직도는 http://mohw.go.kr/front_new/sg/ssg0101mn.jsp 참조

한편, 청소년이 경험할 수 있는 발달위기 요인에 대한 정책적 대응 업무는 여성가족부의 청소년정책관에서 관리·집행하고 있다. 청소년정책관에는 청소년정책과, 청소년활동진흥과, 청소년자립지원과, 청소년보호과, 청소년매체환경과, 그리고 학교밖청소년지원과 등이 설치되어 있다. 아울러 청소년의 성적 보호 및 성범죄와 성매매로부터의 보호정책은 여성가족부 권익증진국 산하 아동청소년성보호과에서 별도로 정책집행을 담당하고 있다.¹³⁾

주무부서로서 보건복지부와 여성가족부 이외에 학교생활 중의 위리아동에 대한 보호 관련 업무는 교육부의 소관으로, 교육부의 학교정책실에 학생복지정책관을 마련하고 학생복지정책과, 학교생활문화과, 학생건강정책과 및 방과후학교지원과 등이 관련 업무를 담당하고 있다. 아동이 유해 환경에 노출되거나 발달위기의 상황으로부터의 효과적 보호 받을 수 있도록 학교와 가정의 협력적 연계체계가 매우 중요하다. 아동기의 상당 시간을 학교 환경에서 보내고 있기 때문이다. 따라서 아동의 주요 활동이 이루어지는 발달환경을 관할하는 주무부처 간의 관련 업무 처리를 위한 네트워크의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다.

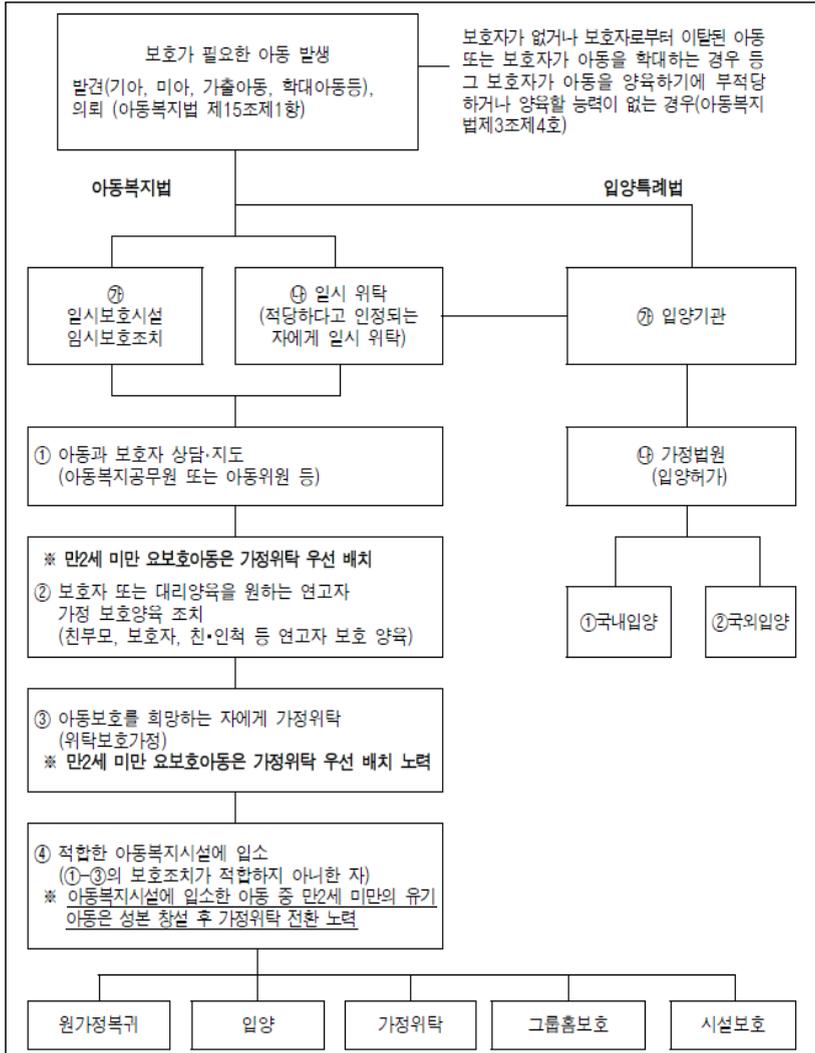
2. 공적 아동보호체계의 구성 및 주요 기능

한국의 공적 아동보호체계는 ‘보호가 필요한 아동’이라 분류되는 선별적 대상에게 주양육자를 대신하는 대리적 보호나 또는 지지적·보충적 서비스를 제공하는 것을 우선으로 한다. 이에 따라 아동복지법(제15조1항)은 지자체 장이 관할 구역 내에서 발생하는 보호대상 아동을 발견하거나 보호자의 의뢰가 있는 경우 아동 이익 최선의 원칙에 따라 보호조치를 취

13) 여성가족부 조직도는 <http://www.mogef.go.kr/korea/view/intro/intro03-01.jsp> 참조.

하도록 하고 있다(그림 3-1 참조).

[그림 3-1] 한국 아동보호체계의 보호조치 흐름도



주: 2014 아동분야 사업안내, 보건복지부.

보호대상 아동이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 수 있는 능력이 없는 경우로 아동복지법은 규정하고 있다(아동복지법 제3조 4항). 또한 보호조치의 유형으로서 친가정 복귀 또는 연고자 가정의 대리양육 조치를 우선 실시하도록 지침으로 제시하고 있으며¹⁴⁾ 상황이 여의치 않은 경우에는 가정위탁이나 아동복지시설입소, 전문치료기관 입소 또는 입양을 공식적 보호체계에 포함한다(보건복지부, 2014).

아동보호체계의 주요 시설 특성별 기능을 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾ 발달위기에 노출되어 원가정으로부터 분리 보호가 필요한 아동을 일정기간 또는 비교적 장기간에 걸쳐 보호시설에서의 일상생활을 영위하는 형태의 시설보호는 양육시설, 일시보호 및 보호치료시설, 자립지원시설 등에서 제공되고 있다. 한편 탈시설화의 영향으로 시설보호를 지양하고 가정과 같은 환경에서의 아동보호 방안으로 소년소녀가정이나 가정위탁, 그리고 입양이 아동보호를 위한 정책방안으로 고려되고 있다.

2013년 12월 말 기준으로 243개소의 양육시설에서 14,630여 명의 아동이 시설보호를 받고 있으며, 11개의 아동보호치료시설에는 비행아동 및 비행 우려가 있는 아동으로서 보호자가 부재하거나 친권자의 신청에 의해 또는 가정법원으로부터 위탁 받은 아동을 대상으로 전문 상담 및 심리치료와 인성, 학습교육 등을 제공하면서 시설보호를 제공한다. 한편, 아동 양육시설 등에서 만18세에 이르러 퇴소하였으나 취업준비 또는 최

14) 연고자 보호양육은 친부모, 조부모, 친·인척에 의한 대리양육을 의미함

15) 공적 아동보호체계에 포함하는 서비스의 유형 및 서비스 제공기관은 정부 공식문서의 자료를 통해 확인하고 제시하고 있는바, 집필자가 최근 발표한 김지연 외(2015, 발간예정)의 연구 및 2015년도 아동복지학회 춘계학술대회 발표자료, '아동보호의 공적 책임 강화를 위한 전달체계 개편의 쟁점과 과제', 그리고 박세경 외(2014)의 연구결과와 관련된 내용을 재구성하여 제시하였음.

초 취업기간 동안 자립을 위해 일정기간 보호가 필요한 대상에게 숙소 및 식사를 제공하는 자립지원시설은 전국에 12개소가 설치되어 256명이 생활하고 있다. 이밖에도 탈시설화의 영향으로 가정과 같은 환경에서 요보호 아동을 보호할 수 있는 공동생활가정이 489가구 설치되어 있으며, 약 2,500여 명의 아동이 원가정으로부터 분리되어 생활하고 있다.

〈표 3-2〉 한국의 발달위기 아동 대상 시설보호 유형 및 주요 서비스

(단위: 개소, 명)

시설보호 구분	기관수	보호아동 수	주요 보호서비스 내용
아동양육시설	243	14,630	아동보호, 급식, 보건, 상담, 교육훈련 등 서비스 제공
아동일시보호시설	12	335	보호가 필요한 아동의 일시보호 및 향후 아동 양육대책수립과 보호조치 수행
아동보호치료시설	11	497	전문상담, 심리치료프로그램, 인성 및 학습교육, 사회성 개발 등
아동자립지원시설	12	256	숙소 및 식사 제공
공동생활가정	489	2,438	아동 5~7인 가구 구성하여 가정적인 분위기에서 사회적응능력을 배양할 수 있도록 하는 보호형태

자료: 김지연 외(2015, 발간예정)에서 재인용.

시설보호의 형태는 아니지만 보호대상 아동의 위기 유형이나 보호조치에 따른 필요 서비스를 대면으로 직접 전달하는 다양한 보호주체들이 아동보호체계 내에서 활동하고 있다. 아동 보호조치의 마지막 수단이라고 할 수 있는 입양서비스를 총괄하는 입양기관, 학대아동 보호를 위한 전문적 서비스 제공기관으로서 아동보호전문기관, 가정위탁 아동과 위탁가정을 지원하기 위한 가정위탁지원센터, 지역사회 내에서 취약계층 아동의 돌봄과 보호를 담당하는 지역아동센터, 그리고 저소득취약계층 아동 및

가족을 대상으로 통합적 사례관리를 실시하는 드림스타트 사업 등이 보건복지부의 대표적인 보호 주체들이다.

2013년 기준 한국의 전체 아동입양의 75% 가까이가 국내입양으로 2012년도 입양특례법 발효 이후 입양의 감소추세가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 국외입양의 경우에도 2008년 이후 격감하고 있다. 현재 4개소의 국내외 입양기관과 16개소의 국내입양 전담기관이 설치·운영되고 있다. 입양아동의 발생유형을 살펴보면 미혼모(부)의 아동이 90% 이상을 차지하고 있어, 이들의 친가정 양육을 지지·지원할 수 있는 사회적 지원 방안의 취약성을 단적으로 확인할 수 있다. 한편, 입양특례법의 시행으로 입양절차의 공개성이 미혼모(부)의 출산의명성에 대한 욕구와 상충하는 문제가 발생하고 있어, 과도기적인 상황에서 입양제도의 보완책이 필요하다는 목소리가 커지고 있다. 더욱이 한국은 장애아동의 입양이 거의 어려운 현실에서 국내입양 우선 추진의 원칙으로 인해 입양대기 기간이 길어지고 있다는 우려도 제기되고 있다.

〈표 3-3〉 한국의 아동 입양 현황

(단위: 명)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
국내입양	1,306	1,314	1,462	1,548	1,125	686
국외입양	1,250	1,125	1,013	916	755	236
계	2,556	2,439	2,475	2,464	1,880	922

자료: 보건복지부(2014), 보건복지통계연보.

가정위탁의 경우, 대략 1만4천여 명의 아동이 보호를 받고 있다. 그런데 현행 가정위탁 세대의 규모는 요보호 아동을 가정과 가장 유사한 환경에서 보호하기에는 턱없이 부족한 현실로, 매년 신규 가정위탁 세대의 비율이 전체의 약 25% 수준에 불과하다. 실제로 2012년 기준으로 6,926명

의 보호가 필요한 아동이 신고·접수되었으나, 신규 위탁가정은 1,715세대에 불과하였다. 뿐만 아니라 위탁가정에 대한 사례관리는 가정위탁지원센터를 중심으로 제공되고 있으나, 전국에 설치된 17개 센터를 통해 적절한 사후관리 및 모니터링을 제공하기에는 역부족의 상황으로 보인다. 그 결과 가정위탁이 종결된 이후 아동의 원가정 복귀에 따르는 발달위기요인을 제거하거나 부정적 영향을 최소화하기 위한 가족지원서비스가 취약한 실정이다.

〈표 3-4〉 한국의 보호가 필요한 아동에 대한 가정위탁 현황

	계		대리양육		친인척위탁		일반위탁	
	세대수	아동수	세대수	아동수	세대수	아동수	세대수	아동수
2014	11,169	14,596	7,294	9,776	3,086	3,843	789	977
2012	11,030	14,502	7,230	9,732	3,037	3,831	763	939
2011	11,630	15,486	7,463	10,205	3,351	4,260	816	1,021
2010	12,120	16,359	7,849	10,865	3,365	4,371	906	1,123
2009	12,170	16,608	7,809	10,947	3,438	4,503	923	1,158

자료: 보건복지부(2014), 보건복지통계연보.

위기아동에 대한 사례관리 서비스를 제공하는 드림스타트의 경우, 0~12세 아동과 그 가족을 대상으로 하되, 국민기초생활보장제도 수급가구, 차상위계층, 조손가정 및 한부모가정, 학대피해 아동 등을 우선으로 사례관리 및 지원서비스를 제공하고 있다. 시군구에 설치된 드림스타트 지원센터는 최소 7명에서 최대 10명의 인력이 배치되어 있는데, 공무원 최소 3인(팀장, 사회복지직, 보건직 등)과 민간 아동통합서비스 전문요원 4~7명으로 구성된다. 하지만 시군구당 1개소의 설치는 전체 시군구의 취약, 잠재위기 아동의 수요를 감당하기에는 역부족인 현실로, 이로 인해 드림스타트에 의한 적극적인 대상자 발굴과 예방서비스를 기대하기 어렵다. 아울러 아동보호서비스의 파편적 서비스의 불연속성이 우려되는 가

장 심각한 문제는 보호기간이 종료되는 12세 아동을 공식적으로 연계할 수 있는 아동보호서비스 연계망이 구축되어 있지 못하다는 것이다.

지역아동센터는 2008년 이후 지역사회 중심의 빈곤아동 보호 및 복지 서비스 확충의 일환으로 꾸준히 확충되고 있는 아동서비스 기관이다. 18세 이하의 아동을 서비스 대상으로 하지만 실질적으로 주 이용아동은 초등학교 재학연령의 아동으로 파악되고 있는데, 2013년 기준, 전체 이용아동의 35%가 초등학교 저학년 아동, 39%는 초등학교 고학년 아동으로 나타났으며, 중학생은 18%, 고등학생 이용은 3.4%에 불과하였다. 지역아동센터가 초등학생의 방과후 보호에 주요한 역할을 담당하고 있다고 하지만, 유사한 사업 간의 협력 및 연계가 취약하며, 단기간의 양적 확충에 따르는 열악한 운영 여건과 서비스 제공인력의 전문성 한계로 인한 서비스 내실화의 미흡성은 문제로 지적되고 있다.

한편, 여성가족부에서 주관하는 청소년 CYS-Net은 청소년 대상 복지 서비스 총괄 연계망으로서 그 사업내용의 일부로서 위기 청소년의 발굴과 보호 및 지원활동을 전담하도록 하고 있다. 실질적으로는 전국 시군구에 설치된 청소년상담복지센터에 CYS-net을 설치하도록 하여 학업중단 및 가출, 성매매, 폭력, 자살, 우울증 및 각종 중독 등의 위기에 노출된 청소년에 대한 일시보호 및 상담서비스, 긴급 구조, 의료지원과 학업지원, 자활지원 등을 제공하고 있다.

아울러 가족단위의 보호서비스 제공은 건강가정지원센터를 통해 이루어진다고 볼 수 있다. 2013년 현재, 한국건강가족진흥원을 비롯하여 151개 시도 및 시군구에 지역 센터가 설치되어 있으며, 서울, 부산, 대전, 울산, 경남 등의 5개 센터는 광역센터로 운영되고 있으며, 다문화가족 지원사업, 가족문제 해결, 가족문제 예방 및 역량강화, 가족친화 문화조성, 가족돌봄서비스 등을 주요 사업으로 수행하고 있다. 건강가정지원센터의

경우, 가족 사례관리 및 가족역량지원사업 등은 사업대상을 지나치게 협소하게 제한하고 있다. 또한 일반가정 대상의 가족지원 사업 중심으로 서비스 전달이 이루어지면서, 조손가족이나 저소득 한부모가족으로 잠재적 아동학대 피해 가족, 일반 한부모가족 및 미혼모(부) 가정 등 보호가 필요한 아동의 발달환경에 대한 지속적이고 체계적인 사례관리를 실시하는데에는 구조적 한계를 갖고 있다.

청소년을 대상으로 하는 여성가족부 소관의 시설보호는 2014년 기준으로 103개소가 설치되어 있는 청소년 쉼터에서 제공되고 있다. 물론 일시보호나 24시간 이내 또는 최대 3개월까지의 단기 보호서비스가 제공되는 쉼터가 대부분이다. 하지만 보호기간이 중장기에서 최대 2년까지 유지되는 쉼터 생활이 가능한 경우도 포함된다. 한편 발달위기의 청소년을 대상으로 직접적인 보호서비스를 제공하는 것은 아니지만 18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 모자가족 또는 부자가족을 위한 모·부자 보호시설이 설치되어 있다. 그러나 모자보호시설은 전국적으로 41개소가 설치, 1,338명이 생활하고 있으며, 부자보호시설은 1개소의 정원 20명으로 수요대상 규모와 비교하여 서비스 공급규모가 상당히 제한적이다.

그밖에 최장 3년의 모자보호시설에서의 보호기간 종료되어 시설퇴소에 따른 자립준비가 미흡한 경우 입소하여 보호생활을 최장 3년 연장할 수 있는 모자자립시설이 3개소(정원 41세대) 있다. 또한 배우자의 학대, 가정폭력으로부터 아동의 건강과 안전 및 여성의 안전보장을 위한 일시 지원복지시설이 설치되어 있다. 더불어 최근 미혼모의 증가와 함께 부각되는 미혼모의 출산과 출생아동의 안전을 담보할 수 있도록 미혼모자가족복지시설이 33개소 설치되어 있다.

〈표 3-5〉 한국의 위기청소년 및 가족지원 보호시설의 유형 및 주요 서비스

시설 유형	기관수	보호 인원	대상 및 주요 보호서비스 내용	
청소년 쉼터	103	405,204 (연인원)	가출청소년대상 기간별 보호(일시-24시간, 단기-3개월 및 중장기-2년 쉼터): 청소년의 생활보호, 숙식제공, 학업, 상담, 자립역량강화, 고층처리, 문화 활동 등 가정과 사회로의 복귀 지원	
모자보호 시설	41	1,388	만 18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 모자가족 대상	무료시설거주, 숙식 및 기초생계급여 혹은 한부모가족급여 제공, 방과후 지도, 아동 급식비 지급, 심리상담, 직업연계 등 (최장3년)
부자보호 시설	1	20세대	만 18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 부자가족	
모자자립 시설	3	41세대 (정원)	만18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 모자가족, 모자보호시설에서 퇴소한 모자세대로서 자립준비가 미흡한 모자가족	
미혼모자 가족복지 시설	33	784명 (정원)	미혼의 임신여성 및 출산 후 보호를 요하는 여성	무료 숙식, 분만의료혜택, 자립지원 등 (최장1년)
공동생활 가정	30세대		독립적인 가정생활이 어렵고 일정기간 공동으로 가정을 이루어 생활하면서 자립을 준비하고자 하는 모자, 부자, 미혼모 가족	주거제공 및 자립 프로그램 (최장2년)
가정폭력 피해자 보호시설	66	842세대	가정폭력 피해자로 보호가 필요한 자를 대상, 무료숙식 및 법률, 심리 상담, 치료지원서비스	
성폭력 피해자 보호시설	23	218세대	성폭력 피해자로 보호가 필요한 자를 대상, 무료숙식, 법률 및 심리상담, 치료지원, 자립지원, 아동취학지원, 기타 경비지원	
성매매 피해청소년 지원시설	15	197	청소년 성매매피해자를 대상으로 숙식 및 보호, 상담, 의료법률 지원서비스와 자활을 위한 직업훈련, 진학교육 지원	

자료: 김지연 외(2015, 발간예정)에서 재인용.

제2절 공적 아동보호체계의 발전과정¹⁶⁾

한국의 경우 아동보호체계의 작동에 필요한 법적 기반의 마련은 1960년대로 거슬러 올라간다. 1961년 아동복지법이 제정된 이후 한국의 아동 보호 및 복지 관련 제도의 발전과정은 크게는 1960년대 이전의 제도화 준비 단계, 1960~70년대의 제도 도입과 선별주의적 보호단계, 1980~2000년대의 제도전환기, 그리고 2000년 이후는 아동보호체계의 성숙기 정도로 구분할 수 있다(이용교 외, 2014; 보건복지부, 2014; 박세경 외, 2005; 이현주 외, 2003).

1. 제도화 준비 단계(1960년대 이전)

1960년대 이전까지 제공된 공적 아동보호서비스는 1950년 6.25 전쟁 이후 발생한 고아나 기·미아의 기본 생활을 보장하기 위한 시설 보호가 주를 이루었다. 그나마 전쟁고아나 기아, 미아를 보호하는 시설의 운영비의 대부분도 외국의 원조에 의한 것이었다. 따라서 당시의 아동보호는 제도적 보호체계 내에서 체계적인 서비스 전달이기 보다는 다분히 구호적인 성격을 갖는다. 실제로 1960년도 총 복지시설의 수는 472개소인데, 이 중에서 80%가 아동복지시설이었으며, 이들 시설 운영예산의 42% 정도는 민간 외국단체의 원조에 의한 것이었다. 한편 입양은 전쟁 직후 외국군의 주둔 과정에서 발생한 혼혈 고아를 보호하기 위한 방편으로서 시도되었고, 1950년대 중반을 넘어서면서 혼혈아 이외의 요보호 아동에 대한 해외입양이 시작되면서 홀트아동복지회, 십자군연맹, 한국봉사회 등의 민간 사회복지기

16) 공적 아동보호체계 관련 법제도 수립 및 정책의 변천 과정에 대한 통시적 개요를 제시하기 위해 본 보고서에 포함한 바, 관련 연구에 제시된 내용을 요약제시하고 있음을 미리 밝혀두는 바임.

관을 중심으로 국외 입양이 꾸준히 증가하였다(이현주 외, 2003).

2. 제도도입과 선별주의적 보호 단계(1960~1970년대)

1961년 아동복지법의 제정을 계기로 보호가 필요한 아동에 대한 국가 책임의 기본 원칙이 처음 법제화되었다. 이후 아동보호를 위한 외국의 원조가 점진적으로 감소하자 정부는 아동보호 관련 법적 책임 이외에도 관련 정책을 추진하기 위한 재정을 확보해야 하는 명백한 책임을 갖게 되었다. 또한 1961년에는 고아입양특례법이 제정되어 전쟁 이후 발생한 고아를 외국 가정으로 입양을 진행함에 따르는 기본 요건과 절차를 규정하였다. 그러나 ‘고아수출국’의 오명을 지우기 위해 국외 입양뿐만 아니라 국내입양도 권장해야 한다는 사회적 인식이 확산되어 1976년에는 입양특례법으로 개정되었다. 1970년대에 들어서 모자보건법과 입양특례법 등이 제정되면서 입양과 가정위탁보호, 그리고 탁아서비스의 확대가 주요 정책과제로 등장한다. 1970년대 후반에는 불우한 아동의 건강한 성장 발달을 위한 대책 수립 등으로 시설아동 결연사업이 시작되기도 하였다. 당시 시설보호 아동의 규모는 1967년 6만 5천여 명에서부터 1970년대 이후 점차 감소하기 시작하였으나 여전히 단순 보호절차에 의한 대규모 시설보호의 특성을 보였다(이용교 외, 2014).

한편 취약계층이나 결손가정의 아동을 대상으로 제공된 탁아서비스는 1968년 탁아소를 ‘어린이집’으로 명칭을 변경하고, 미인가 탁아시설 임시 조치요령의 공표로 탁아소가 양적으로 크게 증가하였다. 이 후 탁아시설 운영부서가 보사부에서 내무부로 흡수되고 명칭도 새마을 유아원으로 바뀌어 운영되었다(이현주 외, 2003).

3. 제도 전환기(1980~1990년대)

불우아동을 정책 대상으로 선별적 보호서비스를 제공하던 한국의 아동 보호체계는 1980년대 초, 아동복지법을 아동복지법으로 전면 개정하면서 보편주의적 제도로 발전하는 계기를 마련하였다. 이전의 선별적으로 제한된 일부의 보호대상이 아니라 전체 아동을 대상으로 하는 보호와 복지에 대한 국가의 책임을 분명히 하고, 서비스의 전문화와 다양화를 지향한 것이다. 이에 따라 기존의 대규모 시설 수용보호 방식은 점차 그룹홈이나 가정위탁 등 재가보호와 지역사회 내의 보호 방식으로 전환하는 탈시설화의 정책적 노력이 경주되었다(이현주 외, 2003).

특히 단순 시설보호에서 지역사회 내 재가보호 방식으로 보호형태의 다양화와 전문화의 뚜렷한 계기를 마련한 것은 1991년 한국이 비준한 UN 아동권리협약이다. UN 국제아동권리협약은 43개 조항에 걸쳐서 보장되어야 할 다양한 아동권리를 담고 있는 구속력 있는 협약으로, 1989년에 출범한 이래 세계 194개 국가가 가입하고 있다. 조약 비준 이후 한국도 UN아동권리위원회에 국가보고서를 제출하고 정기적으로 심의를 받고 있으며, 심의과정에서 한국의 아동권리 보장을 위한 제도적 개선 조치들이 권고되었다. 특히 아동보호체계 관련하여 탈시설화의 노력에도 불구하고 여전히 시설보호 중심의 요보호아동 보호 체계를 지적받으면서 대리가정 보호서비스의 미비, 국내입양의 부진, 소년소녀가정제도의 불합리성 등 요보호아동 보호 방식의 개선을 권고 받았다. 이러한 권고사항은 공적 아동보호체계 관련 정책방향의 설정에 주요한 가이드라인으로 작용한 것으로 평가된다(박세경 외, 2005).

4. 아동보호체계의 전환기(2000년대 이후)

2000년대 이후 아동보호체계는 사회경제적 급변하는 외부 여건에 대응하여 법제도적 측면에서도 다양한 변화를 경험하고 있다. 아동의 인권과 권리, 학대피해 아동에 대한 보호와 아동 안전 등이 사회적 이슈로 등장하면서 본격적인 보편적 서비스를 경험하게 된다. 가장 먼저, 2000년도에 이루어진 아동복지법의 재개정을 통해 학대 피해아동에 대한 보호와 예방체계 마련을 위한 법적 규정을 마련하고 아동보호전문기관을 통해 아동학대 예방과 보호서비스가 제공되기 시작하였다. 다시 2011년에는 아동복지법이 전부 개정되어 아동종합기본계획의 수립 및 아동종합실태조사의 실시 근거를 마련하였다. 또한 2011년에는 입양촉진 및 절차에 관한 특례법을 입양특례법으로 전면 개정하여 아동의 친가족(원가정) 보호를 우선하고 입양의 진행절차에서 국가의 공식적 관리·감독 기능을 강화하도록 하였다(보건복지부, 2014).

아동정책이 범부처에 걸쳐 정책적, 제도적 조정을 필요로 하게 되자 아동보호체계 관련 정책 조정 기능을 확보하기 위해 2004년 아동복지법의 개정을 통해 아동정책조정위원회와 실무위원회를 설치·운영함으로써 위원회 산하 아동정책실무위원회에 아동권리, 아동안전, 빈곤아동·청소년 분과위원회를 운영하였다. 한편 국무조정실 주관으로 ‘어린이보호·육성 종합계획’, ‘어린이안전종합계획’ 및 ‘빈곤아동 희망투자전략’ 등 위기의 아동을 보호하기 위한 범부처 차원의 다양한 제도와 정책이 논의되기도 하였다(박세경 외, 2005).

또한 2012년의 법개정을 통해서도 시군구 가정위탁지원센터의 설치 근거를 마련하고 보호대상 아동의 자립을 지원하기 위한 근거도 마련하였고, 소년소녀가정제도를 폐지하였다. 지난 2013년에는 아동학대로 인

한 피해 아동의 사망사고로 학대에 대한 정책적 관심이 고조되면서 아동 학대 범죄의 처벌과 피해아동 보호절차를 강화한 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법이 제정되어 시행되기에 이르렀다(이용교 외, 2014).

그러나 위기의 아동을 보호하기 위한 국가 책임성을 실체화하기 위한 기초적인 법제도적 근거가 확보되는 성과에도 불구하고 체감되는 아동보호체계의 현실은 녹록치 않다. 이는 관련된 사업과 정책추진을 위한 예산의 투입과 인력의 배치 등 실질적인 제도 추진력을 확보하는 데에는 제한적이어서 아동보호체계의 효과적 가동에는 여러 가지 한계가 드러나고 있기 때문으로 사료된다.

제3절 위기아동 현황 진단¹⁷⁾

아동보호체계의 작동에 있어 대상자의 선정은 서비스의 효과성은 물론 서비스 전달의 효율성 제고 측면에서도 매우 중요하다. 이와 관련하여 박세경 외(2014)의 연구에서는 위기아동에 대한 다음과 같은 전제들을 사회적으로 함께 고민하고 정책적 합의와 인식 공유가 필요하다고 제안하고 있다.

첫째, 아동이 노출되는 발달위기는 원가정으로부터 양육될 수 없는 상황과 같이 가족 자체로부터 나타나는 경우가 빈번하기 때문에 가족과 분리된 아동 개인 단위의 접근이 아니라 가족 내의 아동에 대한 가족단위 접근이 필요하다. 둘째, 아동가족이 생활하는 지역사회의 사회경제적, 정치적 외부효과 때문에 위기상황에 노출되거나, 일상생활에서 일어날 수 있는 인사사고나 자연재해와 같은 위급한 사건·사고로도 아동에게는 치명적인 발달위기가 될 수 있다. 셋째, 현재 작동하고 있는 아동보호체계

17) 박세경 외(2014)와 박세경(2015)의 관련 내용을 재구성하였음.

의 정책효과를 확인하고 정책운영 과정의 모니터링 목적으로도 발달위기 아동을 정확하게 파악하고 구분할 필요가 있다. 이는 아동을 보다 건강하고 안전한 환경에서 성장할 수 있도록 하는 국가의 공적 책임을 구체화하는 과정이지 결코 위기아동을 낙인찍기 위한 것은 아니다.

아동보호체계의 정책 대상을 표적화(targeting)하거나 선별하는 과정에서 지나치게 폭넓게 대상을 인식·포괄하게 되면 보호 체계를 통해 전달되는 서비스의 효과성·효율성은 제한될 수 밖에 없다. 반대로 지나치게 구체적 상황에 대한 개입만을 전제하거나 포함하는 경우, 보호 기회의 형평성에 대한 논란과 함께 아동의 건강한 성장발달을 위협하는 사각지대를 양산시킬 수 있다(박세경 외, 2014).

보건복지부는 전국 시군구 단위의 보고(행정) 통계를 바탕으로 2014년도 12월 말을 기준으로 공적 보호체계를 통한 보호가 필요한 아동 규모가 6,014명 수준이라고 밝힌바 있다.¹⁸⁾ <표 3-6>에 따르면 보건복지부의 연도별 요보호아동 발생 및 조치현황 통계에서 제시되는 한국의 보호대상 아동의 규모는 꾸준한 감소 추세를 보이고 있다. 실제 시군구의 보호 체계에 접수된 보호대상 아동을 귀가시키거나 연구자 인도한 경우는 전년(2013년) 대비 다소 증가하였으나 통계가 집계된 1997년 이후 지속적인 감소 추세이다. 마찬가지로 보호대상으로 집계된 아동의 발생 원인을 살펴보면 전반적인 감소추세가 뚜렷하게 나타난다. 실제, 세계적인 금융 위기 이후 경제위기의 여파가 한국 경제 전반은 물론 노동시장과 개별 가정의 양육기능까지 위협하던 2008년에 비해서 35% 가량 감소한 규모이다. 이는 또한 2014년도 기준 전체 18세 미만의 아동 인구가 9,317천여

18) 아동복지법 3조는 보호자가 없거나 이탈된 아동 또는 학대의 경우 등 보호자 양육이 부적당하거나 양육 능력이 없는 경우의 아동을 “보호대상아동”으로, 건강한 성장발달에 필요한 기초적 조건을 갖추지 못해 사회적, 경제적, 정서적 지원이 필요한 아동을 “지원대상아동”으로 정의하고 있음. 이에 따라 정부 공식 통계에서 요보호 아동이 발생 요인은 기아, 미혼모, 미아, 비행가출부랑, 학대, 부모의 빈곤 및 실직, 부모사망 또는 질병, 이혼 등으로 유형화하여 관리하고 있음

명이라고 할 때, 대략 0.06% 수준에 불과하다(박세경, 2015).

하지만 보호대상 아동의 현황을 제시하는 기준으로서 보호 발생 요인의 구성을 검토해 보면 현행 보호체계가 발달위기 요인을 다차원적으로 고려하고, 이에 대응하는 사전 예방적 개입과 체계적인 보호서비스의 제공, 그리고 적절한 사후관리와 모니터링을 기대하기 어렵다. 이는 보호대상 아동 규모가 대상 아동의 발견에 따르는 신고·접수의 단계에서 확인된 정보가 아니라 지방자치단체를 통해 해당 지역에 설치된 대안양육 시설 등에 보호 조치가 완료된 아동의 발생 사유에 대한 사후적 수집·보고 자료에 근거하고 있기 때문이다. 따라서 발달위기의 아동을 적극적으로 포함하지 못하게 되면서 잠재 위기대상에 대한 예방적 조기개입은 현실적으로 차단되어 있다.

〈표 3-6〉 발생 유형별 보호필요 아동의 신고·접수 현황

연도	귀가 연고자 인도											전 체
		기아	미혼모 등	미아	비행 가출 부랑	학대	부모 빈곤 실직	부모 사망	부모 질병	부모 이혼 등	소계	
2014	1,020	282	1,226	13	608	1,106	308	460	66	1,037	4,994	6,014
2013	814	285	1,534	21	512	1,117	338	545	133	1,535	6,020	6,834
2012	1,077	235	1,989	50	708	1,122	448	553	166	1,675	6,926	8,003
2010	1,370	191	2,804	210	772	1,037	586	772	203	2,015	8,590	9,960
2008	2,388	202	2,349	151	707	891	1,036	732	274	2,943	9,284	11,672

자료: 보건복지부, 요보호아동 발생 및 조치현황 자료 재구성.
http://www.mw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp

〈표 3-7〉 연도별 한국 보호필요 아동의 조치 현황

연도	양육 시설 등	일시 보호 시설	장애 아동 시설	공동 생활 가정	소 계	소년 소녀 가정	입양	가정 위탁	입양 전 위탁	소 계	전체
2014	1,818	666	10	606	2,900	13	393	1,300	388	2,094	4,994
2013	1,731	801	39	686	3,257	20	478	1,749	516	2,763	6,020
2012	2,272	676	25	775	3,748	117	772	2,289	-	3,178	6,926
2010	2,445	1,751	23	623	4,842	231	1,393	2,124	-	3,748	8,590
2008	2,997	1,261	39	667	4,964	178	1,304	2,838	-	4,320	9,284

자료: 보건복지부, 요보호아동 발생 및 조치현황 자료 재구성.

http://www.mw.go.kr/front_new/jb/sjb030301vw.jsp

앞서 검토된 공적 아동보호체계의 주요 보호주체들이 보호하고 있는 아동 수를 근거로 관련 정부부처의 입장이나 일련의 정책추진 여건 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 한국의 보호필요 아동에 대한 보호 아동 수는 대략 4~5만여 명으로 추정된다(박세경 외, 2014). 앞서 현행 한국의 아동보호체계에서 집계, 산출하여 발표하고 있는 보호 아동 발생의 요인에 대한 사후적 접근으로는 아동보호의 예방적 기능을 기대하기에 상당히 제한적일 수밖에 없음을 지적하였다. 이는 보호대상 아동 통계가 관리하고 있는 보호대상의 발생 원인의 유형화 기준에서도 여실히 드러나는 한계이다.

사실, 아동발달의 관점에서 볼 때, 기아, 미혼모, 미아, 비행·가출부랑, 학대, 부모의 빈곤 및 실직, 부모사망 또는 질병, 이혼 등의 사유만으로는 발달위기의 광범위하고 일반적인 특성을 포괄하는 것은 불가능하다. 아동기는 독립적 생존이 어려운 발달단계로서, 성인(부모 또는 주양육자)의 돌봄, 보호, 교육 및 심리정서적 지지와 지원이 반드시 필요한 시기이다. 아동이 생활하고 있는 가족은 물론이거니와 그 가족이 관계하는 외부 환경과의 끊임없는 상호작용의 과정에서 발달단계에 따른 독립적 인격체로 성

장이 가능해진다. 따라서 아동보호체계가 아동의 건강한 성장발달을 담보하고, 이러한 과정에서 미래사회의 건강하고 안정된 사회구성원을 육성하는 중요한 사회체계로 작동하기 위해서는 아동에게 노출될 수 있는 다양한 위기로인을 사전적, 예방적으로 미리 발견하고, 위기환경 또는 잠재적 위기환경에 대한 개입(intervention)과 보호서비스를 전달할 수 있어야 한다. 즉 위기아동의 발굴 이전에 위기로인을 사전적으로 제거함으로써 잠재적 위기아동의 발생을 원천적으로 차단하는 것도 포함해야 한다.

그렇다면 보다 적극적인 아동보호체계의 작동을 위해 보호체계가 고려할 수 있는 위기아동의 대상을 어느 수준까지 포함할 것인가는 발달위기에 대한 사회적 합의와 과감한 정책적 결단이 요구된다. 다만, 위기아동으로 발견된 사례에 대한 문제해결 중심의 개입과 치료적 사후 서비스의 제공, 그리고 이후 안정적인 일상으로 복귀 지원을 위한 사례관리나 모니터링 대상에는 기존 보건복지부에서 발표하는 공식 보호대상 아동, 아동보호전문기관의 학대사례 판정아동, 그리고 기존 보호시설에 생활하고 있는 아동은 당연히 포함되어야 한다. 아울러 청소년을 대상으로 보호서비스를 제공하는 여성가족부 소관 보호기관이라 하더라도 성폭력 피해자 보호시설이나 성매매 피해 보호시설, 그리고 청소년 쉼터 등에 등록된 청소년은 보다 적극적인 보호서비스 전달이 요구되는 집단이라 생각된다. 또한 법무부 소관의 소년분류심사원, 소년법원, 보호관찰소, 소년원, 그리고 소년교도소 등 교도행정시설 관련 청소년의 경우 우선적인 개입과 보호, 지원이 필요한 청소년이고 아동임에 틀림없을 것이다. 이들의 규모를 대략적으로 확인해 보면 2014년도 아동 전체인구 대비 대략 1.3% 규모인 118천여 명으로 집계되었다. 덧붙여 아동보호체계의 우선 보호대상은 아니더라도 상대적인 위기로출 개연성이 높은 관심 취약아동으로 학교폭력 피해아동이나 이혼가정의 아동, 빈곤가구 아동 및 저소득 한부모 또는 조

손가구의 아동에 대한 지속적 관심과 예방적 개입이 요구된다. 이들의 규모는 대략 791천여 명으로 전체아동 대비 약 8.5% 수준이다(박세경 외, 2014).

물론, 전술된 우선 보호대상 아동이나 관심 취약아동의 규모는 요보호 아동의 규모를 과대 추정했을 가능성도 분명히 존재한다고 볼 수 있다. 예를 들어 빈곤가정의 이혼 가구 아동의 비율이 비 빈곤가정의 이혼 가구보다 높을 수 있고, 학교폭력 피해아동이 제시된 다양한 보호대상의 유형화 기준과 절대적으로 배타성을 갖는 것은 아니기 때문이다. 그러나 이러한 과대추정의 가능성은 발달위기의 보편적 특성, 즉 어느 특정 계층이나 특정 발달단계에서만 발생하는 것이 아니라 언제, 어디서나, 누구에게나 일어날 수 있는 상황이라는 점을 고려하면 그 과대추정의 가능성이 일정 정도 상쇄될 수 있다고 본다.

〈표 3-8〉 한국의 아동보호체계 보호대상 아동의 확장 모델

위기아동 유형	규모	현행 관련 아동보호체계
시설보호 아동	14,630	양육시설 생활아동: 읍면동 및 시군구청 (사후)보고
가정위탁 아동	14,596	가정위탁지원센터: 읍면동 및 시군구청 (사후)보고
요보호 아동	6,926	아동시설, 아동보호전문기관, 가정위탁 지원센터: 읍면동 및 시군구청 (사후)보고
학대피해 아동	6,796	아동보호전문기관, 학대피해신고 112
그룹홈 거주 아동	2,438	그룹홈* 읍면동 및 시군구청 보고
국내입양 아동	922	입양기관* 읍면동 및 시군구청 보고
소년소녀가정 아동	796	읍면동 및 시군구청
성폭력 피해자 보호시설 아동	133세대 내 아동	상담소, 보호시설, 경찰청, 아동보호전문기관, 해바라기 아동센터, 여성긴급전화 1366,
가정폭력 피해자 보호시설 아동	8 4 2 세 대 내 아동 2100여명	가정폭력 피해자로 보호가 필요한 자를 대상, 무료숙식 및 법률, 심리 상담, 치료 지원서비스
성매매 피해 청소년 지원시설	197	상담소, 경찰서, 청소년 성매매피해자 보호시설, 여성긴급전화 1366
청소년 쉼터 생활 청소년	640	청소년 긴급전화 1388, 경찰서, 청소년 CYS-Net, 쉼터
소년범(강력범 제외)	68,236	경찰서, 소년법원, 소년분류심사원, 소년원, 소년교도소, 보호관찰소
우선 보호대상 아동	117,562명	(전체 아동대비 1.26%)
학교폭력 피해아동	62,000	학교, 경찰서, 병원, 117 신고 상담센터, Wee 센터, 교육복지투자우선사업
이혼가정 아동	100,312	건강가정지원센터
빈곤아동	304,672	드림스타트, 지역아동센터, 희망복지지원단
저소득 한부모·조손가구 아동	324,200	한부모가족 복지시설, 희망복지지원단, 지역아동센터, 건강가정지원센터, 시군구청 및 읍면동 주민센터
관심취약 아동	791,184명	(전체 아동대비 8.49%)
보호대상 아동의 확장선	908,746명	(전체 아동대비 9.75%)

자료: 박세경 외(2014)에서 수정후 재인용. 122p.

제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망¹⁹⁾

[그림 3-2]와 [그림 3-3]은 한국 아동보호체계의 현황을 집약적으로 제시하고 있다. 발달위기의 아동과 청소년, 그리고 그 가족에 대한 보호 및 건강하고 안전한 성장 환경을 지지·지원하는 것을 목적으로 설치·운영되고 있는 보호서비스의 제공 주체가 복잡하게 얽혀있다. 이들이 제공하는 서비스의 다양성은 위기아동의 지원에 있어 매우 중요한 자원이자, 보호대상 아동과 가정의 욕구에 보다 민감하게 반응하여 서비스를 제공할 수 있는 기반으로 작용하고 있을 것이다. 발달위기 상태의 다차원성이나 위기도 수준의 개별성 등을 고려할 때, 서비스 내용의 다양성은 충분히 긍정적으로 평가받을 수 있다. 그러나 기본적인 보호의 관점에서 볼 때, 위기아동의 보호에 대한 국가책임성, 공공성 논란이 끊임없이 제기되고 있는 상황에서 서비스 다양성으로 아동보호체계의 제한된 기능과 비효율성의 한계를 해소할 수는 없을 것이다. 마지막으로 본 절에서는 한국 아동보호체계의 과제와 전망을 정리하여 제시하고자 한다.

첫째, 위기아동 보호의 국가 책임성을 명확히 하여 아동보호체계의 공공성을 확보해야 한다. 지금까지 한국의 아동보호체계에서 보호대상 아동의 입양이나 학대아동 보호 관련 업무 등의 주요 기능과 역할이 민간기관에 의한 정부 위탁운영 방식으로 제공되어 왔다. 이 과정에서 국가는 민간 위탁기관을 선정하고, 관리하는 방식으로 위기아동 보호의 국가 책임에 대한 상당한 제한적 의무만을 수행해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 아동보호체계의 공공성 강화를 위한 구체적이고 중장기적인 로드맵을 우선 마련할 것을 제안한다. 공공성의 확보의 과제는 단기간에 쉽게 달성되기

19) 필자가 최근 발표한 김지연 외(2015, 발간예정)의 연구 및 2015년도 아동복지학회 춘계학술대회 발표자료, '아동보호의 공적 책임 강화를 위한 전달체계 개편의 쟁점과 과제' 및 박세경 외(2014)의 연구결과의 주요 내용을 재구성하였음.

[그림 3-3] 확장 아동보호체계가 고려해야 할 아동의 위기유형과 현행 관련 서비스 주제

범죄 범죄피해 보호 학대사망 및 재학대 자살	소년원, 소년교도소 아동보호전문기관	**경찰, 법원, 병원/보건소, 교정시설 등	
학대/방임	아동보호전문기관		
월가정 분리 및 대체·대리양육	아동양육시설 아동일시보호시설 아동보호치료시설 아동직업훈련시설	아동자립지원시설 아동종합시설 공동생활가정 소년소녀가정 아동보호	
가정위탁	가정위탁지원센터	위탁가정(아동)	
입양	입양(기관)		
실종	실종아동 지원사업		
빈곤·자립	디딤씨앗 통장(CDA)	지역아동센터	
한부모	모자보호시설 부자보호시설 모자자립시설 일시지원 복지시설	미혼모가족복지시설 공동생활가정 한부모가족 복지상담소	
	가정폭력	가정폭력 피해자 보호시설 가정폭력 피해자 상담소	
성폭력 성폭력/발달장애	성폭력 피해자 보호시설 해바라기 아동센터	성폭력 피해자 상담소	
성매매	성매매 피해자 청소년 지원시설		
학교폭력	학교폭력 SOS 지원단		
학교부적응/학업중단, 가출, 성매매, 폭력, 자살, 우울증 및 중독	청소년 쉼터 청소년 통합지원체계(CYS-Net) 청소년 전화 1388	청소년동반자 프로그램 두드림_해밀 Wee 프로젝트	
빈곤, 통합사례관리 결식	희망복지지원단, 드림스타트 아동급식지원		
소외	문화참여기회 확대		
가족보호	건강가정지원센터		
저소득, 한부모, 돌봄취약	방과후 아카데미, 방과후학교, 청소년 상담서비스 청소년 상담복지센터, 교육복지투자사업		
아동/청소년 활동	청소년 참여위원회 청소년 운영위원회 청소년 특별회의 지역사회프로그램	청소년 동아리활동 청소년 문화존 청소년 활동진흥센터 청소년 자원봉사활동	*종합사회복지관, 학교, 각종 민간기관
가족증진 및 기능강화	건강가정지원센터		

자료: 박세경 외(2014)에서 수정 후 재인용. 39p.

어렵다. 체계적이고 전략적인 추진 방안과 구체적인 목표수립이 전제되어야 하며, 지속적인 정책 추진의지가 뒷받침 되어야만 한다.

둘째, 현재의 보호서비스 전달 구조는 발달위기의 아동이 경험하는 위기 요인별 그 치명성이나 광범위성, 복합성, 다차원성 등을 정책적으로나 또는 서비스 전달과정에서 충분히 고려하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 중장기적으로 이들이 사회적 위기 요인으로 확산될 수 있는 가능성을 배제한 상태로 단순히 아동의 연령에 따라 단절되어 있다. 아동과 청소년으로 정책 대상을 구분하고, 관계부처에서 설치한 서비스 제공주체 중심으로 서비스 전달체계가 유지되면서 아동보호체계 전반의 혼란과 취약한 공적 기능이 한계 요인으로 작동하고 있는 것이다.

따라서 영유아기에서 아동기를 거쳐 청소년기로 성장, 발달하는 과정에서 아동의 욕구에 민감하게 대응하고 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 통합적인 보호체계의 구축과 서비스의 전달이 필요하다. 아동 및 청소년의 개별욕구에 대응하는 맞춤형서비스를 제공하면서, 생애주기의 변화에도 대응할 수 있도록 아동보호서비스와 청소년보호서비스가 통합 운영될 수 있는 보호체계 구축을 기대해 본다. 실제, 앞서의 연구들에서 대표적인 문제로 지적되는 바와 같이, 빈곤아동 사례관리 서비스인 드림스타트 서비스 이용 아동이 12세를 지나는 순간부터 드림스타트의 정책 대상에 포함될 수 없다. 12세를 기점으로 아동과 그 가족이 당면한 위기 상황이 일순간 해결될 수 있다면 전혀 문제가 아니지만, 가족생활에서 이러한 문제 해결은 사실상 기대하기 어렵다. 즉, 위기아동이 경험하고 있는 문제적 상황의 미해결 상태에서 현재의 지역사회 아동보호체계는 대안을 제시할 수 없다. 위기 또는 잠재위기 사례를 연계하여 아동의 안전과 함께 보호서비스의 지속성을 담보할 수 있는 기반이 부재하기 때문이다.

셋째, 위기아동이 발생하거나 발생 우려가 있는 잠재적 보호대상에게서 위기의 근원지가 아동의 가정환경이나 가족관계에서 발생된 것으로 파악되었을 때, 위기상황에 대한 개입은 보다 포괄적이고 다차원적으로 이루어져야 하며, 체계적인 보호서비스가 설계·제공될 수 있어야 한다. 현행 아동보호체계는 아동보호서비스와 가족지지·지원 서비스의 연계가 매우 취약하다. 아울러 위기신고 이후 위기관리 과정에 대한 사후 모니터링은 전무한 상황이다. 즉, 현재 한국의 아동보호체계는 발달위기 상황에 대한 최초 개입에서 종료, 나아가 사후관리까지의 일관된 책임소재가 불분명할 뿐만 아니라, 서비스 제공주체들의 책무성에 대한 인식도 제한적이다. 최초 보호조치를 결정하는 일선 담당자의 전문성 결여의 한계도 문제이거니와, 과중한 업무부담(인력부족) 관련하여 제기된 문제는 과거 10년 이상 끊임없이 제기되어왔지만 아직까지 별다른 개선방안은 마련되지 못하고 있다.

넷째, 아동보호체계의 운영을 아동이 생활하는 지역사회로 끌어서 바라보면 현행 체계의 한계는 더욱 여실하게 드러난다. 즉, 보호서비스 제공의 실질적 집행 과정에서 부처별, 제공기관별 주요 사업과 서비스 내용 등을 총괄적으로 조정하거나 연계할 수 있는 거버넌스가 구축되어 있지 못하다. 즉, 지역사회 단위로 보호체계의 기능을 기획·조정할 수 있는 컨트롤타워가 없다. 이러한 과정에서 보호 주체 간 위기아동에 관한 정보가 충분히 공유되지 못하고, 아동의 기본정보나 서비스 이용과정 등이 산발적으로 관리되고 있는 실정이다.

이와 같은 위기아동 보호체계의 파편적 분절성과 공공성 한계에 대해 UN 아동권리위원회(CRC/C/SR.1644 및 CRC/C/SR.1645)는 학대아동의 보호 및 발달위기 아동 보호를 위한 국가 책임을 공고히 할 것과, 구체적인 역할 강화 방안을 권고한 바 있다. 제3·4차 국가보고서 심의결과

에 따른 권고사항에는, 우선 공공부문(중앙정부, 지자체)의 책임이 분산되고, 기획·조정 및 관리기능이 취약하여 서비스 전달의 파편화와 분절적 서비스가 공급되고 있음을 문제제기 하고 있다. 또한 학교폭력 피해아동(왕따 포함)에 대한 우려와 아동보호전문기관의 확충에도 불구하고 관련 재정지원 및 인력이 충분하지 못하며, 학대·방임 피해아동의 외상후지원(PTSD)과 재활을 돕기 위한 지원 수준이 불충분성을 지적하였다. 이에 아동학대 신고의 법적 의무를 강화하고, 지역시설을 포함하여 아동보호전문기관을 확충할 것과 서비스 제공에 필요한 관련 인적, 기술적, 재정적 자원의 확대 배정이 필요하다고 보았다. 또한 대안양육제도에 대한 행정운영 평가 중심의 관리 체계를 지적하면서, 대안양육 서비스 제공인력의 전문성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 것도 권고한 것이다.

따라서 지역사회의 여건을 충분히 고려하여 지역적 특성에 맞는 아동보호체계의 구축과 그 과정에서 서비스 공급 주체들 간의, 또는 관련 부처들 간의 기능역할에 대한 총괄적 기획, 조정 기능을 담당할 수 있는 컨트롤타워 내지는 통합게이트웨이의 설치가 필요하다. 서비스 공급주체들 간의 거버넌스를 고려하고, 아동보호 책임의 공공성 측면에서 이들 컨트롤타워 내지 통합게이트웨이의 역할은 지방자치단체를 중심으로 공공영역이 수행, 전담하는 것이 적절하다고 판단한다.

마지막으로 가족과 가정으로부터 분리하여 아동의 성장발달은 물론 발달위기와 관련된 쟁점을 해결할 수 없다. 그럼에도 불구하고 위기아동의 가정환경에 대한 개입과 이들의 가정을 보호하거나 가족의 순기능을 회복하기 위한 서비스 연계는 매우 취약하다. 취약한 연계체계는 위기아동이 아동보호체계로 진입하였다 하더라도, 해당 위기요인을 적절히 치유하고 안정적인 발달환경으로서 원가정으로 복귀를 지원하기 위한 지속적인 모니터링과 사후관리를 기대할 수 없게 하였다. 따라서 아동의 발달주

기의 연속적 특성을 감안하여 아동의 욕구와 필요에 따라 가족체계까지 동시에 고려하는 포괄적 보호서비스의 개입 방안을 시급하게 마련해야 할 것이다.

아동보호체계에서 가장 중요한 것은 아동의 관점에서 가족단위의 아동 보호 우선 원칙을 실현하는 것이다. 아동 이익 최우선의 원칙을 바탕으로 위기상황에 대한 보호체계의 작동이 원가족으로 부터의 분리에서 시작하는 것이 아니라, 행복한 가정환경 안에서의 아동과 가족의 구조적, 기능적 보존을 위한 서비스를 우선적으로 고려함으로써 궁극적으로 가족기능을 강화하고 아동을 포함한 전체 가족이 행복해질 수 있도록 개별 가정과 지역사회의 참여와 역량 강화가 뒷받침되어야 한다.

제 4 장

중국의 위기아동 현황과 아동보호체계

제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능

제2절 공적 아동보호체계의 발전과정

제3절 위기아동 현황진단

제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망

4

중국의 위기아동현황과 << 아동보호체계

아동보호 문제의 핵심은 국가와 개인 및 가족의 관계의 문제라고 할 수 있다. 아동양육의 독립적이고 개인적인 영역으로 인식되어 온 가정에 국가가 개입하기 위해서는 개입의 근거와 법적 기초, 효율적인 개입과 관리의 체계를 확립해야 한다. 특히, 중국사회의 경우, 양육에 대한 전통적인 관점과 체계를 정당한 훈육방식으로 용인하는 문화가 여전히 강력하게 작동하고 있다. 이러한 중국의 전통적인 가족주의적 가치관은 아동보호의 공공성을 확립하고 강화해 가는데 있어서 고려해야 할 중국의 특수성이라 할 수 있다. 중국의 위기아동현황과 아동보호체계에 대한 선행연구들은 그 주요한 원인을 중국인들의 아동 학대에 대한 인식수준의 한계로부터 찾고 있다(Qiao, 2015). 중국에서 아동에 대한 폭력 및 학대는 여전히 은밀한 사회 문제로 존재하고 있으며, 가정 내 아동을 대상으로 한 심각한 폭력만을 ‘폭력’이라고 인식한다.

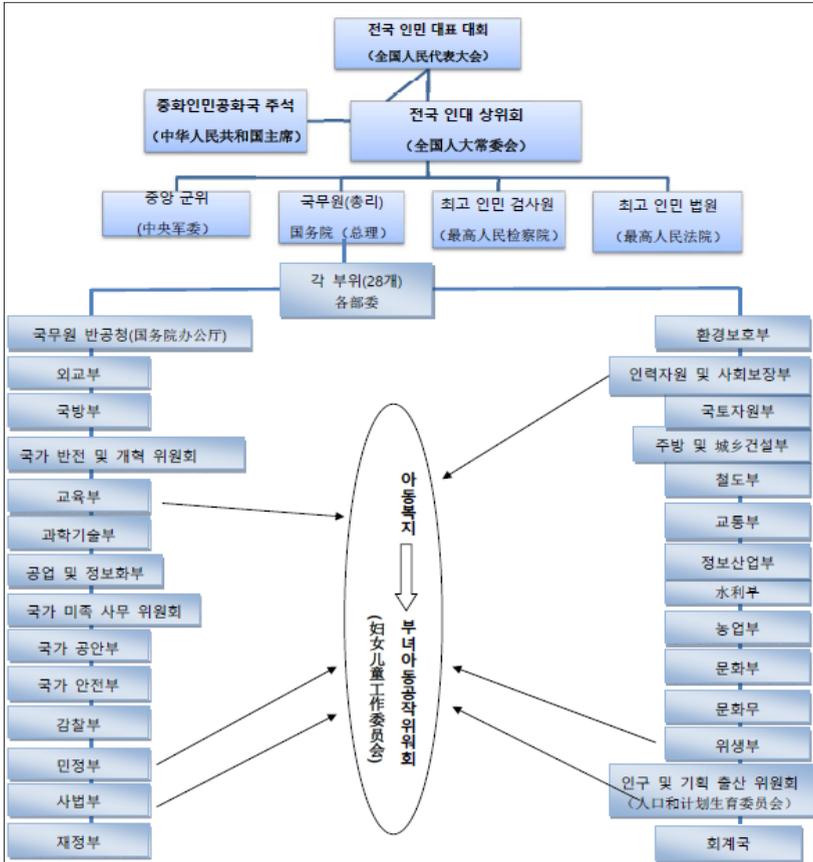
그럼에도 불구하고 중국에서 아동의 권리보장과 아동보호의 공적 개입의 필요성에 대한 사회적 인식이 높아지고 있으며 최근 중국의 민정부와 UNICEF, 대학의 연구기관들을 중심으로 아동보호체계 시범사업 등 공적 아동보호체계를 구축하기 위한 법적, 제도적 노력을 계속해 오고 있다. 본 장에서는 중국의 공적 아동보호체계의 법적 제도적 환경을 검토하고 보호를 받고 있는 위기의 아동의 유형과 규모 등 현황을 파악함으로써 중국 아동보호체계의 과제와 향후 전망을 진단해보고자 한다.

제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능

1. 제도적 환경

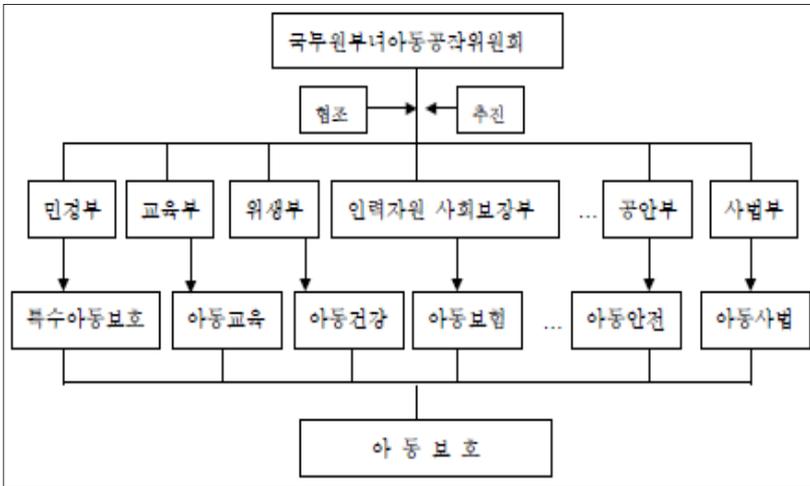
중국의 전체적인 공적 아동보호의 조직체계는 국무원 부녀아동공작위원회(妇女儿童工作委员会)와 전국부녀연합회 등을 대표로 한 의사협조기구와 정부부문, 그리고 군중조직이 구성하고 있다(그림 4-2 참조).

[그림 4-1] 아동복지의 행정조직 및 관련부서



먼저, 최고 단계의 의사협조기구인 ‘국무원 부녀아동공작위원회’는 중국정부 차원에서 여성·아동의 권익보호 업무를 책임지는 최고단계의 의사결정기구로 35개의 구성단위를 포함한다(중국 민정부, <http://www.nwccw.gov.cn/html/51/n-125251.html>). 그 중, 민정부, 인력자원 및 사회보장부, 교육부, 위생부, 사법부,公安部가 주로 아동보호의 직능을 담당하는 부문이다. 국무원 부녀아동공작위원회는 정기적으로 연석(联席)회의를 개최하고, 정부 관련부문의 부녀아동 발전강요(綱要)의 제정과 시행 등을 포함한 아동여성업무를 추진하고 정부 관련부처 사업을 인적, 재정적, 물질적 자원을 제공함으로써 지원한다. 또한 각 성 및 자치구, 직할시 인민정부 산하 부녀아동공작위원회의 업무를 지도·감독한다(国务院妇女儿童工作委员会机构简介, <http://www.nwccw.gov.cn/html/51/n-125251.html>).

[그림 4-2] 중국정부아동보호조직 체계도



조직부문 차원에서 민정부, 위생부, 교육부 등은 아동보호 업무를 주관

하거나 직접적으로 전개하는 부서를 설치하고 있다(그림 4-2). 민정부는 사회복지와 자선사업촉진사(社会福利与慈善事业促进司), 사회사무사(社会事务司), 사회구조사(社会救助司), 중국아동복지 및 수양증심(中国儿童福利和收养中心), 사회복지증심(社会福利中心) 등의 내부조직을 설치하고, 고아, 장애아동, 유랑구걸아동 등 특수아동의 양육, 재활, 생활보장 등의 보호 및 복지보장업무를 담당하고 있다.

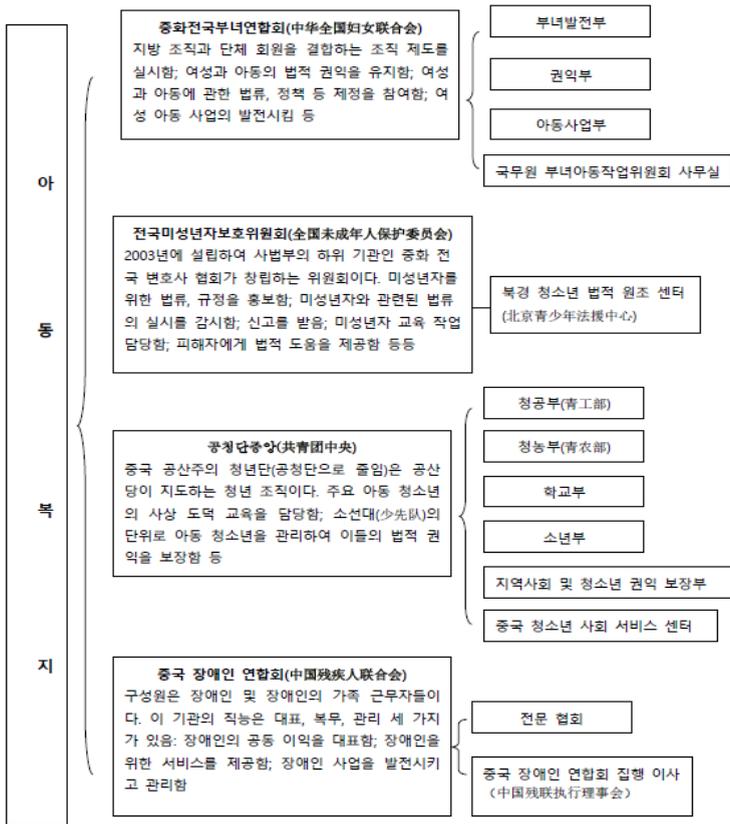
위생부는 부녀유아보건 및 사회위생사(妇幼保健与社区卫生司)를 내부에 설치하여, 여성과 유아의 공중보건 등의 업무를 전담하고 있다. 특히, 출생 시 장애, 선천적 장애의 예방 및 감소를 위한 정책, 여성과 유아의 건강과 보건, 마을위생, 건강교육기구 건설에 대한 규범을 제정, 조직 및 실시한다.

교육부는 기초교육부서(基础教育司)와 직업교육 관련부문을 설치하고 있는데, 아동 의무교육을 책임지고, 특수교육 또는 직업교육을 발전시킴으로써 모든 아동의 교육받을 권리를 보장한다. 이와 동시에, 교육부는 ‘관심하일대공작위원회(关心下一代工作委员会)’를 설립하고, 다양한 유형별(예: 가정교육, 마을교육) 교육을 통하여 청소년의 건강한 성장을 촉진한다.

이밖에, 부녀연합회와 공산당 청년단 등의 군중조직이 있는데, 이는 중국만의 특수한 형태의 단체조직이다(그림 4-3). 군중조직은 행정적인 성격을 가지고 있는 조직으로서, 정부의 아동보호 업무를 협조하고 있다. 전국 부녀연합회는 국무원 부녀아동공작위원회 외에도 아동공작부(儿童工作部)를 설치하고 있는데 아동보호와 관련된 법률, 법규 초안의 제정 및 시행에 참여한다. 또한 학교 외 교육의 추진에 참여하며 아동의 건강한 성장을 위한 사회 환경을 조성하기 위해 힘쓴다. 공산당 청년단은 소년부(少年部), 마을과 청소년 권익보호부(社区和维护青少年权益部)를 설치하

고 있고, 중국 청소년사회서비스중심을 위주로 아동의 사상 및 교육과 과학, 문화 등 다양한 교육활동을 전개하고, 미성년자 보호와 미성년자 범죄예방 등 업무를 담당한다.

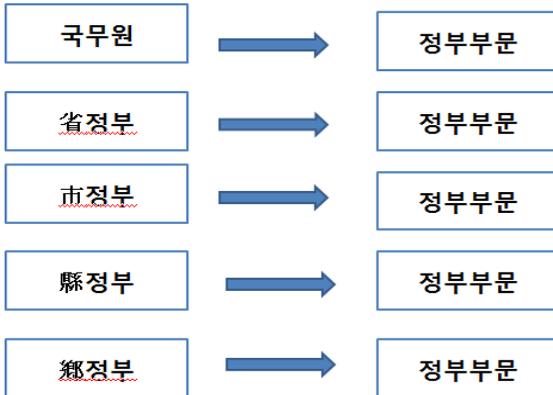
[그림 4-3] 아동복지제도와 관련된 정부가 조직하는 준중기관



중국 지방정부의 아동보호를 위한 행정체계는 중앙정부의 행정 조직 체계와 기본적으로 일치한다(그림 4-4). 즉, 중국 지방행정체계는 각 省(자치구, 자치시), 市(주), 縣(구) 등 3단계로 구성되며, 중앙과 일치하는

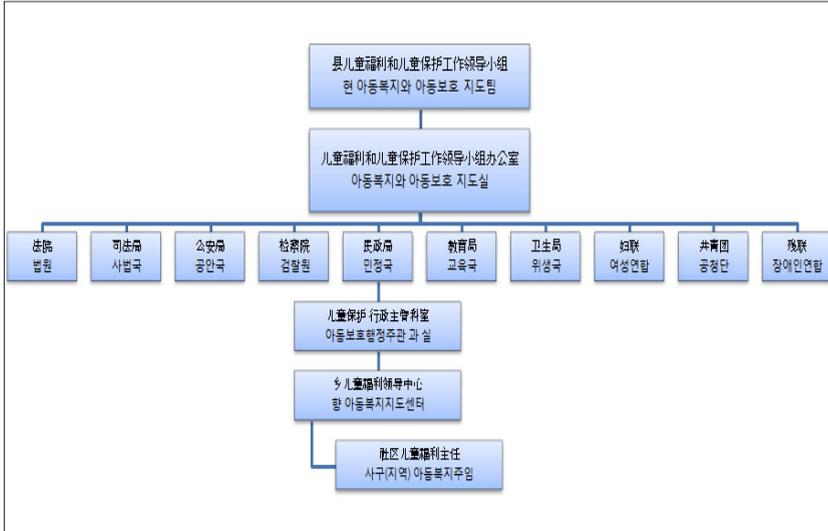
아동보호 행정조직 체계를 갖추고 있다. 지방정부는 중앙 정부의 지시에 따라, 각 지역의 실제 상황을 고려하면서 아동 보호 사업을 실시하고 있다. 예를 들면, [그림 4-5]는 현재 중국에서 시행중인 아동보호시범사업의 현급 아동보호조직을 보여주고 있다. 국무원 산하 중앙부처들과 동일한 체계로 구성되어 있으며 현(縣)정부에서는 민정국, 교육국, 위생국 등이 아동보호를 위한 지방정부조직으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

[그림 4-4] 중국정부의 중앙-지방 행정구조



자료: 김윤권 외. (2012). 중국정부의 행정제도와 행정자원 및 정책수단에 관한 연구. 대외정책연구원, p.37 재구성

[그림 4-5] 아동보호시범사업의 현급 아동보호조직



자료: Qiao Dongping (2015) Child Welfare and Child Protection in China

이상의 검토를 통하여 중국에서 취약한 위기아동의 예방과 보호를 전담하는 공공 영역의 아동보호체계는 아직까지 구축되지 못하고 있으며 아동업무는 중앙과 지방의 다양한 정부부문의 분화된 역할과 기능으로 나누어져 있음을 알 수 있다. 공적인 아동보호전달체계의 부재로 인한 가장 큰 문제점은 아동보호의 관리 책임이 민정부, 교육부, 부연 그리고 사법 기관 등 여러 가지 부서 및 인민 단체로 나누어져 있거나 때론 부재하다는 점이다. 분절적이고 중첩적인 아동보호체계로 인하여 보호의 사각지대에 놓인 대다수의 위기아동들이 존재하며, 이들을 보다 체계적이고 효율적으로 보호할 수 있는 공적 보호체계를 확보해야 필요성에 대한 사회적 인식이 높아지고 있다.

전국적인 공적 아동보호체계를 구축하기 위한 시도로서 민정부 및 대학의 연구기관, 국제 비정부기구 등을 주축로 활발하게 이루어지고 있다.

2010년부터 민정부, UNICEF, 북경사범대 중국공익연구원, 그리고 기타 다수의 대학들이 연합하여 하남, 산서, 운남, 사천, 신장웨이우얼 자치구 총 5개 성(구, 시)의 12개 현, 120개의 마을에서 중국아동복지시범사업(2010-2015)을 시작하였다. 중국 아동복지 시범사업은 종합적인 아동보호체계를 구축하기 위한 기초로서 위기아동의 욕구를 파악하고 필요한 복지서비스를 지원하는 것을 목적으로 한다. 아동복지 시범사업의 해당 지역에는 ‘아동복지주임’(儿童福利主任)을 배치하여, 이들 전문인력들이 위기아동의 상황을 파악하고 아동 및 가정에게 필요한 복지 서비스를 지원하는 역할을 한다. 지원의 범위와 내용은 매우 다양하며 호적 신청, 생활지원, 의료지원, 교육지원, 사회참여, 아동보호 등을 포함한다.

2. 법적 환경

현재 중국에서는 아동학대와 방임을 금지하고 아동복지를 보장하는 총괄적인 전문법률이 제정되지 않은 상태이며 다음과 같은 아동관련 법률로 분산되어 있다.

- <중화인민공화국헌법>(《中华人民共和国宪法》) (1982년 실행함, 2004년 수정함) 제33조, 46조, 49조
- <중화인민공화국민법통칙>(《中华人民共和国民法通则》)(1987) 제11조, 12조, 14조, 16조, 18조, 104조, 103조
- <중화인민공화국입양법>(《中华人民共和国收养法》)
- <중화인민공화국혼인법>(《中华人民共和国婚姻法》)
- <중화인민공화국교육법>(《中华人民共和国教育法》)제29조 : 교사는 학생의 인격을 존중하고, 학생을 차별대우해서는 안 되며, 학생을 체벌해서는 안 되고, 인격을 모독해서는 안 되며, 학생의 합법적 권익을 침해해서는 안 된다.

- <중화인민공화국의무교육법>(《中华人民共和国义务教育法》)
- <중화인민공화국헌법>(《中华人民共和国宪法》) 제 49조: 혼인, 가정, 모친, 아동은 국가의 보호를 받는다. 혼인의 자유를 제한하는 것을 금지하고, 노인, 부녀, 아동의 학대를 금지
- <예방미성년자범죄법>(《预防未成年人犯罪法》)
- <치안관리처벌법>(《治安管理处罚法》)
- <부녀권익보장법>(《妇女权益保障法》)
- <장애인보장법>(《残疾人保障法》)
- <미성년노동력 사용 금지법>(《禁止使用童工规定》)
- <미성년자보호법> 1991년 제정, 2006년에 개정되었는데, 미성년자에 대한 가정폭력, 학대, 유기 등을 금지(제10조)

이상과 같은 아동학대 관련법들의 대부분은 조작성이 결여되어 있기 때문에 운용성의 문제가 있으며 아동 학대를 예방하고 학대 아동을 보호하기 위한 법적용의 한계를 가진다. 첫째, 아동학대행위에 관한 법적 규정의 불완전성이 존재한다. 아동학대의 범주가 구체적으로 규정되어 있지 않다. 예를 들면, 아동방임과 정신적 학대에 대한 법률규정이 포함되어 있지 않으며 처벌은 학대의 범주에서 제외되어 있다. 또한 학대행위 금지기 구호적인 규정에만 그칠 뿐 어떤 행위들을 금지하는지에 대한 구체적인 세부적인 규정이 결여되어 있다.

둘째, 아동학대의 처벌규정이 개괄적이며 조작성이 결여되어 있다. 아동학대범이 없기 때문에 형법 상의 학대죄를 적용해야 하는데, 이는 범죄주체와 범죄대상이 가족구성원 사이일 때만 성립한다는 한계가 있다. 따라서 가정 외 학대행위에 대한 처벌에는 적용될 수 없으며 학교나 유치원, 미성년자보호시설, 아동복지시설의 학대사건은 형법상 학대죄 적용

의 사각지대로 남아있다. 또한 피해자가 중상을 입거나 사망하면 2년 이상 7년 이하의 유기징역형을 받는데, 만약 중상이나 사망이 아닐 경우, 피해자가 직접 고소를 해야만 처벌이 가능하다. 즉, 아동학대의 피해자인 아동이 가해자인 부모를 직접 고소하지 않으면 처벌받지 않는다(不告不理)는 점에서 법적용의 제약이 매우 크다고 할 수 있다.

셋째, 신고제도 규정의 모호성으로 인해 신고제도의 실효성이 낮다. <미성년자 보호법>(《未成年人保护法》) 제6조는 미성년자의 합법적 권익을 침해하는 것을 인지한 단체나 개인은 이를 제지하거나 유관부문에 고발(检举) 또는 신고(控告)해야 한다고 규정하고 있다. 하지만 신고의 주체가 불분명하고 법적 강제성이 약하기 때문에 신고제도의 효과성은 여전히 의문시되고 있다.

넷째, 아동보호를 위한 개입과 관련된 법적 규정이 부재하다는 문제점이 있다. 아동보호와 관련한 공적 개입대책과 관련하여 <아동발전강요(儿童发展纲要)(2001-2010)>라는 공문이 유일한데, 아동 권익에 대한 원칙적인 규정만이 있을 뿐 구체적인 보호 및 개입방식에 관련된 내용은 결여되어 있다.

이상과 같은 기존의 아동복지 관계법규의 분절성과 비체계성, 비전문성으로 인하여 아동복지제도와 정책의 정합과 개선을 기대할 수 없음은 당연하다. 이러한 문제의식에서 출발하여, 2012년 제 11기 전인대(中国全国人大) 5차 회의에서 아동복지조례가 제정 건의되었고 아동복지법의 입법화가 추진되고 있다. 여기에는 가정폭력 방지, 아동학대 방지를 위한 법조항이 포함될 예정이며, 위법범죄행위에 대한 사후처벌의 성격이 강한 기존의 <미성년자보호법>과는 달리 아동의 권리를 사전에 적극적으로 보호하기 위한 예방체계 구축에 초점을 두고 있다 (赵川芳, 2014) .

〈표 4-1〉 중국전인대와 상설위가 반포 실시한 아동보호관련 주요법률

직능부문	반포시기	관련 규정, 정책, 규정의 명칭	적용영역
전인대	1954년 반포 2004년 수정	중화인민공화국 헌법	아동권리
전인대	1979년 반포 2006년 수정	중화인민공화국 형법	소년사법
전인대	1979년 반포 1996년 수정	중화인민공화국 형사소송법	소년사법
전인대	1980년 반포 2001년 수정	중화인민공화국 혼인법	혼인가정
전인대	1986년 반포	민법통칙	아동감호, 사법보호
전인대	1989년 통과 2004년 수정	중화인민공화국전염병예방치료법	아동전염병예방 치료
전인대	1986년 반포 2006년 수정	중화인민공화국의무교육법	아동의무교육
전인대	1991년 반포 2006년 수정	중화인민공화국민사소송법	소년사법
전인대	1991년 반포 1998년 수정	중화인민공화국수양법	아동수양
전인대	1994년 반포 2009년 수정	중화인민공화국 산모영아보건법	산모 영아 건강
전인대	1991년 통과 2006년 수정	미성년자보호법	아동보호
전인대	1999년 통과 2012년 수정	중화인민공화국 미성년자범죄예방법	범죄예방
전인대	2001년 반포 2004년 수정	중화인민공화국 인구나 계획생육법	산아제한

〈표 4-2〉 국무원과 부속부문이 반포한 아동보호 관련 주요법규 및 정책

중국 국무원이 제정한 아동보호 관련 일부 행정법규			
직능부문	반포시기	관련 규장, 정책, 규정의 명칭	적용영역
국무원	1992년 2001년 2011년	중국아동발전규획강요	아동발전
국무원	1988년 반포 2011년 수정	군인 구휼우대 조례	자녀우대
국무원	1998년 반포	유동인구 계획생육 공작관리방법	산아제한
국무원	2001.6	중국 산모영아 보건법 실시방법	산모영아 보건
국무원	2002.10	아동근로자 사용금지 규정	동공 사용금지
국무원	2003.7	도시생활 무정착 유랑구결인원 구제 관리방법	유랑아동구제
국무원	2005.3	백신유통과 예방접종 관리조례	면역접종
국무원	2006.1	에이즈병 예방치료 조례	에이즈 예방치료
국무원	2007년	중국 부녀 아동 인신매매 반대 행동계획 (2008~2012년)	아동 구출
국무원	2009	유동인구 계획생육 공작 조례	유동인구계획생육
공산당 중앙국무원	2009	의약위생체제 심화개혁에 관한 의견	아동의료보험
국무원	2010	국무원 판공청의 고아 보장 업무 강화에 관한 의견	고아기본생활보장
국무원	2011	유랑미성년자 구제 보호 업무의 강화와 개선에 관한 의견	미성년자 보호
국무원	2012	스쿨버스 안전관리 조례	학생교통안전
국무원	2012	국무원 판공청이 교육부 등 부문에 하달한 도시생활 농민공자녀의 의무교육 이후 현지 진학시험 참가의 업무 개선에 관한 통지	아동교육
국무원	2013	중국 인신매매 반대 행동계획 (2013-2020년)	아동 인신매매
국무원	2013	교육부 등 부문에 하달한 중학교 소학교 숙소 안전보장 장기 효율체제 건설 의견에 관한 통지	학교 숙소 안전
국무원	2014	사회구제 잠정방법	아동구제

국무원의 각 직능부문이 제정한 아동보호 관련 내용의 부문규장과 정책문건			
직능부문	반포시기	관련 규장, 정책, 규정의 명칭	적용범위
교육부	1989	유아원 관리 조례	아동교육
국가교육위 위생부	1990	학교위생 공작조례	아동건강
위생부	1994 2010 수정	탁아소, 유아원 위생보건 관리방법	탁아 위생
공안부	1995	공안기관의 미성년범죄사건 처리에 관한 규정	소년사법
위생부	1996	학교 집단급식 위생 감독방법	식품안전
민정, 재정, 교육, 위생 등 6개부서 위원회	1997	장애고아 아동 복지사업의 진일보 발전에 관한 통지	고아, 유기영아와 아동복지원건설 강화
교육부, 공안부	1998	유동아동소년 취학 잠정방법	유동아동교육
민정부	1999	사회복지기구 관리 잠정방법	장애고아, 유기 영아의 양호, 재활과 위탁관리
국무원비준 민정부반포	1999	외국인 재중국 수양자녀 등기방법	아동수양
사법부	1999	미성년범죄자 관교소 관리규정	소년사법
민정부	1999	중국공민 수양자녀 등기방법	고아수양
민정부	2001	장애인 사회복지기구 기본규범	장애아동
민정부	2001	아동 사회복지기구 기본규범	아동복지
최고인민법원	2001	미성년자 형사사건 처리에 관한 약관 규정	소년사법
최고인민검찰원	2002	인민검찰원 미성년자 형사사건 처리 규정	소년사법
민정부	2003	가정기양관리 잠정방법	아동 가정기양
민정부	2004	생활이 어려운 에이즈병 환자, 환자가 죽과 남겨진 고아 구제 업무의 강화에 관한 통지	에이즈병 아동 구제
민정부, 교육부	2004	도농 특수 곤경 미성년자 교육구제 업무의 진일보 개선에 관한 통지	아동교육

112 저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교연구 - 한중일 비교를 중심으로

국무원의 각 직능부문이 제정한 아동보호 관련 내용의 부문규장과 정책문건			
직능부문	반포시기	관련 규장, 정책, 규정의 명칭	적용범위
민정부, 중앙종합치리판 공실, 교육부, 공안부, 공산당 청년단 중앙지부, 전국부녀연합회 등 15개 부문 위원회	2006	고아구제업무 강화에 관한 의견	고아 구제
민정부	2006	유랑미성년자 구제보호기구의 기본규범	미성년자 구제기구 건설
위생부	2008	신생아 질병검사 관리방법	아동건강
위생부	2009	전국 아동보건 공작규범(시범)	아동보건
장애인연합회	2009	중국 장애인연합회 빈곤지역장애아동의 긴급 재활구제 항목의 실시방법	장애아동 재활
민정부	2006	유랑미성년자 업무의 강화에 관한 의견	유랑아동 보호
민정부, 위생부	2010	농촌아동 중대질병 의료보장 수준 향상의 시범지역 업무 전개에 관한 의견	아동 중병구제
민정부	2011	장애고아 케어인원 직업직능훈련과 검정업무의 전개에 관한 의견	아동 케어
민정부	2009	에이즈병 영향을 받은 아동의 복지보장 업무 진일보 강화에 관한 의견	에이즈병 아동
민정부	2009	복지기구 아동 최저양육기준의 제정에 관한 지도의견	복지기구 아동양육
민정부	2009	고아 최저양육기준의 제정에 관한 통지	사회에 흩어진 고아최저양육 기준
민정부, 재정부	2010	민정부, 재정부의 고아기본생활비 지급에 관한 통지	고아 기본생활비 보장
민정부, 재정부	2013	에이즈 바이러스 감염 아동의 기본생활비 지급에 관한 통지	에이즈병 아동 기본생활 보장
민정부	2013	적정수준의 보혜성 아동복지제도 건설 시범구역 업무의 전개에 관한 통지	아동복지
민정부	2013	민정부 판공청의 고아 학업보조공정 실시에 관한 통지	고아교육
민정부, 국가발전개혁위원회 등 7개 부문	2013	유기영아 관련 업무의 진일보 개선에 관한 통지	유기영아 안식과 구제
민정부	2014	아동복지영역 자선활동 주도체제 건설에 관한 의견	아동복지

3. UN 아동권리 협약 이행수준 검토

1990년 중국정부가 〈유엔 아동권리협약〉에 가입한 이후, 〈아동 생존, 보호, 발전의 세계선언〉, 〈취업을 준하는 최저연령 공약(准予就业最低年龄公约)〉, 〈국제입양 방면의 아동 보호 및 협조 공약(跨国收养方面保护儿童及合作公约)〉 등 국제적으로 주요한 아동보호 협약에 연이어 서명, 비준, 가입하였다(표 4-3 참조).

〈표 4-3〉 중국정부가 서명, 비준, 가입한 아동보호 관련 주요 국제공약

가입년월	관련규장/정책/규정의 명칭	적용영역
1990.8	아동권리협약	아동권리
1991.3	아동생존, 보호, 발전 세계선언	아동복지
1991.3	90년대 아동 생존, 보호, 발전 세계선언 행동계획의 집행	아동복지
1998.10	공민권리와 정치권리 국제공약	공민권리
1998.12	취업을 준하는 최저연령 공약	아동근로자문제
2000.11	국제입양방면의 아동보호 협조 공약	아동국제입양
2001.2	경제, 사회 및 문화 권리 공약	공민권리
2005	국제입양방면의 아동보호 협력 공약	아동국제입양
2008	무력 충돌에 휩쓸려든 아동에 관한 선택 협의서	아동 보호
2008	장애 아동 공약	아동 보호
2009	인구, 특히 여성과 아동 매매 행위를 예방금지 및 처벌에 관한 국제적 조직 범죄에 대한 억제 공약	아동 보호

중국은 UN 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, CRC)의 체결국(1990년 비준)으로서 UN 아동권리협약은 중국 아동보호의 중요한 법적 기초를 제공하고 있다. 아동권리협약은 아동의 보호권을 보장하고 있으며, 이에 따라 국가, 사회 그리고 모든 국민은 아동에게 보

호를 제공하고 아동의 기본권을 보장할 책임이 있다. 보다 구체적으로, UN아동권리협약 19조는 모든 종류의 신체적 정신적 폭력, 손상 또는 학대, 방임으로부터 아동을 보호할 수 있도록 모든 제도적, 행정적, 사회적, 교육적 환경과 조치를 강구해야 할 것을 명시하고 있다. 아동권리협약의 체결국으로서 중국은 관련 법률을 정비하고 제도개선 등 아동권리협약의 이행수준을 높이기 위한 노력을 해왔는데, 제3-4차 국가보고서 제출에 기초한 아동권리 위원회의 권고사항은 다음과 같은데, 중국의 아동보호의 현재적 수준과 과제가 무엇인지 명확히 보여주고 있다(UN CRC 2013, Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of China).

- 아동의 생명·생존 및 발달의 권리(협약 제6조)에 대한 유보조항의 철회를 촉구
- 경제적 착취로부터 아동의 보호를 위한 적절한 입법적, 행정적, 사회적, 교육적 조치의 강구(협약 제 32조 2항)에 대한 유보조항의 철회 촉구
- 모든 입법적 정책적 영역에서 아동보호협약 이행을 위해 노력하는 조직과 단체들 간의 보다 긴밀한 협력강화를 필요로 함
- 가정, 학교 등 모든 환경에서 아동에게 가해지는 체벌금지를 명시할 것을 촉구
- 아동발전기본계획(2011-2020)을 위한 구체적인 지표, 계획일정, 중앙정부와 지방정부의 모니터링 체계의 부재는 실행의 일관성을 담보할 수 없는 제약요인으로 존재함. 따라서 독립적인 전문가와 비정부조직이 입법화와 다양한 정부정책 프로그램의 계획과 평가에 참여할 필요가 있음
- 중국의 심각한 지역 간, 도농 간 불평등을 감소시키기 위한 노력이 매

우 중요함. 특히 중국의 농촌, 서부지역에서 심각한 아동권리의 보호를 위해서 지역 간 자원불평등을 해소할 수 있는 지속적인 노력이 필요함.

- 아동권리를 위한 중앙정부의 정책예산 배분이 매우 제한적(건강 보건 분야에 1.4%, 교육분야에 4%)이며 지방정부에 대한 재정 의존성이 매우 높기 때문에, 공적 자원 배분의 불균형, 불평등 심화되는 상황에 대한 해결책 강구해야 함

제2절 공적 아동보호체계의 발전과정

중국의 아동보호의 발전과정은 사회정치적 발전과정과 밀접한 관련이 있다. 중국의 아동보호는 크게 6단계의 발전과정을 거쳤다(尚晓媛, 2011; 李迎生, 2014). 개혁 개방 이전의 맹아기, 초창기, 중단 정체기와 개혁 개방 이후의 회복재건기, 제도화 시기, 그리고 비약적 발전기 등 6단계의 발전과정으로 구분된다.

1. 맹아기 (1949~1958년)

이 시기에 중국 정부의 주요 업무는 새로운 정권의 견고한 사회질서 확립과 사회경제적인 활동의 발전에 두었다(刘继同, 2008). 아동복지영역의 주요 문제는 제도와 법률, 기관 건설 등의 기초 영역에 중심을 두었다. 법률적인 측면에서 1953년 반포한 <중화인민공화국 헌법(中华人民共和国宪法)>은 아동보호를 국가적 차원으로 상승시켰고, 헌법 제96조는 “혼인, 가정, 모친, 아동은 국가의 보호를 받는다”라고 아동보호의 공적 책임성을 규정하였다. 이와 동시에, 1953년 중국 최고인민법원이 반포한 여

아에 대한 강간범죄의 엄격한 처벌에 관한 지시 등과 같은 아동에 대한 사법 보호와 사법서비스 관련문건을 반포하였다. 기구 건설 차원에서는 전국적으로 공독학교²⁰⁾(工读学校), 부녀유아보건기구(妇幼保健机构), 아동교양원(儿童教养院), 아동병원(儿童医院), 소년궁(少年宫), 소년의 집(少年之家), 맹아학교(盲童学校), 농아학교(聋哑学校), 아동복지원 등을 건립했고, 또 기초교육, 양육, 보건, 체육 오락활동 등 방면에 입각하여 아동보호를 강화했다(중국공사당 중앙문헌연구실, 1995).

2. 초창기 (1958~1966년)

1958~1966년, 중국은 대규모의 인민공사운동과 여성해방운동을 진행했고, 여성이 적극적으로 노동생산 활동에 참여했다. 이 시기에 여성들의 생산 활동참여는 아동의 일상 돌봄의 필요성이 제기되었다. 이에 어린 이집, 유치원, 교육기관 등 공적인 아동보육시설이 설립·확대되었고 아동 돌봄과 보호를 효율적으로 제공하게 되었다.

이 시기에는 중국의 중앙 집중 계획경제와 사회복지제도가 점진적으로 형성되었다. 부녀자들이 노동 및 생산활동에 대폭 참여함으로 아동의 일상생활 케어에 대한 수요가 갑자기 생겨났으며, 교육기구는 아동보호의 중요한 기구로 자리 잡았다. 동시에 정부는 공공위생과 아동건강 관련 사업을 발전시키기 시작했고, 질병예방과 전염병 예방 및 치료를 강화했다. 예를 들어, 1961년 중국 위생부는 <학생 폐결핵, 간염 전염병 방지에 관한 통지(关于防治学生肺结核、肝炎传染病的通知)>를 반포하였으며, 아동에게 무료로 예방접종을 실시하고, 홍역 등에 대한 백신을 보급하였다.

20) 공독학교(工读学校)란 경미한 범죄를 저지른 미성년학생에 대하여 노동과 학습을 병행하여 교육하는 특수학교를 의미함.

정부부문과 기업 및 사업단위는 대규모로 탁아소, 유아원 등 기구를 건설하였고, 애국위생활동을 크게 선전하며 학교의 위생업무를 강화하였다. 아동보호 사업의 특징은 아동 건강과 질병 예방, 아동 교육과 학교 위생을 강조하는 것이었다. 탁아소, 유아원, 학교 등 기구의 보건관련인원, 교사, 의사, 간호사는 아동보호 업무에 종사하는 주력인원이 되었다. 이와 동시에 아동복지 행정관리조직의 기본적인 틀이 형성되었고, 중앙정부 차원의 위생부, 교육부, 민정부, 전국부녀연합회, 공산당청년당 중앙지부는 아동보호사업에서 매우 중요한 역할을 맡고 있으며 국가적인 보호 역할을 발휘하고 있다.

3. 중단 정세기 (1967~1978년)

1966년부터 1976년까지 발생했던 중국의 “문화대혁명(文化大革命)” 아동복지정책과 보호 사업은 큰 타격을 받았다. 많은 가정이 정치운동의 타격을 받고, 아동권익이 피해를 받는 현상이 심각하게 나타났다. 수많은 아동들이 직접적으로 정치투쟁이나 정치운동에 참여하였고, 이로 인해 아동의 정상적인 사회화 과정은 중단되었다. 또 대다수 아동보호기구는 정치운동으로 인해 업무마비나 정상적인 운영이 될 수 없는 고착상태에 빠졌으며 많은 아동보호기구가 해체되었다. 아동보호 행정관리 조직체제는 거의 철저히 와해되었고, 아동보호체계의 건설은 정체담보 심지어는 퇴보상태에 처하게 되었다.

〈표 4-4〉 개혁 개방 전후 중국 아동 보호 체계 비교

	개혁개방 전 (1949~1978)	개혁개방 후 (1979~2015)
경제 사회 배경	계획경제 하에서, 완만한 경제성장, 사회발전, 제한적 수준의 국제교류 이루어짐, 정치 문화 상대적으로 보수적이며 강력한 정부 통제 하에 도시와 농촌 사이 이원화 구조를 형성, 도시화를 추진. 인구 이동 제한적 수준에서 이루어짐	시장 경제 시대로 진입하면서 고도의 경제성장 및 발전. 국가 경쟁력 높아지고 국제교류 빈번해짐. 정치, 문화의 점차적 개방에 따라, 정부는 통제로부터 관리의 역할로 전환하였으며 급속한 사회발전 이루어짐. 급속한 도시화에 따라 인구 이동 규모와 속도가 높아지고 사회적 위험 증가. 산아 제한정책(한자녀 정책) 실시
행정 관리 체계	행정관리는 단계적 정치 구조의 영향을 받는데, 개혁배장이전 통일된 아동호보 행정 조직 구조와 기제 미형성	중앙차원의 “국무원 여성과 아동 사업 위원회”를 구성하고, 통일된 아동보호 행정 조직구성하고 다차원적 사업기제를 형성함
법률 규정 제도	국제적 기준에 부합하지 않으며 내부적인 법률과 규정이 미비하며 장기적인 발전 전략결여	아동보호국제 협약에 가입하고, 장기적인 발전전략과 일련의 법률과 정책을 제정함으로 아동 보호 법률 제도 체계를 구축하고 있는 과정에 있음
보호 기관	정부가 아동복지관련 기구(아동복지원, 여성 및 유아 보건기구, 각종 학교, 아동 병원, 소년의 집, 어린이집, 유치원 등)를 설치	“지역사회 아동의 집”, 유랑아동 구조 보호 센터 등 각종 아동 보호관련 기관을 확장하여 설치.
지정 보호 대상	고아, 장애 아동, 유아	전체 근경(위기)아동
보호 내용	생존, 안전, 발전	생존, 안전, 발전, 참여
보호 형식	시설 집중보호 및 현금 구조 중심	시설 집중보호를 위주로, 기타 형식의 보호를 병행함. 현금지원과 서비스를 결합
전체적 특징	간여형 아동보호체계로 지역적인 차이가 적고, 보호 대상 상대적으로 적으며, 보장 수준이 낮음	보호대상 아동을 확대. 지역 간의 편차가 크며, 보장수준 향상되고 있음

4. 회복 중건기 (1979~1989년)

중국 정부는 ‘문화 대혁명’에 의해 야기된 혼란과 문제점을 해결하고 새로운 발전 전략을 제시함으로써 개혁 개방의 정책을 확립하고, 각 영역의 사업과 민정부, 공산당청년단 중앙지부(약칭: 단중앙), 전국부녀연합회 등의 조직이 그 본래 기능을 회복함에 따라 아동보호업무가 정상화되고 안정화되었다. 이 시기, 아동보호의 범위는 부분적으로 확대되었고, 그 수준 또한 높아졌다. 예를 들어, 아동 특수교육, 농아 언어교육 및 재활훈련 등 일부 영역에서는 전문적 보호를 중시하기 시작했다. 또, 1985년에 공포한 〈중국 공산당 중앙의 교육체제개혁에 관한 결정(中共中央关于教育体制改革的决定)〉에서는 아동에 대한 9년 의무교육을 실현하였으며 유아교육, 장애아동의 특수교육 실시 등에 노력을 기울였다.

5. 제도화 건설 시기 (1990~2010년)

개혁 개방 10년 만에 중국의 경제는 비약적인 성장을 이루었으며 아동 복지 정책의 국제화와 교류에 주목하기 시작했다. 국제 사회에서 보편적으로 인정하는 아동 복지의 이념과 권리를 채택하고, 아동복지 사업을 강화해 나갔다(刘继同, 2003). 중국은 1990년에 〈유엔 아동권리협약〉을 체결했고, 1991년 〈아동생존, 보호와 발전에 관한 세계선언(儿童生存、保护和世界宣言)〉, 〈90년대 아동생존, 보호와 발전 세계 선언 행동계획 실시(执行九十年代儿童生存、保护和世界宣言行动计划)〉 등을 체결하였다.

또한 중국의 상황에 맞는 아동복지제도와 정책 틀을 보완하기 위해 중국 국내에서, 국무원이 1990년에 “여성과 아동 사업 조절 위원회”를 설

치했고, 정부와 관련된 부서를 협조해서 아동에 관한 법률과 정책을 입안함으로써 아동 복지 보호 사업을 발전시켰다. 이 부서는 1993년에 “국무원 여성과 아동 사업 위원회”로 개명 했고, 국무원에서 여성과 아동의 사업 조절과 의사 결정의 기관이 되었다(国务院妇女儿童工作委员会机构简介, <http://www.nwccw.gov.cn/html/51/n-125251.html>).

같은 기간, 중국은 <미성년자보호법(未成年人保护法)> 등 일련의 아동 보호 관련 법률 및 법규를 반포하였고, <90년대 중국 아동발전규획강요(90年代中国儿童发展规划纲要)>와 <2001-2010 중국 아동발전규획강요(2001-2010年中国儿童发展规划纲要)>를 반포하였는데, 이는 이 시기 중국의 아동보호업무에 있어 강령적인 성격을 띤 지도문건이 되었다.

6. 비약적 발전기 (2010년~현재)

2010년 중국은 1인당 GDP이 4,000달러를 기록했고, 급속도의 경제 성장을 이루었다. 아동복지 영역에서 정부의 책임성이 강화됨에 따라, 2010년은 중국의 “아동복지원년”이라고 일컬어졌다(尚晓媛, 2011). 이 시기, 중국 아동 보호 제도를 급속도로 추진해 나갔고, 공공 보호 체계 구축에 있어서 큰 성과를 얻었다. 제도건설 측면에서 중국정부는 연속적으로 일련의 아동보호 강화의 성격을 띤 정책문건을 공포하였다. 예를 들어, 2010년 11월 <국무원 판공청의 고아보장업무 강화에 관한 의견(国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见)>을 공포함으로써(国办发, 2010), 중국 최초의 아동복지 보조금제도를 공식적으로 확립했다. 이는 중국정부 최초로 전체 고아에 대한 양육의 주요한 경제적인 책임을 지겠다는 것을 의미했고, 이로서 아동보호 이념과 정책에 있어 중대한 변화라고 평가된다.

그 후, 많은 곤경아동²¹⁾(困境儿童)이 점차 아동보호의 대상범위에 포함되었다. 2011년 국무원 판공청(国务院办公厅)은 <유랑미성년자 구제보호업무의 강화 및 개선에 관한 의견(关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见)>을 결정하였고, 유랑미성년자 구제보호 업무에 대한 총체적인 요구사항과 기본원칙에 관한 구체적인 규정을 하고 유랑아동에 대한 보호를 중점적으로 강화하였다. 2012년 10월 민정부 및 재정부는 <에이즈 바이러스 감염 아동의 기본생활비 지급에 관한 통지(关于发放艾滋病病毒感染儿童基本生活费的通知)>를 결정하며, 기본생활 보장 및 보조제도의 대상을 에이즈 아동까지 확대하였다. 2013년 국무원은 <교육부 등 부문의 중학교, 소학교 숙소안전 보장의 장기적인 효율체제 건설 의견에 관한 통지(教育部等部门关于建立中小学校舍安全保障长效机制意见的通知)>를 전달하였고, 민정부는 국가발전위원회 등 7개 부문과 함께 <유기영아 관련 업무의 개선에 관한 통지(关于进一步做好弃婴相关工作的通知)>를 발표하였다. 또한 민정부 판공청은 <고아 학업보조공정 실시에 관한 통지(关于实施孤儿助学工程的通知)> 등 일련의 문건을 하달하여 아동 안전의 보호, 유기영아의 보호, 고아교육 등 방면에서 아동보호를 강화하였다. 2014년 12월 최고인민법원, 최고인민검찰원,公安부, 민정부는 공동으로 <감호인의 미성년자 권익침해행위에 대한 법적처리 관련 약관문제에 관한 의견 关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见>을 하달하였고, 법에 근거하여 미성년자 행정적, 사법적인 보호를 더욱 강화, 미성년자가 적절한 감호와 보살핌을 받을 수 있도록 하고, 또 그들의 합법적인 권익을 보호하였다.

이처럼 상부의 개혁혁신 실험과 실천적인 탐색이 서로 결합하여 중국

21) 특히, 중국의 정부문건 중, “곤경아동”은 일반적으로 “위기아동”을 대체하고, 실질적으로 본 보고서에서 말하는 “위기아동”의 함의와 범주는 기본적으로 일치함. 이에, 본 보고서의 중국부분은 통일적으로 “곤경아동”으로 “위기아동”을 대체함.

아동보호제도의 건설을 위한 비약적 발전을 이루었다. 2013년 민정부는 베이징, 식자좡, 다롄 등 20개 지역에 미성년자보호 시범구역 업무를 전개하여, 미성년자에 대한 마을 보호 네트워크의 건설 및 침해를 받은 미성년자를 보호방안을 연구하고 미성년자보호제도의 전면적인 건설을 모색하였다(中国政府网, http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/14/content_2402446.htm). 이와 동시에, 민정부는 장쑤성 쿤산(昆山)시, 저장성 하이닝(海宁)시, 허난성 뤼닝(洛宁)현, 광둥성 셴전(深圳)시 등 4개의 현과 시에서 적정수준 보혜형(普惠型) 아동복지제도 건설에 관한 시범구역 업무를 전개하고 곤경아동(困境儿童)을 중점 보장대상으로 확정지어 아동보호수준을 한 단계 더 끌어올렸다. 또한 새로운 형태의 미성년자 사회보호제도의 건립을 모색하며, 2014년 7월 민정부는 다시금 <통지(通知)>를 하달하였고, 전국 78개 지역이 제2차 전국 미성년자 사회보호 시범구역 업무를 전개하였다 (民政部关于开展第二批全国未成年人社会保护试点工作的通知) (民函, 2014). 동시에 간쑤(甘肃) 등의 지역은 최저생활보장제도, 제12차 5개년계획 중 에이즈 예방 행동계획 등을 통해 에이즈 감염 아동의 기본적인 생활을 보장하였다. 또한 충칭, 쓰촨성 량산(凉山), 윈난성 더홍(德宏)에서는 모든 곤경아동에 대한 보조금제도를 설립하였다. 셴젠, 장쑤, 저장 등 지역을 시범구역으로 한 적정수준 보혜형(普惠型) 아동복지제도 실시방안은 8개 항목의 보조금제도를 신설하여 곤경아동의 유형과 단계를 구분하여 구제를 진행했다.

종합해 볼 때, 지난 60여 년 동안, 특히 개혁 개방이후, 중국의 아동 보호 사업은 급속히 발전해 왔다. 보호 대상뿐만 아니라, 보호의 내용과 형식도 적극적으로 변화되어 왔으며, 이리하여 아동 복지는 법제화, 체계화, 전문화의 측면에서 많은 부분의 개선이 이루어졌다.

제3절 위기아동 현황진단

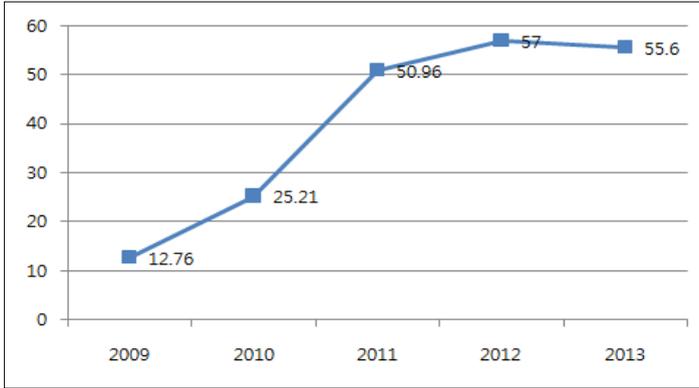
중국에서 위기아동(危机儿童), 즉 곤경아동(困境儿童)은 주로 아동 자신, 가정 또는 외부의 원인으로 인해 기본적인 생존, 발전, 보호를 받아야 할 위기에 있는 도움을 필요로 하는 아동을 가리킨다. 이는 주로 유기영아, 고아, 에이즈 바이러스 감염아동, 실제 부양자가 없는 아동, 저소득가정의 중병 및 중증 장애 아동, 유랑구걸 아동, 인신매매에서 구출된 아동, 복역 중이거나 장기 마약중독 치료를 받는 부모의 미성년자녀, 그리고 학대받은 아동을 포함한다.

1. 공적 아동보호 체계 내의 아동

중국 아동보호의 역사·경제·사회 발전적 요인으로 인해, 현재 중국에서 공공보호를 비교적 잘 받고 있는 아동그룹은 주로 고아, 유기영아, 에이즈 바이러스 감염아동, 그리고 소수의 곤경아동이라고 할 수 있다. 민정부문의 통계에 근거하면, 현재 중국은 유기영아와 고아는 모두 52.5만 명, 에이즈 바이러스 감염아동은 4,000여명, 실질적 무부양자 아동 125만 명, 저소득가정의 중병 및 중증장애 아동 118만 명, 매년 구제되는 유랑구걸아동이 17만 명(중복집계)이 있다. 공적 아동보호 시스템 내에서 보호받고 있는 대부분의 아동은 부양자가 없거나 부양자의 실질적인 도움을 받지 못하는 것이 분명한 ‘특수’한 이해를 가진 아동들에 국한된다. 예컨대, 고아들을 위해서는 국가보장제도와 에이즈 바이러스 감염아동을 위해서는 기본생활 보장제도를 통해 지원하고 있으며 유기영아들을 위해서는 적극적으로 수용, 치료, 호적등기, 보육 등의 영역에서 지원을 하고 있다(中国民政部下设职能部门, 2015).

[그림 4-6] 2009-2013년 전국 고아수

(단위: 만명)



자료: 중국 민정부(2014), Qiao (2015)

2. 공적 아동보호 체계 밖의 아동

본 절에서 보다 중점적으로 다룰 위기아동의 그룹은 중국의 공적 아동 보호 체계 밖의 아동들이다. 경제사회의 급속한 변화, 사람들의 가치관의 다원화, 이혼율의 상승 및 가정구조와 기능의 급속한 변화²²⁾, 사회적 위험의 증가, 빈곤, 사회적 불평등의 증가 등의 사회경제적 요소들이 복합적으로 작용함에 따라, 실질적으로 부양자가 없는 아동, 저소득가정의 중병 및 중증장애 아동, 유랑구걸아동, 학대받는 아동 등 곤경아동이 점차 늘어나고 있는 추세이다. 이는 현재 커다란 사회적 문제로 등장하고 있으며 향후 중국의 아동보호에 있어 큰 도전이 될 것이다.

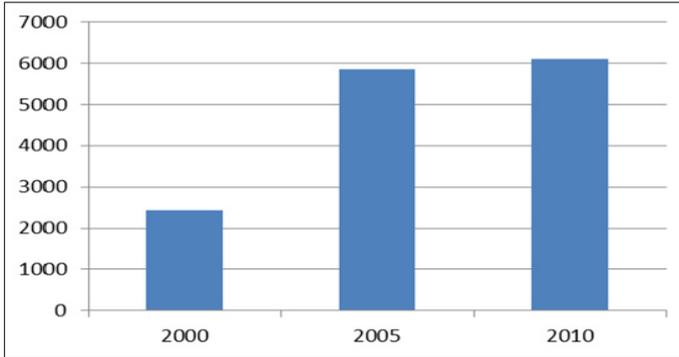
22) 1979년 이후, 중국 이혼인구는 지속적으로 증가하였음. 2012년 한해 중국은 310.4만 쌍의 가정이 이혼을 하였고, 이는 1979년의 9.73배임. 부모의 이혼으로 한부모가정의 수량이 지속적으로 증가하였고, 많은 아동이 불완전한 가정에서 생활하고 있고, 일부 아동은 이혼한 부모의 양육포기로 인해서 사실상 고아가 됨.

가. 농촌 유수아동(留守兒童)과 도시 유동아동(流動兒童)

개혁개방이후, 중국 경제사회발전의 중요한 단계적인 특징인 공업화, 도시화, 현대화 과정에서 중국의 농민층의 도시로의 이주는 방대하고 급격하게 이루어졌다. 성인 노동력이 농촌에서 도시로 빈번하고 신속하게 대규모로 이동하였으며 이들은 '농민공'이라는 중국의 특수한 이주민층을 형성하였다. 현재 2.4억에 이르는 거대한 이주노동자 집단을 이루고 있는 농민공은 전통적으로 이주제한을 위한 사회적 장치로 작동해온 호구제도로 인하여 도시에서 어떠한 교육, 보건, 복지지원을 받을 수 없는 미성년자 자녀를 농촌에 남겨둔 채 도시로 이주하게 된다. 이렇게 농촌에 남겨진 농민공의 자녀를 '유수아동(留守兒童)'이라고 부른다. 한편, 호구제로 인하여 도시호구를 갖지 못한 채 부모와 함께 도시로 이주한 농민공의 자녀는 '유동아동(流動兒童)'이라고 분류된다. 사회의 이동속도가 급속하게 빨라지고 이동공간이 끊임없이 확대되어 세대 간 거주 방식이 변화됨으로 인해, 중국사회는 유수아동과 유동아동의 보호라는 특수한 사회문제에 직면해 있다.

[그림 4-7] 중국 보호되는 우수아동의 수(2000-2010)

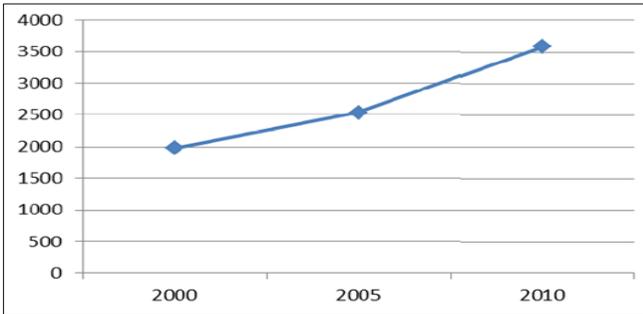
(단위: 만명)



자료: 중국 민정부(2014), Qiao (2015)

[그림 4-8] 중국 유동아동의 수(2000-2010)

(단위: 만명)



자료: 중국 민정부(2014), Qiao (2015)

이들 유동아동과 우수아동은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 이들 집단의 규모가 매우 방대하다. 전국 제6차 인구조사 수치에 근거하여 계산해보면, 2010년 전국 농촌우수아동은 6,102.55만 명으로, 우수아동의 수는 전체 농촌아동의 37.7%를 차지하며, 전국 아동의 21.88%를 차지하는 것으로 나타났다. 유동아동의 경우, 농촌에서 도시로 유동한 아

동은 2,877만 명으로, 전국아동 총 수의 9.7%를 차지한다(全国妇联, 2013).

둘째, 증가속도가 매우 빠르다. 개혁개방 이후, 중국 유동인구는 1982년의 657만 명에서 2014년의 2.53억 명으로 증가했다. 이와 같은 중국 유동인구는 중국사회 고유의 특수한 현상이라고 할 수 있는데, 급속한 유동인구 수의 증가, 광범위한 범위, 복합적인 구조 등을 특징으로 한다(中国家卫生计生委, 2015). 농촌-도시 간 인구의 이동으로 인해 발생한 유수아동의 수도 급격한 증가세를 보였는데, 2000년 2400만 명에서 2010년 6,102만 명으로 급속한 증가율을 보이고 있다(그림 4-7). 이 중, 입학연령 이전의 농촌유수아동은 38.37%를 차지했고, 또한 유수아동 전체 규모는 5년 전보다 757만명 증가하였고, 증가폭은 47.73%에 달했다. 유동아동의 경우, 2000-2005년 중국 유동아동은 551만명 증가하였고, 그 증가폭은 27.80%였다. 2005-2010년 중국유동아동은 1,048만명 증가하였고, 그 증가폭은 41.37%였다(全国妇联, 2013).

셋째, 지역분포의 불균형성이 매우 심각하다는 문제를 가지고 있다. 농촌 유수아동은 중국의 중서부 지역의 농촌에 광범위하게 분포하고 있는데, 주로 중국의 쓰촨성, 허난성, 안후이성, 후난성, 깐수성, 닝샤자치구 등 노동력의 유출이 큰 성에 집중되어 있다. 농촌 유동아동은 베이징, 상하이, 광저우, 선전, 항저우 등 경제적으로 발달한 도시에 분포하고 있는 것으로 나타난다.

넷째, 이들 유수아동과 유동아동은 이들을 위한 사회적 보호장치가 부재하다는 점에서 잠재적 위기에 노출되어 있는 아동들이다. 가정은 아동 성장에서 없어서는 안 될 중요한 역할을 담당하고 있으나, 농촌유수아동은 부모의 보호와 돌봄을 받지 못하는 상황에 처해 있고, 이들의 돌봄을 맡은 조부모는 아동에게 필요한 돌봄 또는 양육을 적절히 제공하지 못하

고 있는 실정이다. 따라서 실질적으로는 방임상태에 놓여있는 다수의 농촌유수아동과 일부 대도시에서 생활 중인 유동아동들은 항상적으로 안전의 위험을 받고 있으며, 여러 가지 심리적 정서적인 불안과 장애 등의 문제를 경험하고 있다.

나. 유랑구걸아동(流浪乞讨儿童)

중국의 유랑구걸아동은 거리를 배회하고 구걸하는 가출아동을 의미한다. 중국에서 2006년 중국정부가 반포한 <유랑미성년자 구제보호기구 기본규범(流浪未成年人救助保护机构基本规范)>에 근거하면, 유랑구걸아동은 주로 “18세 이하의 감호인의 실질적인 감호를 벗어난 거리에서 구걸, 쓰레기 줍기 등의 방식으로 생활을 유지하는 미성년자”를 가리킨다. 이러한 위기유형 아동의 집단의 이동성(지역이 고정적이지 않고 활동범위가 큼), 간헐성(농한기, 방학, 명절에 집중됨), 은폐성(유랑구걸 뿐만 아니라 불특정 노동, 쓰레기 줍기 등 행위를 겸함)으로 인하여, 현재 이들의 전국적 규모에 대한 정확한 통계는 잡히지 않고 있다. 대략적인 통계치에 따르면, 2014년 기준 민정부문은 매년 평균 유랑미성년자 17만명(중복 집계)정도를 보호한 것으로 나타났으며, 이 중 남자 아동 청소년은 대략 80%에 달했고, 농촌 출신이 80% 이상을 차지했다(中国民政部发布, 2014年社会服务发展统计公报, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>).

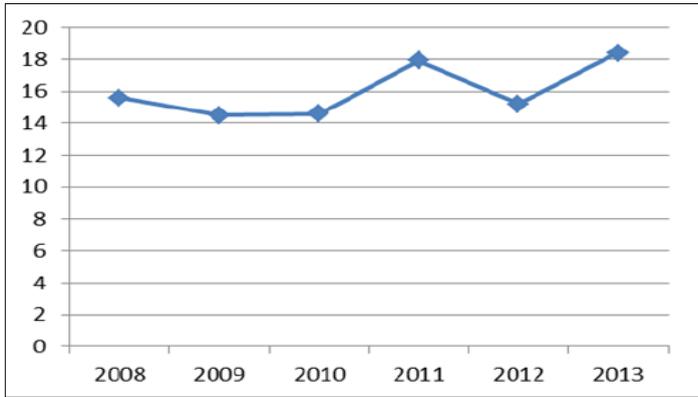
보호감호의 결핍, 사회적인 불건전 요인의 유혹, 경제적인 빈곤 등 복합적인 요인으로 인해, 중국에서 현재 미성년자의 가출 구걸 현상은 흔히 볼 수 있는 현상이다. 이들 대부분은 과거 유수아동이거나 유동아동이었으며 부모의 교육이나 보살핌의 부재로 인하여 가출하고 거리에서 생활

하게 된 아동들이다.

유랑아동 발생의 주된 원인은 경제적 빈곤과 이에 따른 가정의 해체라고 할 수 있다. 절대 다수의 가출청소년은 경제적 빈곤지역이나 빈곤가정 출신으로 낮은 연령, 교육과 기술의 부족으로 인해 일자리가 불안정하고 따라서 거리에서 불안정하고 위험한 생활을 유지하는 것으로 나타났다.

[그림 4-9] 중국 보호되는 유랑아동의 수(2008-2013)

(단위: 만명)



자료: 중국 민정부(2014), Qiao (2015)

<표 4-5> 중국 유랑아동 보호현황

연도	유랑아동구제보호중심(개)	유랑아동보호(명)	아동구제 침대수(장)
2005	40	12만	1,849
2006	50	12.9만	1,133
2007	90	16.0만	3,621
2008	88	15.6만	3,543
2009	116	16.7만	3,670
2010	145	14.6만	5,221
2011	241	17.9만	8,165
2012	261	15.2만	10,000

자료: 사회복무통계계보社会服务统计季报 (2014)

다. 단기 곤경아동(困境儿童)

“단기 곤경아동”이란 각종 개인적 가족적 사회적 원인으로 인해서 일시적으로 보호받아야 할 위기에 처한 아동, 특히 방임이나 학대를 당하고 있는 아동을 의미한다. 단기 곤경아동은 가정의 문제, 부모 간의 갈등, 가정폭력, 부모 역할의 부재, 부모역할의 거부 등으로 인한 가정 기능의 일시적인 상실과 관련이 있다. 최근 중국에서 나타나고 있는 가정의 소형화와 전통적인 지역사회 및 공동체 기반의 안전망 와해로 인하여 아동의 보호받을 권리는 심각하게 훼손되고 있는 실정이다. 현재 중국의 일부지방에서 건립한 “가정보호센터”는 가정폭력을 당한 아동만을 대상으로 하고, 일부지역은 일부 실질적인 부양자가 없는 아동을 고아의 범주에 포함시켜 아동보장을 제공하고 있으나, 이는 부모의 사망, 양육포기, 부모의 수감, 중증 장애 등 몇 가지 유형에만 국한되어 있어 모든 단기 곤경아동을 포함하기에는 턱없이 부족한 실정이다(王雪梅,2006 ; 赵川芳,2014).

이상의 논의를 요약하면, 현재 중국의 곤경아동은 규모가 크고, 유형이 다양하며, 위기의 원인이 다양하고 복합적이다. 이와 관련하여 개선되어야 할 문제들은 다음과 같다.

첫째, 법규 정책의 낙후문제이다. 실질적 부양자가 없는 아동의 생활상의 어려움을 완화하기 위하여 현재 법규, 정책의 제정 등의 방식을 통한 기본생활보장제도가 마련되어 있지 않다. 저소득가정의 중병 및 중증 장애 아동의 의료 재할이 어려우며, 현재 의료보험, 의료지원 등과의 효과적인 지원연계가 이루어지지 않고 있다.

둘째, 보호의 수준과 기준이 비교적 낮다. 비록 현재 중국의 일부 지방은 곤경아동 가정을 조건에 따라 도농 최저생활 보장제도에 포함시키고 있으나, 보장의 수준이 매우 낮고 보장분야가 매우 제한적이어서 도움을

필요로 하는 아동의 수요와 욕구를 충분히 만족시키지 못하고 있다.

셋째, 정부의 전면적인 지원과 보호가 부족하다. 부모의 보호나 돌봄 부족 또는 보호능력의 상실은 법에 의거하여 보호권의 이전 또는 상실이 필요하나, 현재 법규 및 정책은 아직 책임의 주체가 명확하지 않아 정부가 적시에 보호업무를 제공하는데 어려움이 따른다. 또한 각종의 위탁대리양육 관련하여 관련 절차나 조건이 명확하지 않고, 이러한 양육의 형태가 아직 중국정부 민정부문과 소속 아동복지기구의 보호, 수양, 대리양육 등 대안적 아동보호의 틀 안에 포함되어 확립되어 있지 않은 상태이다.

넷째, 위기아동 지원과 보호를 위한 정책집행력이 부족하다. 집행 각급 재정부문은 곤경아동에 대한 보장과 그 업무 예산의 투입이 부족하여 구체적인 정책 제정 및 실행에 커다란 한계로 작용하고 있다. 곤경아동 복지보장업무의 중심은 실무자에게 있으나 실무자의 역량과 전문성 부족의 문제가 존재한다. 이러한 예산투자와 전문성의 부족 문제로 인하여 지자체의 곤경아동과 가정에 대한 조사 및 선정, 동태적인 관리, 지원금 지급, 가정방문 등의 업무실행의 한계가 크게 존재한다.

제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망

현재 중국사회는 여러 가지 사회적 위협에 노출되고 있는 취약계층의 아동을 보호할 수 있는 공적 아동보호체계를 구축해야 할 필요성에 직면해 있다. 빈곤, 가족해체, 아동학대 및 방임, 아동유기 등의 위협에 노출된 위기의 아동들은 적절한 사회적 보호와 지원의 사각지대에 서 있으며, 이들을 보호하기 위한 새로운 아동 복지 체계를 설계해야 할 필요에 당면해 있다. 아동양육에 대한 사회적 책임성을 강화하고 아동의 양육과 보호

의 공공성을 제고할 수 있는 새로운 아동보호체계의 구축과 관련하여, 중국사회의 특수성과 필요를 반영하는 다음과 같은 쟁점들이 검토되어야 할 것이다.

1. 아동의 위기유형별 맞춤형지원제도 구축

현재 중국의 주요 곤경아동들은 공적 보호를 받고 있지 못한 다수의 아동들로 구성되어 있다. 고아 및 장애아동에 대한 국가의 보호 및 지원과 함께 앞서 살펴보았던 다양한 위기유형의 아동에 대한 맞춤형 지원과 보호체계가 확보되어야 한다. 맞춤형 보호란 아동의 현재 보호 상황에 따라 맞춤형 보호조치를 실시하는 것인데 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 제도의 보완과 개선이 필요하다.

첫째, 실질적인 부양자가 없는 아동을 위한 기본생활보장제도의 건설이 필요하다. 고아 기본생활비 기준보다 약간 낮은 수준으로 이들 아동에게 기본생활비를 지급하고 이를 위해 중앙 재정부문의 지방정부에 대한 적정수준의 보조가 필요하다.

둘째, 최저소득가정의 중증장애 아동의 의료보장을 강화해야 한다. 이들 아동 모두를 국가의 중병의료 보험 범위에 포함시키고, 보상받을 수 있는 장벽을 낮추고 보장수준을 향상시켜 나가야 할 것이다. 기존의 의료보호제도의 기능을 활용하여, 저소득 중병 중증장애 아동에게 우선적으로 중병 의료보호를 제공해야 한다.

셋째, 유랑구걸아동과 인신매매 아동에 대한 보호와 지원서비스를 강화한다. 유랑구걸아동과 인신매매 아동의 부모찾기 업무체제를 정비하고, 아동이 원가정으로 돌아가는 것을 적극 지원한다. 일시보호가 필요한 아동에 대한 보호기능을 강화하고 장기적인 보호가 필요한 경우 호적등기, 입학 등 수속을 처리, 아동이 정상적인 교육과 일상생활을 할 수 있도록

록 지원한다. 동시에 입양제도를 정비하고 입양의 통로를 확장 연결하여 국내 입양을 대안양육의 하나로써 지원한다.

넷째, 곤경아동을 위한 교육보장정책을 실행한다. 곤경아동의 교육에 대한 재정적 보조계획을 실시하고, 곤경아동의 국가 학업보조금 제도를 재정비하여, 곤경아동이 일반아동과 동일하게 가장 기본적인 교육을 받을 수 있도록 한다.

다섯째, 곤경아동의 보호, 수용, 지원정책을 정비한다. 엄격하게 법에 근거하여 가정위탁, 입양업무를 규범화하고, 입양능력의 평가제도를 보완함으로써 원가정으로 복귀할 수 없는 아동에게 안정적이고 지속적으로 양육과 보호를 제공할 수 있는 체계를 구축한다.

여섯째, 고아(유기영아 포함)와 에이즈 바이러스 감염 아동을 위한 국가의 다양한 보장제도를 정비한다. 이들 아동집단의 기본생활비 자동증가시스템, 의료보장제도, 교육보장제도, 취업지원체제를 건립 및 정비한다. 동시에 사회에서의 이들 집단, 특히 에이즈영향아동에 대한 차별을 줄이고, 이들을 위하여 건강하고 친화적인 성장환경을 만들어내도록 노력한다.

일곱째, 유수아동과 유동아동의 실태를 파악하고 이들에 대한 지원과 보호를 강화할 수 있는 제도적 장치를 마련한다. 이를 위해 근본적으로 도농 간 공공서비스의 균등화를 본격적으로 추진하고 이들의 원가정에 대한 지원을 강화한다.

마지막으로, 단기 곤경아동을 대상으로 하는 임시보호제도와 전문적인 사회역량을 활용하여 단기적인 보호와 사회적인 지원을 강화한다. 궁극적으로 단기 곤경아동을 순조롭게 원가정으로 복귀시켜 가정에서 정상적인 생활과 성장을 할 수 있도록 지원한다.

2. 아동보호법률법규정책의 수정과 정비

아동복지 정책의 정비와 체계화를 위해서는 아동복지와 관련된 전문적인 <아동법>의 제정이 필요하다. <아동법 儿童法>을 연구제정하여, 국가 차원의 강력한 성격을 띤 아동기본법을 마련하고, 이를 기초로 가정과 국가가 아동보호에 대한 공동의 책임을 함께하는 아동보호체계를 구축해 나가야 한다.

또한 <미성년자보호법>, <수양법> 등 법률을 개정하고, <중국공민 수양자녀 등기조례(中国公民收养子女登记条例)>, <유랑구걸인원 구제관리조례(流浪乞讨人员救助管理条例)> 등 행정법규를 반포하여 정부의 책임을 강화하고, 각 영역간 역할과 기능을 법률적 측면에서 명확히 명시하여, 현재 나타나고 있는 아동 관련 부처별 업무의 파편성과 중복이라는 심각한 구조적 문제를 해결해 나가야 할 것이다. 특히, 중앙과 국무원, 그리고 관련부문이 반포한 아동 관련 각종 행정규정과 정책문건에 대해 정리, 종합, 수정, 정비를 진행하여, 조속히 현행 규정 및 정책 수의 방대함과 심각한 파편화 등으로 발생하는 정책 이행의 어려움 등의 문제를 해결해야 한다. 지방정부 차원에서도 각 지방정부는 중앙의 법률, 법규 및 규정의 틀 안에서 현지 상황에 적합한 아동보호 영역의 지방법규, 규정과 정책문건을 제정하고 다양한 아동의 그룹을 위한 권익보장을 제고해 나가야 할 것이다.

3. 정부조직체계의 개선을 통한 효과적인 아동보호체계 확립

현재 중국정부는 부분적인 아동보호 조직체계를 갖추었으나, 아동보호 업무가 국무원 부녀아동공작위원회, 민정부, 공안부, 교육부, 위생부, 부녀연합회, 장애인연합회, 공산당 청년단의 다수 부문에 분산되어 각 부문

이 분절적으로 아동보호에 관련된 업무를 수행하고 있다. 이러한 업무의 분절성은 아동보호업무의 책임성과 통합성 및 효과성의 문제와 연결된다. 따라서 먼저 중앙정부 차원의 중국아동보호 업무에 적합한 정부관리 조직체계 확보해야 할 필요가 있다. 법률 및 법규 차원에서 상응하는 책임을 지는 정책부서나 법률, 정부로부터 권한을 부여 받은 기구를 명확히 명시하여 아동보호 업무의 집행능력을 강화하고, 정부가 주도하고, 민정 부문이 주축이 되어, 부문별로 협조를 통해 각 부문의 사회역량이 참여하는 행정관리체제를 구축해야 할 것이다.

다음으로, 지방차원에서 현(縣)급 인민정부의 곤경아동 보호에 대한 법적인 직책을 강화한다. 부문별 직책 역할을 충분히 발휘하여 곤경아동 보호에 있어 감시예측예방, 발견 및 보고, 평가 및 개입, 지원과 개입으로 이어지는 대응체계를 구축하고, 농촌정부(거리사무소), 촌위원회와 상호 업무를 협력하여 아동권익의 침해사건을 사전에 예측, 발견, 조사하고, 곤경아동과 그 가정 상황에 근거하여 행정적 보호와 사법적 개입, 대안양육의 마련과, 전문적인 지원서비스의 제공 등 실행 가능한 맞춤형 보호 조치를 제공한다.

마지막으로, 각급 정부는 아동보호, 특히 곤경아동의 보호 업무를 연도 실적평가의 중요한 내용으로 포함시키고, 직능부문에 대한 책임소재를 명확히 함으로써 감시감독 관리를 강화한다. 또한 아동보호업무 중 충돌하거나 갈등할 수 있는 문제를 발견하고 해결한다. 동시에, 사회적으로 아동에 대한 관심, 아동의 사회적 보호의 필요성에 대한 인식을 높여 사회 전체의 아동보호를 위한 참여기능을 제고하여 아동의 건강한 발전과 성장을 촉진해야 한다.

4. 공공아동보호를 위한 보장체제 건설

우선적으로, 아동을 위한 공공 지출의 확대가 매우 시급하다. 중국의 현 단계 아동보호 영역의 경우, 예산과 인적자원의 양 측면 모두 매우 부족한 상황으로 이를 확충하여 지속가능한 보장체제를 확립해야한다. 예산 측면에서는 현재 중앙에서 지방에 이르기까지 매우 좁은 경로의 아동 복지경비 예산만이 있어 전문적인 상위단계의 아동복지재정예산 항목의 설립이 시급하며, 재정투입을 확대하여 아동보호업무의 일상 업무, 아동 보호행정과 사법절차, 아동보호의 정보화 건설, 피해아동의 조치, 대안양육 등 아동보호업무에 소요되는 비용으로 배분되어야 할 것이다.

다음으로, 아동복지 전문인력의 확보가 필요하다. 현재 중국에서 중앙이나 지방을 막론하고 정부 직능부문에 배치된 사회복지 전문 업무인원이 매우 적고, 특히, 실무 층에는 전문적인 아동복지인력이 매우 부족한 실정이다²³⁾. 인적, 재정적, 물질적 자원 보장체제의 불완전함은 아동보호 업무에 매우 심각한 영향을 끼친다. 이에, 아동서비스 직업 진입제도를 신설하고 엄격한 자격심사를 진행하여, 전문 기술 및 서비스 전문인력 확보에 힘써야 할 것이다. 이를 위해서는, 현재 아동보호 분야의 종사인원(예: 의료, 간호인원, 특수교육강사, 사회업무종사자, 재활인원)에 대한 전문화 및 직업화 훈련을 강화해야 하며, 보수지급 개선방안을 검토하여 보다 많은 전문인원이 아동보호사업에 참여하도록 한다.

셋째, 아동복지시설 설립을 확대해야 한다. 시설 측면에서 국가의 기본적인 공공서비스체계 건설규획, <중국발전강요(2010-2020년)>(中国发

23) 예를 들면, 중국은 현재 독립된 미성년자구제보호중심이 345개뿐이고, 대부분 구제스테이션과 명칭은 다르지만 동일한 인원으로, 그 외는 구제스테이션이 건립한 미성년자보호관에서 업무를 진행함. 일반적으로 구제관리분야의 전문인재가 상대적으로 부족하고 단기 내 조직적으로 보호평가, 보호개입 등의 업무의 어려움이 존재함.

展纲要(2010-2020年)), <국가빈곤지역 아동발전계획(2014-2020년) 国家贫困地区儿童发展规划(2014-2020年)>등의 원활한 시행을 위하여 국가의 관련 의사결정기관은 지속적으로 아동복지기구 설립계획을 실시하고, 중점적으로 현(县)급 아동복지기구, 오지와 빈곤지역의 아동복지기구 건설을 강화함으로써, 이들 기구의 아동보호의 기능을 강화한다. 마을 종합서비스 시설을 근간으로 하여 지속적으로 “마을 아동의 집(社区儿童之家)”의 건설을 확대하고, 전국의 모든 도시와 농촌의 마을에 아동보호의 기능을 하는 시설과 프로그램을 설치하는 것을 검토해볼 필요가 있다.

넷째, 아동복지 관련 정보화 작업을 가속화해야 한다. 아동보호업무의 정보화 작업을 적극적으로 추진하고, 전면적인 아동 데이터베이스(DB) 특히 빈곤아동에 대한 데이터베이스를 건설하여 전국 곤경아동, 장애, 유랑구걸, 의료 및 취학, 정책실행 상황 등 정보의 공유와 연동에 필요한 통계 데이터베이스를 구축하도록 한다. 이를 통해, 관련 정부부문의 아동보호 업무의 자원 및 네트워크의 연계 및 통합을 촉진해 나가야 할 것이다.

제 5 장

일본의 위기아동 현황과 아동보호체계

제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능

제2절 공적 아동보호체계의 발전과정

제3절 위기아동 현황진단

제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망

5

일본의 위기아동 현황과 << 아동보호체계

제1절 공적 아동보호체계의 구조와 기능

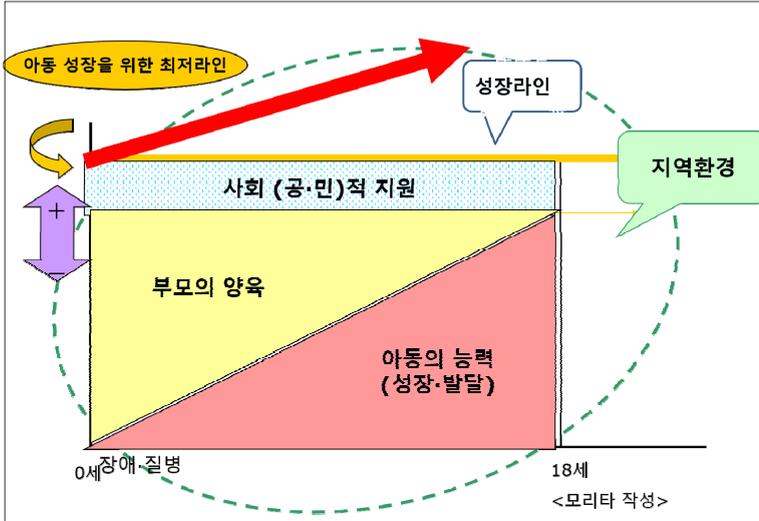
1. 일본의 아동과 가정의 문제현황

모든 아동은 독립된 인격을 가진 권리의 주체이다. 그러나 아동기는 발달특성상 사회 및 보호자의 지원이 없으면 생활하기 어려운 발달 상 고유성을 가지고 있다. 예를 들어 장애 및 질병 등 특별한 문제를 가지고 있는 아동은 특별한 의료, 양육 지원을 통해 발달 단계에 맞는 성장을 실현해야 한다. 다시 말해 성장 단계별 지원과 아동 개인상황에 맞춘 지원에 의해 성장발달이 도모된다고 할 수 있다.

[그림 5-1]은 아동이 성장하는 지역에서, 아동의 역량과 가족적 지원과 사회적 지원이 어떠한 형태로 아동의 성장발달을 실현해 가는지를 나타낸 것이다.

아동은 스스로 성장하는 힘을 가지고 있으나 아동자신의 역량과 가족의 역량이 충분하지 않을 경우, 성장점이 표준적인 성장발달 최저라인이 하가 될 수 있다. 이러한 상황이 지속되면 아동의 성장라인은 기준을 밑돌게 되며, 그 결과 해당 연령에 적합한 성장발달이 어려워진다.

[그림 5-1] 아동성장발달과 가족 및 사회적 지원

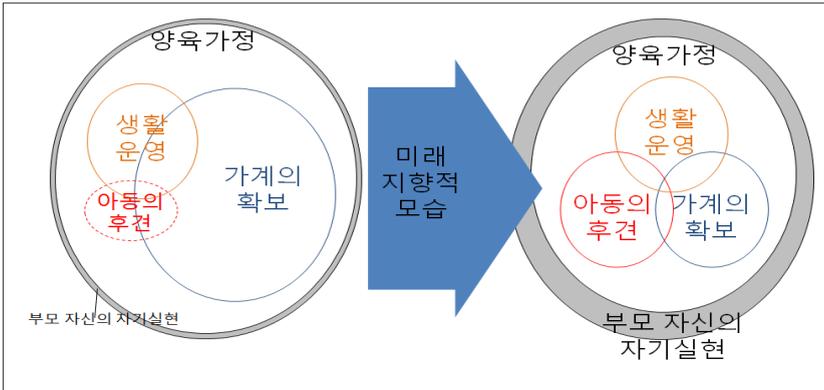


지역 환경이 아동과 가정의 버팀목이 될 수 있는 역할을 할 수 있다면 좋겠으나 상황에 따라서 지역 환경자체가 아동의 성장을 방해하는 요인이 되는 경우도 있다. 개별적인 가정상황을 보면 아동이 가지는 문제를 가족의 힘으로 해결 가능한 가정도 있으나 아동을 키워낼 능력이 없는 가정 또한 증가하고 있다. 특히 현대사회는 [그림 5-2]에서 볼 수 있듯 아동양육세대에서 달성해야 하는 경제활동, 가사노동, 양육의 조화가 충분이 이루어지지 않는 상황이 발생하여 아동양육가정에서 학대증가, 한부모 가정 증가, 양육가정의 빈곤화 등 사회 지원의 필요성이 증가되고 있다. 특히 2011년 동일본대지진과 같이 아동, 가정 그리고 지역사회가 함께 사회적 위험요소에 갑자기 노출되어 긴급아동보호지원이 요구되는 상황 또한 현재 일본사회가 염두에 두어야하는 점이다.

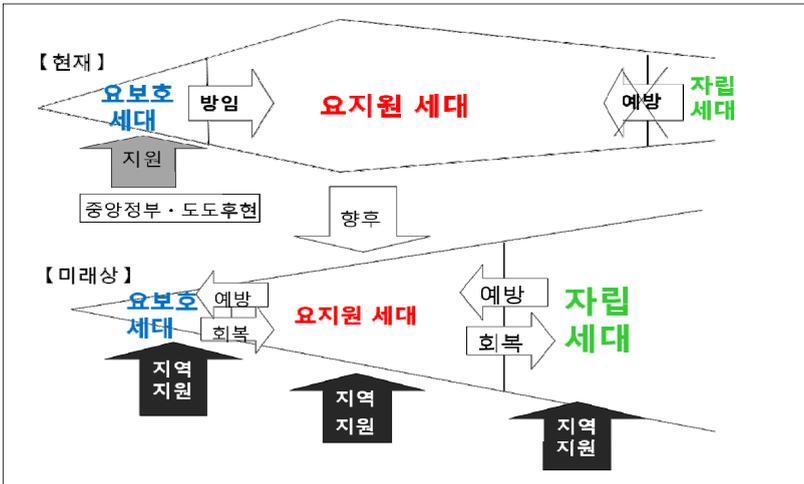
[그림 5-3]에서 알 수 있듯 가장 왼쪽에 위치한 경제적, 가사노동, 양육에 보호가 필요한 대상, 즉 요보호세대가 급증하고 있다. 또한 아동이

경험하는 위험요인이 심각해지고 있고, 이를 해결하기 위한 개입에 전문성이 요구되고 있다.

[그림 5-2] 아동양육가정의 역할과 부모자신의 자기실현조화



[그림 5-3] 양육세대의 지역생활 지원예방과 회복지원의 구축



현재 일본아동복지를 개관하면, 첫째, 아동에게 직접 제공되는 서비스가 미흡하며, 아동정책에 있어 아동권리의 인식이 부족하다. 영유아기, 취학 전 아동 양육가정지원은 보육지원을 중심으로 실시되며 가정기능의 상실로 사회적 보호가 요구되는 아동은 가정에서 분리하여 보호·지원하는 것이 기본적인 형태이다. 이렇듯 양육가정의 기능을 보완하는 지원서비스는 직접적인 아동지원 및 개입이 되기는 어렵다.

둘째, 아동복지가 장애, 노인 등 성인을 대상으로 하는 복지보다 지역에서 생활 지원 제도로써 지역복지기능이 부족하다. 저출산 및 양육가정의 불안해소를 위한 지역지원 제도가 90년대 중반부터 시작되었으나, '부모가 있는 가정에도 아동지원이 필요하다'는 인식이 정책전문가 및 지역에서 본격적으로 시작된 시기는 21세기 들어서이다.

셋째, 여러 문제점이 제기되긴 하지만 노인복지의 개호보험제도, 장애인복지의 자립지원제도 등에서는 서비스개발에 민간사업자의 참가가 증가되고 이용자 중심의 사회복지 제도 구축을 향해 노력하고 있다. 그러나 아동복지제도는 행정판단에 따른 조치와 조치비(공적비용)제도가 많이 남아있어 행정기준안에 의한 서비스 종류 및 내용이 중심이 되며, 기존 제도의 재정비 또한 필요요인분석을 위한 조사 등을 통한 사후 '대응형' 지원 중심으로 아동의 성장과 양육환경 기반정비를 위한 아동 및 보호자 등 지역자원을 중심으로 한 지역기반을 만들어야 한다는 생각이 부족하다. 이러한 일본의 아동복지는 21세기 들어서서 저출산, 부모의 이혼, 빈곤, 학대 등 양육문제를 배경으로 소년범죄, 등교거부, 히키코모리(은둔형아동), 자살 등이 심각한 사회문제로 제기되고 있다. 이러한 사회 변화 속에 아동을 보호하고 아동 개개인의 건강한 성장발달을 지원하기 위한 일본의 아동복지체계, 특히 양육가정의 기능상실이 우려되고 있는 일본 사회안에서 아동의 권리를 고려한 아동복지체계가 만들어지고 있는지에

대한 검증을 위해 일본의 위기아동의 현황과 아동복지체제를 명확히 파악하고자 한다.

2. 아동보호관련 법적·제도적 환경에 관한 분석

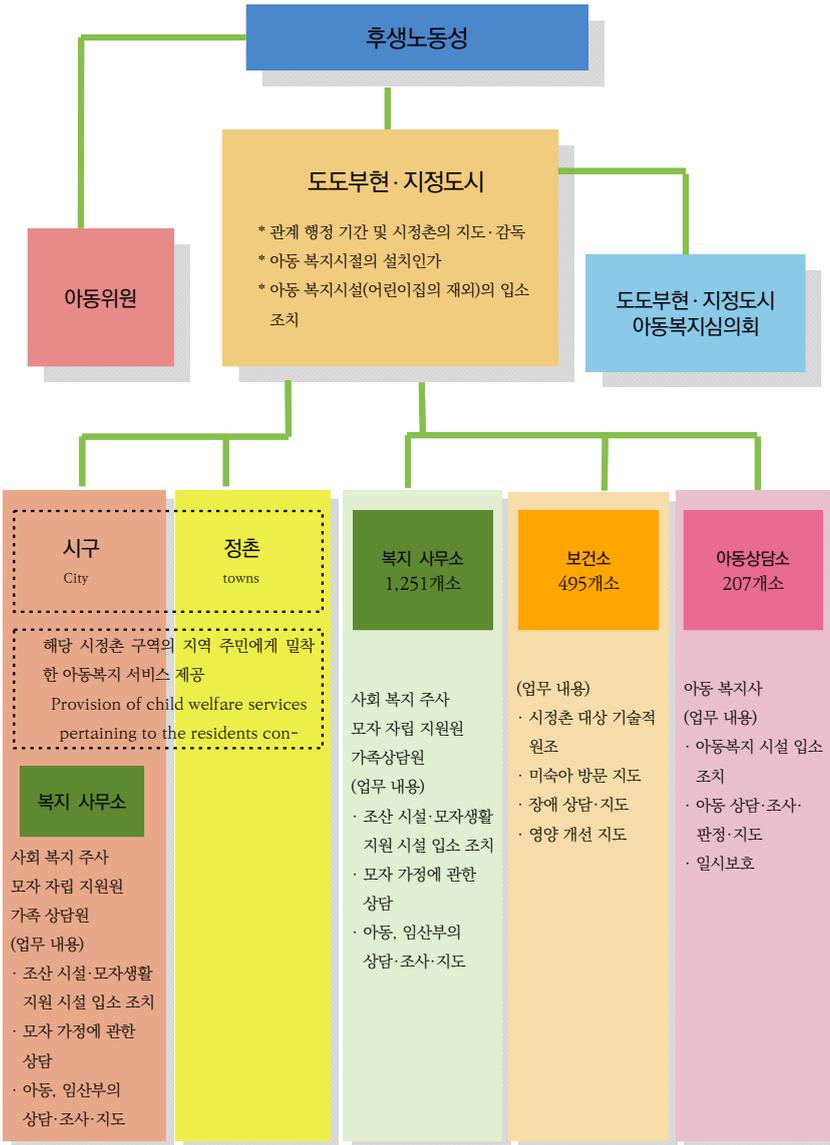
가. 중앙정부·도도부현·시정촌²⁴⁾의 기능과 역할

일본의 아동복지법에서는 아동복지의 이념으로 ‘모든 국민은, 아동이 심신모두 건강하게 태어나고 또 육성할 수 있도록 책임을 다해야 하며’(아동복지법제1조), ‘중앙정부 및 지방공공단체는 아동의 보호와 함께 아동심신이 같이 건강하게 육성 할 책무가 있다’(아동복지법제2조)라고 명시하고 있다. 일본의 아동복지 정책은 이러한 아동복지법을 기본개념으로 전개되므로 아동이 태어나서 성장 과정에 필요한 모든 지원은 부모(보호자)만의 책임이 아닌 국가를 비롯한 아동이 생활하고 있는 지역(지자체)의 책무라는 것을 의미하고 있다.

[그림 5-4]에서 일본의 아동지원체계의 큰 틀을 이해할 수 있다. 행정구조는 중앙정부, 지방공공단체로서 도도부현·지정도시 및 시정촌의 행정조직과 관련된 시설 등으로 구성되어 있으며, 보호아동지원 업무 실행은 도도부현·지정도시 등이 설치한 아동상담소를 중심으로 시정촌과 역할을 분담하여 추진되고 있다. 아동상담소는 광역지역을 담당하고 있으며, 일상적인 지역에서 아동복지지원은 아동이 생활하고 있는 시정촌의 관련시책, 시설 그리고 요보호아동지역대책협의회 등이 중심이 되어 실시되고 있다.

24) 일본의 행정구획형태로 지방공공단체(도도부현·시정촌)로 시정촌이 기초지방단체, 도도부현이 광역지방단체임(지방자치법제2조4). 현재 동경도, 북해도(北海道), 교토후京都府, 오사카후大阪府, 43개의 현으로, 전국 「47도도부현」과 1,727의 시정촌으로 구성되어져 있음. 또한 지정도시란 인구50만 이상의 시 중에서 정령으로 지정한 도시이며, 중핵시는 인구 20만 이상으로 각 시 중에서 신청에 근거하여 법령으로 지정함.

[그림 5-4] 아동복지행정체계



자료: 아동미래재단(2014) 눈으로 보는 아동복지 p.4

중앙정부에서 아동복지는 후생노동성의 고용균등·아동가정국에서 담당하고 있다. 주요업무는 아동복지 및 보호와 관련된 다양한 정책, 구체적으로는 양육가정지원 및 보육시설 보장, 임신출산 등 종합적인 양육문제를 중심으로 이루어지며, 급속히 진행되고 있는 저출산 문제 대응, 보육서비스 등 육아지원정책, 아동학대 방지정책, 한부모 세대 자립지원정책, 아동건전육성, 아동수당, 모자보건의료정책 등 아동과 가정을 위한 정책, 보건의료, 수당 등을 종합적으로 추진하고 있다. 중앙정부로서 정책을 시정하고 도도부현을 지도감독하며, 정책의 기준을 제시하는 것이 큰 역할이라 할 수 있다.

중앙정부에서는 사회보장심의회를 두고 사회복지나 사회보장과 관련된 사항을 조사·심의하고 후생노동대신에게 의견을 제출한다. 사회보장심의회는 세부분과로는 통계분과회, 의료분과회, 복지문화분과회, 개호급부비(介護給付費)분과회, 의료보험보험료율(医療保險保險料率)분과회, 연금자금운용(年金資金運用)분과회로 구성되어 있다. 심의회 및 분과회(分科会) 안에 부회(部会)를 설치할 수 있게 되어 있어 아동과 관련해서는 아동부회, 저출산대책특별부회가 설치되어 있다.

일본에서는 자치분권이 급속하게 진행되어 지방공공단체(도도부현·시정촌)는 후생노동성의 방침에 기초하여 각 지자체의 주체적인 판단에 의해 아동복지행정이 진행되어진다. 도도부현 및 시정촌은 위에서 언급한 대로 아동복지법제2조와 지방자치법에 근거하여 ‘지방공공단체는 주민복지의 증진향상을 기본으로, 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 실시하는 역할’에 관한 복지행정업무 책무가 규정되어 있다. 구체적으로, 도도부현과 정령지정도시에서 아동복지관련 역할은 광역의 대처가 필요한 조사 및 복지사무를 실시, 시정촌에 아동복지 관련한 조언, 지원, 지도를 수행한다. 이외에도 도도부현과 정령지정도시에서는 아동복지시설의

인허가 및 조치감독을 담당하고 있다. 또한 시정촌간의 조정, 전문적인 대응이 필요한 경우 각 시정촌을 지원하고 있다. 「차세대육성지원대책추진법」과 관련하여 도도부현은 「도도부현행동계획」을 책정, 시정촌 행동계획에 협력해야 한다. 또한 아동복지법에서 도도부현에 설치할 의무를 두고 있는 실시기관으로 아동상담소, 복지사무소, 보건소 등 3개 기관이 있다. 구체적 역할은 이하와 같다.

1) 보건소

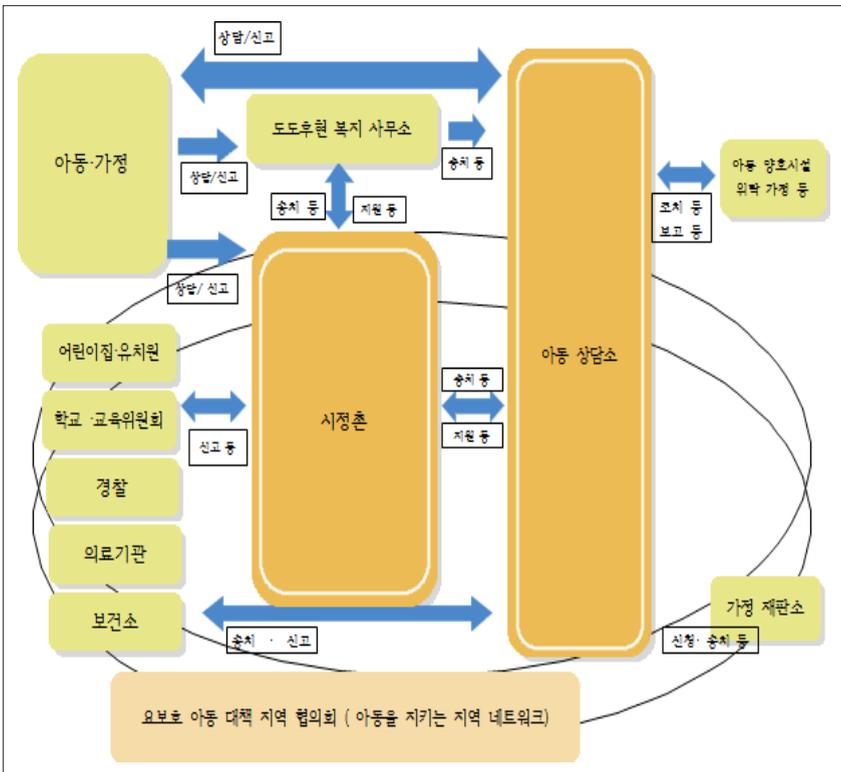
보건소는 지역의 공중위생의 중심이 되는 기관으로 영양개선, 전염병 예방, 환경위생, 정신보건 등 폭넓은 보건업무를 실시, 아동복지분야에서도 중요한 역할을 하고 있다. 전국 495개소의 보건소가 운영되며, 주된 업무는 위생지식의 보급 등 지도를 위한 엄마학교 개최를 통한 육아지도, 아동복지시설에 대한 영양 개선과 위생문제의 필요한 조언, 지도, 임산부의 모자수첩교부, 아동 및 임산부 건강 상담과 건강검진을 실행, 모자 보건지도, 신생아 생명유지를 위한 중요한 보건관련문제 해결을 위한 가정방문지도가 실시되고 있다. 그 이외에도 신체장애를 위한 전반적 지원을 주된 업무로 하고 있다.

2) 아동상담소

아동상담소는 아동복지법에 근거한 행정기관으로 각 도도부현 및 지정 도시에 설치의무화, 2004년 아동복지법개정에 의해 중핵시 등에서도 아동상담소의 설치가 가능해졌다. 현재 전국 207개소 아동상담소가 18세 미만의 아동관련 상담이면 본인, 가족, 학교교사, 지역주민 등 누구라도 상담 해주고 있다. 즉, 아동의 건전육성을 위해 필요한 같이 생각하고, 문

제해결을 할 수 있는 전문상담기관이다. 아동상담소는 소장, 아동복지사, 아동심리사, 의사 아동지도원 보육사 등이 배치되어 있으며, 특히 아동복지사(소셜워커)는 전문직공무원으로, 담당구역 내 아동, 보호자 및 관계자에 대한 필요한 조언, 지도 등을 실행하고 있다. 아동상담소에서는 각 분야 전문가의 진단을 통해, 종합적 진단 및 판단, 지원(지도, 시설조치 등)을 결정하고 있다. [그림 5-5]에서 아동상담소를 통한 아동학대방지 네트워크현황을 이해할 수 있다.

[그림 5-5] 아동학대방지시스템



자료: 아동미래재단(2014) 눈으로 보는 아동복지 p34

아동상담소의 주요 업무로는 ①아동에 관련 상담 중 전문적 지식, 기술을 필요로 하는 사례대응 ②필요한 조사, 의학적 심리학적, 교육학적, 사회학적 정신 보건상의 판단을 실행 ③조사 판단에 근거하여 필요한 지도·지원 ④아동의 일시 보호 조치 ⑤시설 입소, 가정위탁 등으로 조치판단 ⑥시정촌 상호간의 연락 조절 및 시정촌의 정보 제공 등이다. 아동학대의 급증으로 아동상담소의 주요 업무로서 학대아동지원·대응이 필요하여, 동경도 아동 상담소에서는 아동학대 대책 사업으로, 2003년부터 아동학대 대책팀을 설치, 아동복지사를 중심으로 아동학대 대응 협력원이 신속, 정확한 대응 체계를 강화하고 있다. 또 긴급 상황의 신속한 대응을 위해 토·일요일, 휴일에도 대응 가능한 상담 창구를 설치, 긴급상담체계 확보 추진, 24시간 학대로부터 아동을 보호하는 업무를 추진하고 있다. 이렇듯 매년 증가하고 있는 학대 대응을 위한 공적지원체제 확립에도 불구하고 아동학대의 증가가 심각한 사회문제로 대두하자 사회 복지 법인 「아동학대 방지 센터」와 2000년 협정을 맺어, 민간 상담기관과의 연계를 강화하고 공민이 함께하는 아동학대대책을 실행하고 있다(동경도 아동상담소, 2014b). 구체적으로는 학대 발생 후, 일시 보호소, 시설 등에서 가정 복귀 촉진을 위한, 가정환경 개선, 일시 보호소의 심리전문가를 배치, 보호자를 위한 가족 합동 그룹심리 요법, 부모 그룹 카운슬링 등 여러 형태의 지원책을 실시하고 있다(동경도 아동상담소, 2014b).

3) 복지사무소

복지사무소는 사회복지법에 근거하여 설치되어, 생활보호법, 노인복지법, 신체장애자복지법, 아동복지법, 모자복지법, 지적장애자복지법의 복지육법관련 업무를 실시하는 사회복지행정 제1선의 종합적 기관으로 도도부현과 시에는 설치가 의무화, 정촌에는 임의로 설치할 수 있다. 사회

복지분야 전체에서 중요한 역할을 가지고 있으며 아동복지분야에서 주요 업무로는 ①아동 및 임산부의 복지관련 상담 대응·조사와 함께 개별적·집단적 지도, 필요할 경우 담당 지역 내 실태조사이행 ②지역 밀착형 기관으로 아동 및 임산부 등 각종상담·지도·지원 등의 의무를 가지고 있다. 아동상담소가 전문적 개입이 필요한 사례중심, 복지사무소는 지역밀착형 아동복지지원, 또한 아동모임, 엄마들 당사자모임 등 지역 내 이용자활동 지원도 실시하고 있다.

3. 기초지자체에서 아동보호체계

2004년 아동복지법 개정과 함께 시정촌이 아동가정상담의 1차적 창구가 되었다. 그 배경에는 중앙정부, 도도부현, 시정촌의 역할 분담에 폐해가 발생, 주로 경제적 가정지원을 중앙정부가 실시, 학대 등 심각한 가정과 아동지원은 도도부현에서, 건전육성, 보육 등 기초지자체에서는 대응이 간단하며, 양적으로 필요성이 많은 양육사업 중심으로 전개되어온 기존의 지원체계에서, 보호가 필요한 아동·양육가정이 급증, 모든 지역에(기초지자체 포함)보호지원시스템 구축이 요구되고 있다. 예를 들어 동경도에서 아동상담소의 대체기능을 기초지자체에서도 이행할 수 있도록 설치한 「아동가정지원센터」는 기초지자체에서 아동보호체계의 구체화를 위한 것이다. 2004년 아동복지법 개정을 통해 기초지자체의 업무로서 법률상 명확한 제시이후, 동경도는 모든 기초지자체에서 아동가정지원센터의 아동학대관련 아동상담기능의 재정비가 이루어졌다. 현재는 일시보호·조치 등 아동상담소 고유기능을 기초지자체에 이관하는 것이 논의되고 있다(모리타, 2015). [그림 5-5]에서도 알 수 있듯 아동학대 신고처가 도도부현이 실시하는 아동상담소에서 지자체에도 가능하게 되어 이중구

조로 대응할 수 있게 변화하게 되었다. 또한 기초지자체가 학대개입이 가능해지면서, 학대신고상담 건수가 2005년 40,222건에서 2013년 79,186건으로 증가하였으며, 학대대응을 위한 「요보호아동대책지역협의회」가 전국의 98.9%(2013년 기준) 기초지자체에 설치되어 있다. 또한 2008년 아동복지법개정과 함께 지원대상이 기존의 요보호아동과 함께 모든 유아가정방문사업 등 양육지원이 필요한 영유아가정과 출산 전 특별한 지원이 필요한 임산부까지 포함, 요보호아동지원과 함께 학대예방을 위한 대상의 확대가 이루어졌다. 또한 2015년 4월부터 「아동·양육지원 신제도²⁵⁾」가 시행되어 주민과 가장 가까운 시정촌이 주체가 되어 지역실태에 맞는 지원서비스 실행을 위한 중앙정부 제도가 시행되었다. 이렇듯 현재 일본에서는 요보호아동지원을 포함한 모든 아동과 가정을 지원하기 위한 기초지자체 역할의 재조명, 재정비가 필요한 시기이며, 실질적으로 변화와 역할의 중요성이 강조되고 있다.

이상 일본의 공적아동보호체계에서 중앙정부, 지방공공단체(도도부현·시정촌)의 역할·행정 등을 확인하였다. 위에서도 언급한 듯 일본의 아동보호체계에서 기초지자체를 중심으로 한 지원기능강화가 중앙정부의 향후 중요 정책방향이라 할 수 있다. 노인, 장애인복지가 1980년대부터 지역중심시책화가 전개된 것에 비교하면 아동복지분야의 지역복지시책은 뒤쳐져 있다고 할 수 있다. 이러한 기점에서 학대 등 보호아동지원 지원체계의 실질적인 지원동향을 동경도 세타가야구 제도분석을 통해 중앙정부의 법적역할, 도도부현과 기초지자체의 관계성, 지역 네트워크 체계 등이 실제 지자체에서 어떤 형태로 실시되고 있는지를 지자체 동향 사례를 통해 알아본다.

25) 아동·양육지원 제도는 아동·양육지원신제도로 총칭되었으나, 아동·양육지원법 시행 후 기본지침에 의해 「아동·양육 지원법」으로 총칭되어진다. 본 원고에서는 「아동·양육 지원법」으로 통일하여 표기함.

1) 세타가야구 보호아동지원체계

세타가야구는 동경도 23구의 하나로 5개의 구역으로 나누어져있다. 총인구 858,639명(2015년), 세대수는 453,865세대로 동경도 23구에서 가장 많으며 2009년부터 0~5세 아동이 매년 100명 이상은 증가하여 아동양육가정은 증가하고 있으나, 핵가족 등 지역과 연결이 희박해져 고립된 양육환경으로 적절한 양육정보, 서비스를 받을 수 없는 부모가 증가, 양육불안으로 인한 학대, 방임 방지·예방을 위한 지원이 요구되어지고 있다(세타가야구, 2015a). 세타가야구의 구체적 아동보호체계는, 아동복지법, 아동학대방지 등에 관한 법률, 세타가야구 조례 및 동경도 「아동가정지원센터 사업실시요강」에 의해 운영되고 있는 아동가정지원센터에서, 아동가정종합케이스매니지먼트사업(종합상담, 재택서비스제공·조정 등), 아동학대예방 및 방지, 아동학대신고의 대응, 지역양육지원활동, 지역조직화 및 양육서클사업의 조언 및 지도, 기반정비 등을 사업의 목적으로 한다. 구체적인 업무내용은 <표 5-1>과 같다.

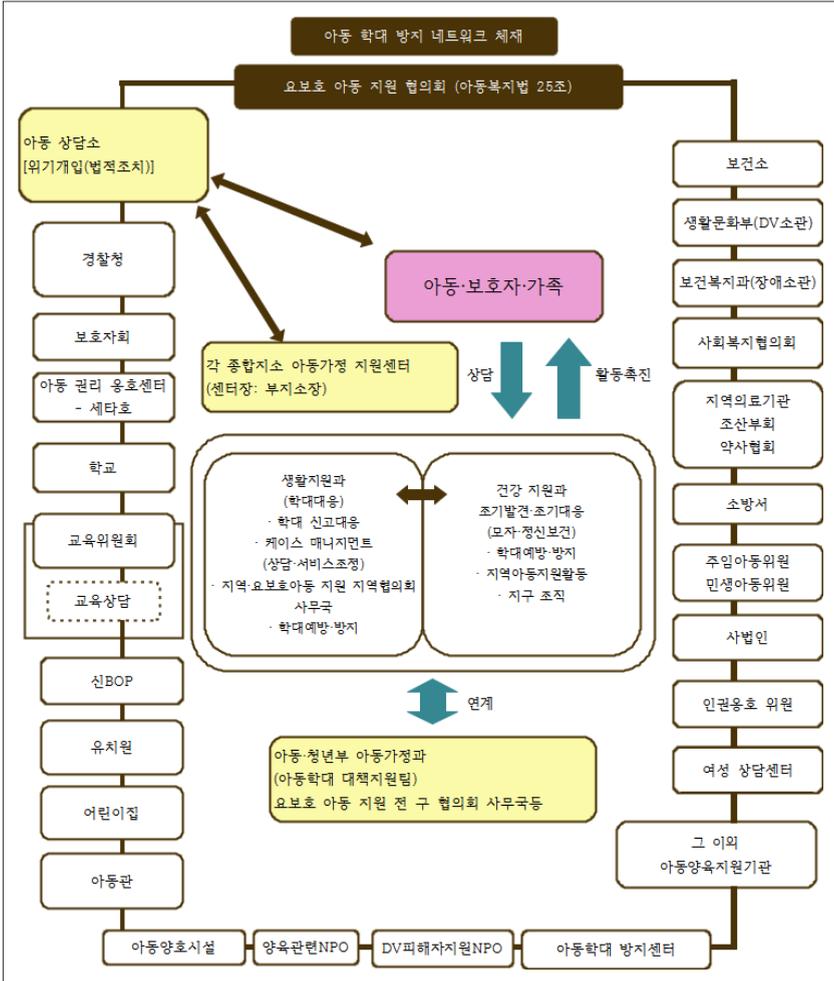
<표 5-1> 세타가야구 아동지원센터 업무

구분	직무형태	직무내용
아동가정지원센터 (생활지원과)	상근 및 비상근직	아동가정종합케이스매니지먼트사업(아동가정종합상담, 재택서비스제공, 조정 등) 아동학대예방 및 방지 와 아동학대 신고 대응
지역활동지원 (건강지원과)	상근 및 비상근직	아동학대의 예방 및 방지, 지역양육지원활동, 지역조직화 및 양육서클사업 조언 및 지도

자료: 세타가야구(2015a) 아동계획 핸드북 참고 작성

세타가야구에서는 이러한 아동가정지원센터가 다섯 개의 구역 모두에 설치되어져 있으며 아동학대, 방지 예방을 위한 지역네트워크는 [그림 5-5]에서 알 수 있듯, 아동가정지원센터 혹은 지역에서 아동학대 신고가 있을 경우, 또는 아동상담소에서 의뢰가 있을 경우, 아동가정지원센터의 아동학대를 담당하고 있는 생활지원과에서 구의 아동·청년부 아동가정과 아동학대대응팀 등과도 협력 요보호아동지원협의회의 구성원인 지역 지원체계 및 전문기관, 관련 민간기관과 네트워크체제를 통해서 아동학대조사를 실시한다. 신고된 아동과 관련된 기관과 정기적(월2회 이상) 케이스회의·조사·조정 등을 실시, 심각한 위기개입, 법적 조치가 필요한 경우 아동상담소에 송치, 지원요청, 재택아동으로 지원이 필요한 아동 및 가족은 지역자원과 연계를 통한 지속적 지원이 이루어지고 있다. 이때 요보호아동지원협의회에 속한 관련기관에서는 아동복지법 제25조3에 근거하여 서로 자료 및 정보의 제공, 의견개진 등 필요한 협력을 요구할 수 있다. 거기에는 강력한 수비의무가 추구되어져 협의회의 구성원은 정당한 이유 없이 협의회 직무관련 정보를 발설해서는 안 되며, 만약 발설했을 경우 1년 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금이 부과된다(아동복지법 제61조3근거).

[그림 5-6] 세타가야구 아동학대네트워크 체제



자료: 세타가야구 아동학대방지핸드북 p27

세타가야에서는 이러한 학대대응과 함께 예방, 조기발견, 조기대응, 재발방지를 위한 지원제도를 구축, 아동·청년부 아동가정과의 아동가정지원센터를 중심으로 학대가 없는 지역 만들기를 지향하고 있다. 또한 요보호

호아동으로 분류된 재택아동 및 가정, 요지원아동 및 가정에서 적절한 지원이 없으면 요보호아동으로 분류될 위험성이 높은 아동 및 가정지원을 위해 <표 5-2>의 지원을 실시하고 있다.

<표 5-2> 아동보호를 위한 세타가야구 지원정책

사업	사업내용
학생봉사활동지원을 통한 발견사업	학대아동(학대아동이었던)초중학생을 대상으로 대학생봉사자를 파견, 놀이와 학습지원을 통해, 건전육성과 학대발견을 지원하는 사업 -아동·청년부 아동지원과
요보호아동의 부모지원사업	양육응원강좌, 부모트레이닝, 그룹상담을 통해 부모양육력향상, 부적절한 양육법개선, 학대예방 사업 -아동·청년부 아동지원과
양육곤란가정등에 홈헬퍼파견사업	아동학대가 확인, 위험상태에 있는 가정, 양육이 부적절한 상황에 있는 가정에 일정기간홈헬퍼를 파견하여 아동학대예방, 양육곤란가정 자립과 건전육성지원사업 -아동·청년부 아동지원과
산후케어사업	육아 불안, 건강 상에 문제가 있으나 가족의 지원을 받을 수 없는 모자를 대상을 단기체류제도이용, 데이케어를 실시하는 사업 -아동가정지원센터
영아기 단기체류이용시설	질병, 사고, 출산, 개호 등의 문제로 일시적으로 양육이 어려운 경우 세타가야 구가 위탁한 영아원에서 단기간 아동을 맡길 수 있는 사업 -아동가정지원센터
아동단기체류이용시설	질병, 사고, 출산, 개호 등의 문제로 일시적으로 양육이 어려운 경우 세타가야 구가 위탁한 아동보호시설에서 단기간 아동을 맡길 수 있는 사업
영아가정방문 (아동방문)	생후4개월 이내 영아기아동이있는 모든 가정을 보건사, 방문지도원이 방문, 육아, 모자의 건강관련 상담등을 실시하는 사업(학대방지를 위한 중앙정부사업) -아동가정지원센터 건강만들기과

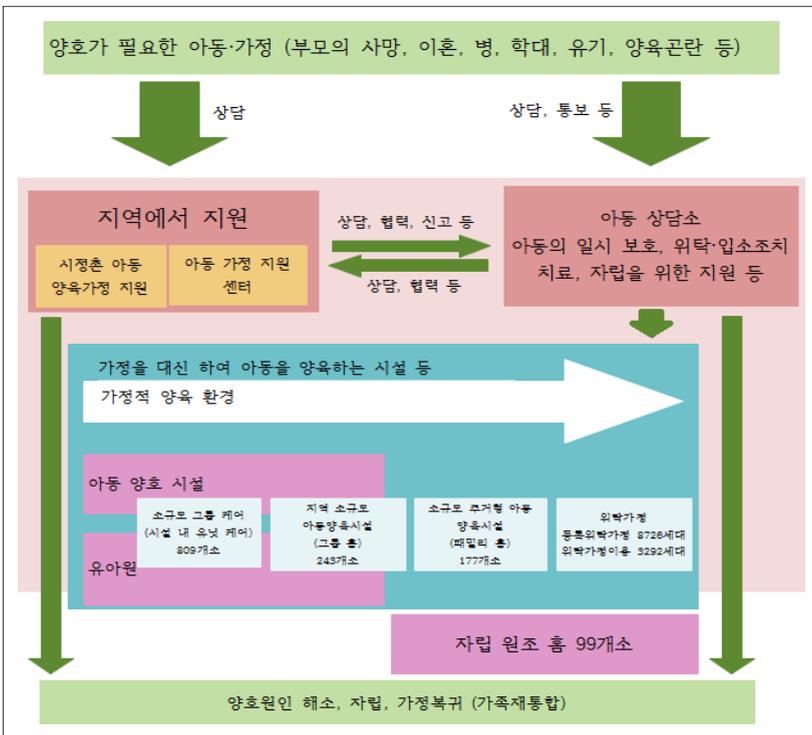
자료: 세타가야구(2015b) 아동학대방지핸드북 2015. p.28 재정리

이러한 세타가야 지원정책은 중앙정부, 도도부현의 방침을 근거로 한 지원과 구(기초지자체)독자적인 지원도 있다. 위에서 언급한 듯, 2015년 4월부터 「아동·양육지원제도」가 중앙정부정책으로 시작되었다. 아동에게 가장 밀착된 지역사회에서 요보호아동을 포함한 모든 아동의 건전육성지원을 위하여 기초지자체가 서비스 실시를 위해 도도부현, 중앙정부와 삼위일체가 되어 보호아동을 위한 이중지원이 기대된다.

4. 사회적보호가 필요한 아동지원을 위한 아동복지시설

그러나 이러한 일본의 중앙정부, 도도부현, 시정촌의 노력에도 불구하고 아동학대문제는 매년 증가, 가정붕괴, 양육곤란 가정증가 등으로 학대에서 사회적보호로 조치되어지는 아동이 늘고 있다. [그림 5-7]에서 일본의 사회적보호가 필요한 아동 발생 후, 신고, 조치, 가정복귀 혹은 신고 후 가정복귀의 구조를 이해할 수 있다. 사회적보호아동의 대안양육의 밑받침이 되어주는 것이 아동복지시설과 가정위탁제도 등의 정책이다.

[그림 5-7] 요보호아동시책 구조



자료: 아동미래재단(2014) 눈으로 보는 아동복지

가. 아동보호시설

아동보호시설은 아동복지법 제41조에 근거하여 보호자가 없는 아동(유아제외)이나 보호자에 의한 보호가 적절하지 않은 아동에게 안정된 생활환경을 제공하는 동시에 생활지도, 학습지도, 가정환경 조정을 하면서 양육하고 아동의 심신의 건전한 성장과 그 자립을 지원하는 기능을 가진다. 2014년 기준 시설 수는 601개소(정원: 33,579명, 현원: 28,183명)이다.

아동보호시설에서는 학대를 받은 아동 53.4%, 장애를 가지는 아동이 23.4%로 증가하고 있으며 전문적 케어의 필요성이 증가하고 있다. 사회적 보호가 필요한 아동을 가능한 한 가정과 비슷한 환경에서 안정된 인간관계 속에서 키울 수 있게 시설의 케어단위의 소규모화(소규모 그룹케어)나 지역소규모아동보호시설 추진하고 있다.

〈표 5-3〉 아동시설수

구분	규모
소규모 그룹케어	1,078개소
지역소규모아동보호시설	298개소

자료: 후생노동성(2015) 사회적 양호 현황에 관한 조사

나. 유아원

유아원은 아동복지법 제37조에 근거하여 보호자의 양육을 받지 못하는 영유아를 양육하는 시설로 영유아의 기본적 양육기능과 함께 학대 피해아동·질병 아동·장애 아동에 대처할 수 있는 전문적 양육기능을 가진다. 2011년 기준 시설 수는 129개소(정원: 3,778명, 현원: 2,963명)이다.

유아원의 입소기간은 대체적으로 단기간이고 한 달 미만이 26%, 6개월 미만을 포함해서 48%가 된다. 단기이용은 자녀양육지원의 역할이고 장기이용은 영유아 양육뿐 아니라 보호지 지원, 퇴소 후의 애프터케어까지 포함된 부모-자녀 재통합 지원이 중요한 역할이다.

아동상담소의 일시보호는 유아를 받아들이지 못할 경우가 많으므로 유아에 대해서는 유아원이 아동상담소로부터 일시보호 위탁을 받아 사정을 비롯한 실질적인 일시보호기능을 갖는다.

다. 정서장애아동단기치료시설

정서장애아동단기치료시설은 아동복지법 제43조 5에 의거하여 심리적·정신적 문제를 겪고 일상생활에 지장이 있는 아동들에게 의료적 관점에서 생활지원에 기초한 심리치료를 실시한다. 시설 내의 분급(分級) 등 학교교육과의 긴밀한 연계 하에 종합적 치료·지원 및 그 아동의 가족에 대한 지원도 실시한다. 아동의 평균 입소기간이 2년 4개월 수준으로 비교적 단기간이며, 치료 후 가정 복귀 혹은 위탁모·아동보호시설의 양육에 연결하는 역할을 한다. 입소뿐 아니라, 시설을 방문하거나 재가 상태로 심리치료를 이용할 수 있는 시설도 있다. 2011년 기준 시설 수는 37개소(정원: 1,664명, 현원: 1,178명)이다.

입소하는 아동은 학대 피해 아동이 75%를 차지하고 광범성(汎汎性) 발달장애 아동이 26%, 경증·중간수준의 지적 과제를 가지는 아동이 12.8%, 아동정신과를 다니는 아동이 40%, 약물치료를 받는 아동이 35%가 된다.

정서장애아동단기치료시설은 아동정신과 등 의사에 언제든지 연락 가능한 체제가 마련되어 있을 뿐 아니라 심리치료 담당직원이 많이 배치되고 있으며, 사정, 컨설팅, 심리치료나 상담을 제공할 수 있다.

라. 아동자립지원시설

아동복지법 제 44조 근거하여 설치된 아동자립시설은 1997년 아동복지법 개정에 따라 “교호원(敎護院)”으로부터 “아동자립지원시설”로 명칭을 바꾸고 불량행위를 하거나 또는 할 위험이 있는 아동으로부터 “가정환경 기타 환경 상의 이유로 인하여 생활지도 등이 필요한 아동”까지 대상을 넓혀온 대부분 공공시설이다. 시설 방문형, 가정환경의 조정, 지역 지원, 애프터케어 등 기능을 확대시키면서 비행뿐 아니라 타 시설에서는 대처하기 어려운 사례를 받아들이는 역할도 하고 있다.

아동자립지원시설은 소규모 시설로 가정적인 환경을 제공하는 전통적인 소사부부제(小舍夫婦制)나 소사교대제(小舍交代制)라는 지원형태로 전개되어온 시설이다. 2011년 기준 시설 수는 58개소(정원: 4,024명, 현원: 1,548명)이다.

마. 자립원조홈

자립원조홈(아동자립생활원조사업은 의무교육을 마친 20세 미만 아동으로 아동보호시설 등을 퇴소한 사람들 또는 도도부현 지사가 필요하다고 인정한 사람들을 대상으로 이들이 공동생활하면서 상담 기타 일상생활 상의 원조, 생활지도, 취업지원 등을 제공한다. 자립원조홈은 아동복지법 제6조의 2 제1항에 의거하여 도도부현이 설치토록 하고 있으며, 2011년 기준 82개소(정원: 504명, 현원: 310명)가 설치되어 있다.

바. 가정위탁제도

가정위탁제도는 가정에서 양육할 수 없는 아동을 시설이 아닌 가정환

경 속에서 양육을 제공하는 제도로 양육가정위탁, 전문가정위탁, 양자를 희망하는 가정위탁(입양), 친족가정위탁 등 4개의 유형이 있다. 양육가정위탁과 양자를 희망하는 가정위탁은 요보호아동으로 보호자가 없거나 보호자가 양육이 부적절한 아동, 전문위탁가정은 요보호 아동 중 도도부현 지사가 학대, 비행, 신체·지적 장애등으로 양육에 특별한 지원이 필요하다고 인정한 아동을 대상으로 하며, 친족가정위탁제도는 요보호아동 부양의무가 있는 친족에 의해 부모가 사망, 행방불명, 구금, 입원 등으로 양육이 어려운 아동을 대상으로 한다. 2002년 위탁부모의 일시적 휴식을 위한 지원, 수당금 인상, 2011년 가정위탁가이드라인을 책정 위탁부모의 질적향상과 생활보장을 위한 노력에도 불구하고 2006년 등록된 가정위탁가정 7,934가구 중 실제로 아동을 위탁한 수는 2,582가구이었으며 아동수 3,633명에서 2010년에는 등록된 위탁가정 수 7,669가구 중 실제로 아동을 위탁중인 수 2,971가구(아동 수 3,876명)으로 약간 증가하였으나 아직 개선과제가 남아있는 지원책이다.

5. 아동보호측면에서 UN아동권리협약 이행수준

아동권리협약은 1989년 11월에 유엔에서 만장일치로 채택되었다. 일본은 1994년 협약에 비준하여 협약 당사국이 되었다. 협약 비준국은 당사국의 법과 제도에 따라서 협약의 정신을 준수하고 협약에서 보장된 권리실현을 위해 노력할 의무를 지니며, 협약상의 의무이행을 달성함에 있어서 당사국이 이룩한 진전 상황에 대한 보고서를 협약 발효 후 2년 이내, 그 후에는 5년마다 유엔아동권리위원회에 정기적인 보고를 의무화하고 있다(동 협약44조). 일본정부는 협약비준 2년 뒤 1996년 5월 제1차 국가보고서를 시작으로 2001년 11월에 제2차, 2006년 5월 제3차 국가보고

서를 제출하였다. 이에 유엔아동권리위원회에서는 1998년 6월 제1차, 2004년 1월 제2차, 2010년 5월에 세 차례에 걸쳐 일본 정부에 대하여 최종견해(Concluding Observations-COBs)가 채택되었다.

가. 유엔아동권리위원회 최종견해와 일본정부 이행현황

〈표 5-4〉는 일본정부가 유엔아동권리 위원회로부터 받은 최종견해에서 보호아동관련 권고내용을 요약한 것이다. 제 1차 최종견해에서 유엔아동권리위원회로부터 ‘1997년 아동복지법 개정’(para3)을 통해 아동권리옹호의 관점에서 시설입소조치 등에 아동의 의향청취보장, 아동상담소를 통해 사회적보호로 조치될 때 아동과 보호자의 의견이 다를 경우 도도부현 아동복지심의회에서 의견청취를 의무화 하게 되었다(아동복지법제 27조8항). ‘1996년 일본국적아동을 양육하는 외국인모친의 재유자격에 관한 출입국관리규칙 개정’(para3)또한 아동권리위원회로부터 긍정적인 평가를 받고 있다. 제2차 최종견해에서는 ‘1999년 아동매춘·포르노 금지법’, ‘2000년 아동학대방지법’ 제정(para3a)이 평가되어졌으며, 이러한 학대 관련 법률제정과 함께 학대관련 권고내용이 많은 것이 특징적이다. 제3차에서는 ‘자살률 삭감을 위한 지원축진을 목적으로 2005년 7월 채택’ 되어진 「자살관련 종합대책 긴급, 효과적 추진을 위한 결의」와 함께 ‘2004, 2008년 아동학대방지법 개정’에 의해 아동학대정의를 재정비 되어지고 국가 및 지방자치체의 책임이 명확하게 되었으며, 아동학대 신고 의무자가 확대되어진 점(para5a), ‘2004년, 2008년 아동복지법 개정’에 의해서 요보호아동대책지역협의회의 설치 근거가 지방정부에 주어 진 점(para5b) 등도 긍정적 평가를 받았다. 이에 증가하는 학대 피해 아동의 보호를 위한 ‘대안돌봄 제도의 환경개선’과 ‘질적향상’을 위한 권고

내용(para53abc)에 관한 언급이 많았다. 이에 일본정부는 아동복지시설의 격차를 해소하기 위하여 2011년 각 시설별 운영이념 등을 명시한 ‘지침’을 작성, 2012년-2013년에 걸쳐 아동시설의 핸드북을 작성하였다.

특히 제3차 최종견해에서는 과거 1,2차 최종견해에 비교, ‘아동의 빈곤’ 관련 권고내용이 많은 것이 특징적이다. 이는 2009년 일본정부 발표의 18세미만 아동빈곤율 14.2%로 7명중 1명의 아동이 상대적빈곤 하에 있으며, OECD 국제비교연구에서도 34개국 중 9번째로 일본의 아동빈곤율이 높은 점 등을 배경으로 “일본정부의 중요정책의 하나인 아동수당만으로는 아동빈곤 근절이 어려운 점등이 아동권리위원회로부터 아동빈곤과 격차 문제가 새롭게 지적되어졌다”(히나노유지, 2011). 2010년 제3차 최종견해 후 실시된 빈곤조사에서 2012년 아동빈곤율은 16.3%로 17세미만의 아동 6명중 1명 약 300만명이 빈곤 상태이며, 한부모 세대 54.6%로 2명중 1명이 빈곤상태인 것으로 나타났다. 아동의 빈곤문제가 아동학대, 의료혜택을 받을 수 없는 등 다양한 문제로 연결되고 있는 것이 여러 연구조사에서 명확해지며 일본정부는 2013년 ‘아동의 빈곤 대책’을 제정하여 문제해결을 위한 노력을 하고 있다.

이렇듯 일본정부는 아동복지법 개정, 아동학대방지법 제정 및 개정 등 긍정적 평가 받는 노력에도 불구하고 1,2차 권고사항의 많은 부분이 아직 이행되지 않고 있다. 특히 국가차원에서 독립적 감시기구 설치는 제1,2차에 걸친 권고에도 불구하고 일본정부의 이행 계획은 없으며 카와사키시 아동권리조례 등 각 지자체의 협약이행이라는 점에서 중요한 진전이 평가되어지고 있으나 이는 국가차원의 노력이라고 할 수는 없다. 아라마키(2015, p5)는 이러한 일본정부의 권리이행에 관련 “제2차 최종견해에서 언급되어진 입법, 정책 또 권리홍보 및 보급 등에 아동권리기반형 정책 시도(rights-based approach)가 강조되었지만 제3차 국가보고에서는

언급되지 않았으며, 협약실시상황에 중요한 데이터베이스조차 이루어지고 있지 않고 있다”고 언급, 아동권리협약이행을 위한 일본정부의 소극적 자세를 지적하고 있다.

〈표 5-4〉 보호아동관련 아동권리위원회 최종견해 권고 내용 비교표(제1-3회)

영역	주요 관심항목	권고내용	제1차 (para)	제2차 (para)	제3차 (para)
일반 이행 조치	국가 행동계획	포괄적인 아동정책·행동계획	30	13a	16
		아동권리기반형정책 시도 (rights-based approach)		13a	16
		아동과 시민사회협력·연계		13	16
	독립적 감시기구	아동권리관련 독립된 모니터링기구 설치	32	15a	
		지자체 옴브즈제도 설치 촉진		15c	
데이터베이스	데이터베이스 구축의 강화, 데이터 구축기구 설치	31	17	22	
시민권과 자유	개인정보보안의 권리	개인정보 보장관련 모든 분야에 아동권리기반 근거	36	34a	
		아동복지시설최저기준개정		34b	
가정 환경과 대안 돌봄	가정환경	가족지원강화(일·생활·균형 촉진 등)			51
		지원이 필요한 아동·가족의 우선적 지원			51
	아동학대	구체적 정보·데이터 수집	40		
		아동학대 방지를 위한 분야의 횡단적 국가전략 책정		38a	
		쉽게 이용할 수 있는 아동친화 건의 신청제도 확립	40	38d	
		피학대아동 보호조치개선		38b	57b
		아동상담소의 아동회복을 위한 전문가 증원		38c	
		아동배려방법을 위한 전문가 연수강화		38d	
		학대의 적절한 조사, 가해자 제재, 결정 등의 확보	40		
	학대방지프로그램 및 부정적 영향 관련 프로그램 실시			57a	
부모의 돌봄을 받지 않는 아동	대안돌봄제도의 가정적 환경제공, 강화	39		53a	
	대안돌봄 현장의 최저기준 엄수			53b	
	대안돌봄 현장에서 아동학대조사 및 책임자 소추, 적절한 회복지원 확보			53c	

영역	주요 관심항목	권고내용	제1차 (para)	제2차 (para)	제3차 (para)
	입양(양자제도)	가정위탁제도 지원금 제공			53d
		아동대안돌봄을 위한 유엔지침고려			53e
		모든 입양의 사법적 확인 및 모든 아동의 등록기관 유지(감시제도 강화)	38	40a	55a
		입양 아동의 보호·협력에 관한 헤이 그조약비준·실시	38	40b	55b
기초 보건과 복지	생활수준을 위한 권리보장	빈곤근절을 위한 적절한 자원분배			67
		아동권리 등을 고려한 빈곤삭감 전략 책정			67
		가족에 대한 아동지원(금전적포함)의 효과 감시			67

자료: 히나노유지(2011) 제3회 일본 보고서 심사 개요와 최종 견해, 아동권리협약에서 본 일본의 아동 p72-76의 내용을 재구성함

아동·청년육성지원법에서는 일본 법률로서는 처음으로 아동권리협약이 직접 언급되었다. 특히 이 법에 근거하여 만들어진 아동·청년비전은 일본의 아동 관련 계획 중 가장 아동권리협약의 이념이 반영되어진 계획으로 아동권리전문가로부터 평가 받고 있다(아라마키 외 2015). 그러나 정권교체 등으로 정책으로 실행이 어려우며, 그 배경에는 아동권리의 관점에서 책정된 아동기본법의 부재로 인한 종합적인 입법정책의 어려움이 지적되고 있다. 일본정부의 아동관련 정책을 아라마키 외(2015)는 ‘첫째, 저출산관련정책, 둘째, 아동의 문제행동 및 소년범죄 등 사회규범의식의 희박함에 대응하는 건전육성제도, 셋째, 경쟁시대에서 승리를 위한 교육제도, 넷째, 학대, 아동빈곤 등에 대응하는 복지정책’형태로 현상이 혼란할 정도 여러 형태로 만들어져 왔다. 그러나 아직 저출산 문제는 해결되지 않았으며, 아동의 빈곤화, 학대증가, 왕따, 등교거부, 은둔아동 등 마음의 병을 가지고 있는 아동이 급증하고 있다. 이러한 아동을 둘러싼 심각한 문제해결을 위한 정책과제에 아동권리협약을 기본으로 한 아동의 보호, 의견, 참가를 통한 정책책정, 입법화 등이 실행되지 않고 있는 것이 일본의 국가 정책에서 아동권리협약이행 현황이라 할 수 있다.

나. 지자체의 아동권리협약이행 노력 현황

국가차원에서 협약이행을 위한 입법, 사법, 행정의 획기적인 진전은 없었지만, 지자체차원에서는 협약이념에 근거한 아동권리 이행을 위한 노력이 이루어지고 있다.

일본의 아동권리협약이행은 지자체가 국가를 앞서 이루어지고 있다. 1994년 협약비준 후 오오사카부에서는 캐나다의 사회적보호 아동을 위한 권리노트가 소개되어지고 ‘오오사카부아동권리노트 작성위원회’가 설치, 1995년 에는 광역지자체 오사카부가 사회적보호 시설 입소아동에게 권리인식, 권리침해가 있을 경우 대처, 해결방법 등을 설명하기 위한 「권리노트」를 작성, 배포하여 현재, 전국적으로 실행되어지고 있다(다카하시 외 2007). 이러한 동향이 아동권리협약 비준 후 지자체 중심으로 이행되고 있는 사회적보호분야에서 권리옹호 성과로 들 수 있다. 또한 아동구제 제도 및 아동권리보장관련 조례 제정으로 아동정책 개선을 실행하는 지자체의 증가는 일본의 아동권리협약 비준 후 큰 성과라 할 수 있다. 유니세프는 「아동친화도시만들기」의 구체화를 위해, 아동친화법률, 지역에서 아동계획수립, 아동친화제도구조, 전후의 아동영향평가, 아동예산, 지역내 아동상황분석, 아동권리 인식, 아동을 위한 독립된 advocacy, 아동참가 및 의견존중 등 9개의 건축블록의 필요성을 제기하고 있다. 이를 추진하기 위해서 빠질 수 없는 자치입법이 「아동조례」라고 할 수 있다.

아동조례 책정은 각 지자체의 아동정책을 종합화, 행정을 일체화시키는 힘이 있으며, 실제 2002년 아동조례를 책정하고 2004년에 아동부(아동과, 보육과 등)를 설치한 세타가야구에서는 종합적인 아동행정 실행을 위한 행정조직 개편, 2013년에는 아동부에 청년지원담당과를 설치, 2014년에는 아동·청년지원부로 명칭을 개정하여 대상연령의 확대, 히키

코모리, 질병, 장애, 다문화 등 사회에서 고립된 청년의 문화, 사상을 포함한 종합적이고 지속적 지원이 가능한 행정조직이 구축했다. 특히 문제 및 과제를 행정이 집약하고 그 과제의 정리와 시책화를 행정계획으로 작성, 그 속에서 아동학대대응시스템, 산후모자보건시스템, 보육제도 정비 등이 실행되어지고 있다. 또한 아동조례에 근거한 독립옹호시스템제도 책정, 아동자치회의 참가를 통한 정책평가 검증까지 전개되어지고 있다 (모리타, 2015).

이러한 정책의 전개는 국가의 아동권리협약 평가 검증의 형태에도 요구되어지고 있으나 현재 중앙정부에 의한 아동권리관점에서 정책평가, 계획의 구체화, 행정조직재정비 등은 실행되지 않고 있다. 이러한 일본 지자체의 아동조례제정, 아동상담구제의 제도화, 아동계획의 책정 및 실시를 통해 독자적 권리이행노력이 UN아동권리위원회로부터도 평가받고 있다. 현재 100이상의 각 지자체가 아동권리조례 등 책정을 통해 아동지원·구제 제도의 확립을 위한 노력을 하고 있다. 이 연구는 일본의 위기아동현황과 아동보호체계를 파악하는 것에 있다. 위기아동은 사회적으로 아동으로 분류되기 전 지역 내에서 생활하고 있다. 아동조례를 제정, 지역중심의 구제 및 지원제도의 정비, 권리보장을 위한 아동 친화적 지역 만들기를 추구하고 있는 일본 지자체의 동향은 요지원아동 단계에서의 예방과 조기발견 등의 관점에서도 성과가 기대되어진다.

아동권리협약의 기본이념은 차별의 금지, 아동의 최선의 이익, 생명 존중, 아동 의견 존중으로, 이러한 아동권리의 이념 실현은 궁극적으로 인류의 존속과 평화사회를 추구하고 있다. 아동학대, 빈곤 등 아동의 권리침해에 대한 구제 및 예방에 있어 협약은 문제 해결의 주체에 아동을 두고 법률 제·개정 및 제도 개선 등을 추진해야 한다. 특히, 가정형태변화, 빈부의 격차, 경제악화 등 아동의 성장을 방해하는 사회요인들이 심각해지고 현

존하는 법률, 제도, 정책만으로는 아동의 성장과 권리의 보장이 어려운 상황이다. 아동권리협약은 이러한 모든 아동 문제들의 해결근거를 제시하며 각국의 법률개선 및 지원정책을 촉진하는 국제협약이다. 아동권리위원회로부터 “일본정부는 최종견해가 법적인 구속력이 없는 것을 이유로 성실히 이행하고 있지 상태이다(아라마키 외, 2015).”라는 권고를 받고 있다. 그러나 아동권리협약은 국제협약으로 일본국헌법보다 하위에 있으나, 법률보다는 상위의 규범이며, 협약에 반하는 법률, 행정은 개정, 국회에서는 협약이 추구하는 입법을 제정, 행정은 협약실시를 위한 의무를 가지고 있으며, 각 지자체 또한 협약실시의 주체임을 인식해야 한다.

제2절 공적 아동보호체계의 발전과정

일본의 아동양육지원은 경제발달과 도시화로 인한 핵가족화가 진행되어 혈연, 지연 중심의 지원이 약해지고, 아시아 특유의 가족중심양육기능이 상실되면서 발생하기 시작한다. 농림어업 등 제1차 산업의 비율이 낮아지고 대신하여 서비스, 정보산업 등 제3차 산업이 급증함으로써 고용노동자 비율증가, 인구도시집중화와 같이 여성의 사회참여와 사회전체의 라이프스타일 변화 등이 원인으로 여성의 만혼화, 육아에 대한 경제적, 신체적, 정신적 부담감이 높아진다. 이러한 현상은 양육, 취업의 양립의 곤란요소를 증가, 아동학대를 대표로 하는 양육고립화, 가정기능저하 등 사회문제가 현재화 되고 있다(카시와메 레이호 외, 2002).

1. 아동보호로부터 아동복지로

제2차 세계대전 후 일본은 고아와 부랑아가 상당히 많았으며, 이들은 도

시의 변화가에서 구걸, 암시장 도우미, 성매매 호객 등으로 연명하는 경우도 많았다. 1948년 후생성의 “전국고아일제조사(全国孤兒一齊調査)”에 의하면 당시 일본 전국에는 12만 3,500명의 고아가 있었던 것으로 파악된다.

정부는 고아를 일시보호소에 위탁하거나 아동보호시설에 수용하곤 하였으나, 아동이 도주하는 악순환이 반복되었다. 1946년 10월 “감독보호를 요하는 아동의 건”(GHQ 공중위생복지국 각서) 이후 고아 및 부랑아를 정부차원에서 보호하는 것으로 아동보호정책이 시작되었다.

〈표 5-5〉 1940년대 아동보호대책

1945년 9월	“전쟁고아 등 보호대책요강(戰災孤兒等保護対策要綱)”
1945년 12월	“생활곤궁자 긴급생활원호요강(生活困窮者緊急援護要綱)”
1946년 4월	“부랑아 기타 아동 보호 등의 응급조치실시에 관한 건”(후생성 차관 지침)
1946년 9월	“주요지방 부랑아 등 보호요강(主要地方浮浪兒等保護要綱)”(후생성 차관 지침)
1946년 10월	“감독보호를 요하는 아동의 건”(GHQ 공중위생복지국 각서)
1948년 9월	“부랑아 근절 긴급대책요강(浮浪兒根絶緊急対策要綱)”

1946년에는 일본국헌법이 제정, 1947년 5월에는 실시되어졌다. 헌법 25조 규정 「모든 국민은 건강하고 문화적 최저한도의 생활을 누릴 수 있는 권리가 있으며 모든 생활의 사회복지, 사회보장제도 및 공중위생 향상 및 증진을 위해 노력」의 취지에 근거하여 후생관련 업무 실행을 위해 ‘아동국’을 설치, 아동복지행정 추진은 중요한 과제로서 법률제정이 요구되었다. 당시 후생성은 요보호아동 보호와 아동 및 사회복지증진을 목적으로 보다 장기적인 시각에서 아동보호와 복지를 증진하고자 「아동복지법」이 1947년 공포되었다. 당시 아동복지법에서도 도도부현에서 아동복지시설, 아동상담소 등의 목적과 규정을 명확히 명시, 공적제도에 의한 아

동보호·상담제도의 기본 틀이 확립되었다(다카하시 외, 2007).

2. 저출산 극복을 위한 아동복지 지원(1960년~2000년)

일본에서는 1960년대 초부터 1970년대 중반까지 고도경제성장이 이루어졌으며, 지역적으로는 도시로의 인구이동, 인구 과소·과밀 문제 대두, 전통적 혈연(血緣)·지연(地緣)이 붕괴 등 상황이 나타났으며, 부모의 실업, 알콜 중독, 가출, 사고, 입원, 빈곤, 이혼, 증가 아동의 놀이터 문제, 교통사고 증가, 여성 취업 증가, 가족구성 변화 등 가정 및 사회적 환경의 변화가 일어났다. 이즈음 후생성의 ‘아동국’을 ‘아동가정국(児童家庭局)’으로 통합변경하고, 전국의 복지사무소에 ‘가정아동상담실’을 설치하여 아동과 가정을 함께 고려하기 시작하였다(1964년).

또한 1980년대 후반부터 저출산·고령화 사회가 시작되었다. 1970년 노인인구율 7%를 넘어 고령화 사회라는 단어가 생겨나고 1994년에는 14%로 배증한다. 한편 1970년부터 출산율은 저하, 1989년에는 출생율이 1.57로 급저하여 심각한 사회적문제로 제기되면서 저출산 극복을 위한 부모의 양육지원정책이 아동복지의 중요과제가 된다. 1990년대부터 아동복지법개정은 보육제도의 재조명과 양육제도 중심으로 이루어진다. 이즈음 일본경제는 버블경제붕괴를 경험하고 출생율의 지속적 저하와 빈곤, 실업 등 사회보장제도의 재조명이 강조되었다. 그 결과 아동가정복지제도는 저출산대책과 가정기능저하로 발생한 학대 등 요보호아동보호대책으로 이분화 된다. <표 5-6>는 저출산 대책의 흐름으로 1994년 엔젤플랜이 책정된 후 해결되지 않는 저출산대책을 위하여 신엔젤플랜으로(1999), 저출산사회대책기본법 제정(2013) 등으로 이어지는 다양한 정책에도 저출산 문제는 해결되지 않는 일본사회의 숙제로 남아있다.

〈표 5-6〉 저출산관련 지원정책변화

연도	저출산대책	내용
1990	엔젤플랜	'1.57쇼크'를 계기로 일과 양육양립지원을 위한 환경확립대책을 위한 '문부, 후생, 노동, 건설 4장관 합의'
1999	신엔젤플랜	엔젤플랜에 이어 '대장(재정경제), 문부, 후생, 노동, 건설, 자치 6장관 합의'
2003	'저출산사회대책기본법'	7월 재정 후 12월 '저출산 사회대책대망에 근거한 구체적 계획(아동·양육지원플랜)을 결정 국가와 지방공공단체 및 기업과 함께 계획적 실행(5년간)'
2006	'새로운 저출산대책에 관하여'	2005년 출생율 '1.26' 최저기록, 저출산해결을 위한 제도강화, 확충, 전환위한 대책으로 '가족의 날' '가족주간' 제정 등 가족·지역관계 재생과 사회전체의 식개혁위한 국민운동추진등 아동성장과 양육지원을 위한 임신부터 대학기까지 연령별 지원책이 제안됨
2007	"아동과 가족을 응원하는 일본" 증점 전략	일과 출산·양육 양자택일 구조를 해결하기 위한 '근로형태 변화와 일과 생활의 조화'(일·생활·균형)의 실현과 사회적 기반이 되는 '포괄적 차세대육성 지원 형태 구축'됨
2010	'아동·양육비전'	2008년 '새로운 저출산사회대책대망(안) 작성 방침' 2009년 내각부의 '제로부터 생각하는 저출산대책 프로젝트'팀 발족, 저출산사회대책회의를 통해 책정됨
2015	'아동·양육 본부설치'	아동·양육지원신제도의 시행과 함께 내각부특명담당장관(저출산대책)을 본부장으로 저출산대책 및 아동·양육지원기획입안·종합조정 및 지원신제도시행을 위한 새로운 조직구성

자료: 내각부(2015) 저출산대책백서 2015의 내용을 재구성

3. 지역중심의 아동가정복지로

2000년대에 들어서면서 저출산 문제와 함께 아동학대, 배우자 폭력 등 위기아동 문제가 일본사회의 큰 과제로 대두, 급증하는 아동학대 문제해결을 위해 2000년 아동학대방지법이 제정되었으며, 2004년 개정아동복지법에서는 요보호아동복지를 위한 시정촌의 역할이 강화되며²⁶⁾, 2005년

부터 아동가정상담이 시정촌에서도 실시되어져, 후생노동성에서 「시정촌 아동가정상담지원방침」, 「요보호아동대책지역협의회설치·운영지침」의 작성과 함께 「아동상담소 운영지침」 및 「아동학대 대응 지침」이 크게 개정되었다. 그리고 2007년 아동복지법 개정에서는 「요보호아동복지대책 지역협의회」를 모든 지자체에 설치하는 노력이 의무화되었다. 그럼에도 줄어들지 않는 아동학대를 해결하기 위한 2007년 아동학대방지법개정을 통해 보호자에 대한 출두요구, 재판소 영장근거한 수색의 제도화 등 보호 아동 가족에 대한 개입제도, 보호아동의 케어, 자립지원을 위한 사회적보호제도가 강화가 정책과제가 되었다.

제3절 위기아동 현황진단

1. 위기아동의 범위

본 연구에서 정의한 ‘위기아동’의 개념과 가장 유사한 법률에 근접한 용어는 아동복지법에서 ‘요보호아동’을 사용하고 있다. 요보호아동이란, 보호자가 없는 아동 또는 보호자가 감호하기에 부적절하다고 인정되는 아동(아동복지법제6조3항8호)라고 정의 되어있으며, 「보호자의 양육 지원이 특별히 필요하다고 인정되는 아동(아동복지법제6조3항5호)」을 ‘요 지원아동’이라고 규정하고 있다.

“아동·청년백서에서는 ‘곤란을 가지는 아동·청년’(困難を有する子供·若者)”을 사용하고 있다(아동·청년백서, 2015). 곤란을 가지는 아동청년의 범주는 요보호아동(사회적 보호 대상아동) 및 학대피해아동에서부터

26) 카시와매레이호 외(2002) 가족원조론 p35 참고 요약

은둔아동(NEET·히키코모리·등교거부 아동), 자살우려아동, 장애아동, 범죄피해아동(학교폭력 피해아동, 성매매 및 음란물 범죄 피해아동 등), 빈곤아동, 배려가 필요한 외국인 등 특별배려대상 아동, 비행·범법 아동 등까지 상당히 포괄적으로 제시되어 있다(아동·청년백서, 2015). 법률상의 범주로는 ‘곤란을 가지는 아동·청년’이라는 용어가 통용되지 않으나, 곤란을 가지는 아동·청년을 지원하기 위한 대상으로 아동·청년육성지원법(2009년법률제71호)의 제18조에 근거하여 공적기관(청소년센터, 소년서포트센터, 아동상담소, 가정아동상담실, 교육상담지원 센터, 남녀공동참가센터 등)에서 아동·청년 상담업무가 요구되며, 「아동·청년지원지역협의회 설치·운영지침」에서는 상담대상이 되는 아동·청년의 정의를 「학업 및 취업 어느 쪽도 하지 않는 아동·청년, 그 외에 원만한 사회생활을 보내는데 곤란을 가지는 자」로 정의되어 있다.

2. 위기아동의 현황

가. 사회적 보호아동

일본의 사회적 보호 대상아동은 2015년 4만6천명이며, 아동복지시설의 입소아동인원은 아동보호시설이 28,183명으로 이용아동이 가장 많다. 후생노동성 가정복지과에서 2013년 실시한 「사회적 보호 현황에 관한 조사」에 의하면 아동 입소이유로는 영아원은 「부모의 정신질환 등」이 (19.1%)로 가장 많으며, 아동보호시설은 「부모의 학대」(14.4%)와 「부모의 방임」(13.8%)이 가장 많은 입소이유이다. 위탁가정은 「양육거부」가 (16.0%)와 「부모의 행방불명」(14.3%)이 가장 많은 이유였다. 조치이유 중 방임, 학대, 기아, 양육거부 등을 합계하면, 영아원 27.2%, 아동보호

시설 33.1%, 가정위탁 36.5%로 높은 비율을 차지하고 있으며, 영아원, 아동보호시설에서는 그 비율이 점점 높아지고 있다. 이렇듯 사회적 보호 대상 아동의 배경에는 부모의 양육기능 저하 및 가정기능 붕괴로 인한 학대, 방임 등이 가장 심각한 이유임을 알 수 있다.

각 시설 퇴소 후 아동현황은 아동보호시설 4,877명 중 가정환경개선으로 인한 퇴소가 3,069명으로 가장 많으며 자립취직이 1,402명 순이었다. 영아원도 가정환경개선으로 가정복귀가 1,074명 중 957명으로 가장 많음을 알 수 있다. 정서장애 아동단기치료시설 퇴소아동 292명 중 아동상태개선 145명, 가정환경개선 86명, 아동자립지원시설 퇴소아동 859명 중 아동상황개선 631명, 가정환경개선 99명으로 아동이 가진 문제해결 및 가정문제해결로 인한 가정복귀하는 아동이 가장 높은 비율을 나타내고 있다. 가정위탁아동 중 위탁 해제하는 아동 총 928명중 가정환경개선 299명, 양자 286명, 자립생활194명 순으로 원가족 복귀와 함께 새로운 가정을 만들어가는 아동 또한 많은 것을 알 수 있다. 일본의 사회적 보호 아동은 일단 시설에 조치된 가정 복귀를 위한 퇴소가 가장 높은 비율을 차지함을 살펴볼 수 있다.

〈표 5-7〉 사회적 보호 관련시설 입소 아동의 수와 연령별 비율(2013년 2월 1일 기준)

(단위: 명, 세)

구분	가정 위탁	유아원	아동보호 시설	정서장애아동 단기치료시설	아동자립지원 시설	모자생활 지원시설	패밀리홈	자립원조홈
전체	4,534	3,147	29,979	1,235	1,670	6,006	829	376
평균 연령	9.9	1.2	11.2	12.7	14.1	7.4	11.2	17.5

자료: 厚生労働省(2015) 『社会的養護の現状について(2015년 4월)』: 71, 72

나. 학대피해아동

학대피해아동은 아동상담소 및 시정촌에서 아동학대 피해로 인하여 상담 받은 건수로 파악되고 있다. 아동상담소를 통한 상담건수는 1990년도 부터 매년 지속적으로 증가하여 2014년도 기준 88,931건으로 2001년에 비교 2014년은 약7.61배 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 5-8〉 아동상담소에서의 아동학대 상담 건수 추이

(단위: 명)

연도	아동학대 상담 건수		아동인구 만 명 당 아동상담소의 아동학대 상담 건수
	아동상담소	시정촌	
1990	1,101	-	0.4
1999	11,631	-	4.7
2000	17,725	-	7.2
2001	23,274	-	9.7
2002	23,738	-	10.0
2003	26,569	-	11.4
2004	33,408	-	14.5
2005	34,472	40,222	15.2
2006	37,323	48,457	16.6
2007	40,639	49,895	18.3
2008	42,664	53,020	19.4
2009	44,221	56,606	
2010	56,384	67,232	
2011	59,919	70,102	
2012	66,701	73,200	
2013	73,802	79,186	

주: 아동 인구 만 명 당 건수는 총무성 통계국 『인구추계연보(매년 10월 1일 현재 추계인구)』의 0~18세 인구를 참고로 하여 산출했음.

자료: 후생노동성(2014) 아동상담소 학대건수 추이

다. 은둔아동 및 NEET

일본은 소위 은둔아동, 즉 NEET(Not in Education, Employment or Training) 아동과 히키코모리, 그리고 등교거부 아동 등 사회적 관계를 회피하는 아동청년을 도움이 필요한 아동으로 정의하고 이들을 위한 적극적인 서비스를 지원하고 있다.

NEET족은 15~34세 비노동인구 중 가사에 종사하고 있는 것도 학교를 다니고 있는 것도 아닌 사람의 수로 집계하는데, 2002년에 크게 증가, 그 상태를 유지하고 있다. 2014년도를 기준으로 살펴보면 15~19세 아동청소년의 수는 8만명 수준인 것으로 나타났다. 구직활동을 하지 않는 이유는 ‘그 이외’를 제외하면 15~19세 아동청소년은 ‘학교 이외 진학 및 자격취득 등 공부하고 있다’ 20~24세의 경우 ‘지병 혹은 다쳤다’가 높은 원인으로 나타났다. 반면 ‘구직활동을 했지만 구할 수 없었다’와 ‘자신의 지식/능력에 자신이 없다’ 등의 이유도 일정비율을 차지하고 있어 구직활동에 적절한 지원이 이루어진다면 해결될 수 있는 대상도 많은 것을 알 수 있다.

〈표 5-10〉 15-34세 NEET 수(2014년도)

전체	연령대별 구분			
	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세
56만명 ¹⁾	8만명	14만명	16만명	18만명

주: 1) 15~34세 인구 전체에 차지하는 NEET 비율은 2.1%
 자료: 総務省『労働力調査』

2010년에 실시된 내각부의 ‘청년 의식에 관한 조사(히키코모리에 관한 실태조사)’에 의하면 ‘보통 집에 있으나 근처의 편의점에는 간다’, ‘자기 방에서는 나가지만 집을 벗어나지 않는다’, ‘자기 방에서 안 나간다.’를

합치면 23.6만 명(협의의 히키코모리), ‘보통 집에 있으나 취미와 관련 된 일을 볼 때만 외출한다’가 46.0만 명(준(準)히키코모리), 위 두 가지를 합친 광의의 히키코모리가 69.6만 명으로 추정되었다.

후생노동성은 히키코모리 상담업무의 전문화를 위하여 전문기관을 대상으로 「히키코모리 평가·지원에 관한 가이드라인」을 관련기관에 배포, 의료·복지·교육·고용 분야 관련기관과 「히키코모리지역지원센터」의 연계를 통해 지역에 잠재된 히키코모리 조기발견, 가족에 대한 지속적이고 전문적인 지원 가능한 히키코모리 지원사업을 실시한다. 히키코모리 지원사업은 도도부현·지정도시가 전문가를 양성하고 시정촌에서 파견, 사업을 실행하고 있다, 그 외에도 보건소, 아동상담소를 통한 전문적 상담도 이루어지고 있다.

〈표 5-11〉 히키코모리의 정의와 추계치

	응답율(%)	전국 추계치	
보통 집에 있으나 편의점에는 간다.	0.40	15.3만명	협의의 히키코모리 23.6만명
자기 방에서 나가지만 집을 벗어나지 않는다.	0.09	3.5만명	
자기 방에서 안 나간다	0.12	4.7만명	
보통 집에 있으나 취미와 관련된 일을 볼 때만 외출한다.	1.19	준(準)히키코모리 46.0만명	
합 계	1.79	광의의 히키코모리 69.6만명	

자료: 内閣府(2010) 『若者の意識に関する調査』(ひきこもりに関する実態調査)

라. 자살아동

자살우려아동을 정책대상으로 표적화하는 것은 필요한 작업이나 실질적으로 표적화는 적합한 정보의 부족 등으로 인하여 많은 어려움이 따르므로 자살로 인한 사망아동청년으로 살펴보았다. 연령별 자살 사망자의

수를 살펴보면 0~19세까지의 자살 사망자는 2014년 536명 수준이었다. 각 학년별 자살동기는 초등학생은 남녀학생모두 ‘가족으로부터 혼육·혼남’ 비율이 높아 남학생 50%, 여학생 33.3%. 한편 여학생은 ‘부모관계 불화’ 또한 33.3%로 높은 동기이다. 중학생은 남학생 초등학생과는 틀린 ‘학업부진 20%’, ‘부모의 혼육·혼남 17.5%’ 순이며, 여학생은 ‘친구와 불화 22.2%’, ‘가족과 불화 18.8%’, ‘학교문제 외 16%’ 등 학교생활과 인가관계의 불화가 원인이 되고 있다. 고등학교 남학생은 ‘학업부진 17.1%’, ‘진로관련 걱정 16.8%’, ‘우울증 11.6%’ 등이 높은 순으로 학업, 진로 등 정신적 스트레스가 요인이 되고 있다. 여학생은 ‘우울증 21.8%’, ‘진로관련 걱정 12%’ 등이 높은 순으로 남녀모두 학업·진로 등 불안정한 미래가 자살 동기가 되고 있다.

이상 아동자살원인으로 초·중학생은 가족관의 관계성이 원인, 고등학생은 진로·학업 등 학교 생활이 원인으로 보인다, 학생자살 수는 높은 비율은 아니지만 왕따 등 교육상 중요한 과제를 가지고 있다. 학교에서의 심리전문가 등 외부전문가를 포함한 학생자살원인배경조사 지침(2011) 책정 후 각 지자체에 운영현황 및 왕따방지대책추진법(2013년) 등을 통해 각 교육위원회 및 학교에 자살배경조사에 필요한 기본적 이념 및 유의사항을 제시하였다. 또한 스쿨카운셀러, 스쿨 소셜워커 배치 확충 등 교육상담체제를 구체적으로 계획 및 실시하고 있다.

〈표 5-12〉 연령별 자살 사망자 수

(단위: 명, %)

	전체	~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70~79세	80세~
2014년	25,427 (100)	538 (2.1)	2,684 (10.6)	3,413 (13.4)	4,234 (16.7)	4,181 (16.4)	4,325 (17.0)	3,508 (13.8)	2,457 (9.7)

자료: 警察庁. 2015. 『2014年度における自殺の状況』(2015.3.12.)

〈표 5-13〉 자살 사망자 전체의 자살 이유와 19세 이하 자살 사망자의 자살이유

2014년도	동기가 확인된 수	가정문제	건강문제	경제문제	근무문제	남여문제	학교문제	기타
~19세	483명 ¹⁾	82	104	16	20	45	167	49

주: 1) 유서 등으로 자살 이유를 추정 가능한 19세 이하 자살 사망자 수. 남성 316명, 여성 167명. 이하의 가구에 있는 아동의 비율.

자료: 警察庁, 2015. 『2014年度における自殺の状況』(2015.3.12.)

마. 특별배려가 필요한 일본 내 외국인 아동

일본 내 외국인아동 등 특별한 배려가 필요한 아동은 일본어교육이 필요한 외국인 아동 수로 집계하고 있다. 전체 수는 2008년도부터 감소하기 시작하여 2012년도에 27,013명 수준으로 파악되었다. 학교별로 보면 초등학교에 17,154명, 중학교에 7,558명, 고등학교에 2,137명이 재적 중이다. 모국어별로 보면 포르투갈어, 중국어, 필리핀어 등을 사용하는 아동이 많으며, 포르투갈어는 초등학교에서, 중고등학교에서는 중국어를 모국어로 사용하는 아동의 비율이 높은 편이다. 문부과학성에서는 귀국·외국인학생등교육추진지원사업(2015년도 사업예산 211만엔)을 통해 공립학교의 귀국자녀·외국인아동을 위한 지원사업으로 개별적 일본어 지도, 다수 외국인 거주지역의 지원체제 정비 및 지역성에 맞춘 일본어 지도 계획, 의무교육을 위한 취학기회 확보, 공립학교의 원만한 시작을 위한 초기적응 교실 실시, 일본어 지도원파견, 외국인 모국어 구사가능한자 파견 등을 실시, 진로보증을 위한 지역 내 고등학생 대상 진로 설명회 등을 개최 한다. 또한 외국인 아동의 취학촉진을 위해 외국인집중거주지역 등에서 지역, 생활, 가정환경, 국적, 언어 다양한 이유로 취학하지 않은 외국인 아동지원을 위한 일본어 지도, 코디네이터 제도 실시, 특히 취학 연령에도 취학하지 않은 외국인아동 지원을 위해 시정촌이 직접 또는

NPO 등 단체 위탁을 통한 지원을 실시하고 있다.

〈표 5-14〉공립 학교에 재적하는 일본어교육이 필요한 외국인 아동 수(2012년도)

전체	초등학교	중학교	고등학교
27,013명	17,154명	7,558명	2,137명

자료: 文部科学省『日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査』

바. 소년범죄

비행·범법 아동청소년은 소년감별소 및 소년원에 수용된 아동청소년과 소년 보도인원으로 파악하고 있다. 소년원은 가정재판소에서 보호처분으로 송치된 소년에게 그 건전한 육성을 도모하는 목적으로 교정교육, 사회복귀지원을 하는 시설이며, 소년감별소는 가정재판소의 요청에 의하여 우범청소년의 비행문제에 대한 감별이 이루어지는 동안 머무는 시설로 2015년 현재 총 3,183명이 수용되어있다.

〈표 5-15〉 소년감별소 및 소년원의 재원자 수

구분	전체	남	여
소년감별소	557	512	45
소년원	2,626	2,398	228

자료: 法務省『少年矯正統計』(2015년4월분)

소년(=20세 이하인 자) 보도 인원이란 보호자의 감독을 따르지 않거나 범죄와 관련이 있는 사람과 유관하여 경찰에 보도된 소년(=“우범소년”) 혹은 흡연·음주·심야배회·폭주행위 등으로 경찰에 보도된 소년(=“불량행위소년”) 등으로 우범소년은 1,066명, 불량행위 소년은 731,174명으로 보고되고 있다. 이러한 소년보도인원 수는 최근에 점차 줄어드는 추세

이다. 또한 형법범죄를 일으킨 당시 또는 처리당시 아동연령이 14세이상 20미만인 소년을 형법범죄소년이라 검거된 48,361명 중 15세(22.7%)가 가장 많으며 범죄내용은 절도가 가장 많다. 범죄 시간대는 16~18시, 동기는 소유·소비목적(65.6%)이 가장 많아, 방과 후 유흥을 위해 범죄가 일어나고 있다.

〈표 5-16〉 우범소년(우범少年, 앞으로 범죄를 저지를 가능성이 있는 20세 미만인 자) 성별 보도(補導) 인원수

(단위: 명)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체	1,379	1,199	1,258	1,250	1,016	993	959	1,066
남	687	631	681	709	574	609	563	670
여	692	568	577	541	442	384	396	396

자료: 警察庁 『少年非行情勢(平成26年1~12月)』(2015년2월)

〈표 5-17〉 불량행위 소년(음주, 흡연, 심야배회, 폭주행위 등으로 보도 된 20세 미만)의 성별 보도(補導) 인원수

(단위: 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체	1,361,769	1,013,840	1,011,964	1,013,167	917,926	809,652	731,174
남	1,029,445	779,836	778,438	784,230	711,506	637,317	584,818
여	332,324	234,004	233,526	228,937	206,420	172,335	146,356

자료: 警察庁 『少年非行情勢(平成26年1~12月)』(2015년2월)

3. 보호가 필요하나 보호를 받지 못하는 아동

일본에서 전반적으로 빈곤율이 상승함에 따라서 아동빈곤율도 높아지고 있는 추세이다. 2012년 기준, 아동빈곤율은 16.3%로 2012년 전체 아동인구(20,146천명) 대비 3.2백만명이 빈곤상태에 있는 것으로 추정되어 사회적으로 충격을 주었다. 그러나 빈곤아동 파악을 위한 정확한 실태

파악이 실시되지 않고 있다. 이러한 일본의 아동빈곤문제가 “고등학교를 졸업했으나 학비 미납으로 졸업인정 받지 못하는 학생의 문제화”로 2010년 2월 정부는 시급하게 ‘생활복지자금’으로 대응했으나 수급자수에 한계가 있으며, 이러한 문제가 원인으로 취업 활동을 할 수 없는 등의 문제 발생을 지적하고 있다.

〈표 5-18〉 아동빈곤율

연도	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
전체 빈곤율	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1
아동빈곤율	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3

주: 아동빈곤율은 전체 아동(17세 이하) 중 상대적 빈곤선(가구균등화 가처분소득 중위값의 50%)
자료: 厚生労働省 『国民生活基礎調査』

이러한 아동빈곤문제는 아동 고용형태에 영향을 미치며 ①‘아르바이트’, ‘파트타임’인 자, ②완전실업자 중 구직형태가 ‘아르바이트’‘파트타임’이며, ③비노동력 인구 중 ‘가사와 통학’을 하지 않는 그 외 자 중 취업 내정이 없으며 희망하는 노동형태가 ‘파트타임’, ‘아르바이트’인 경우 “후리타(freelancer arbeiter의 준말)”로 분류된다. 현재 전체 179만명 중 15-24세 ‘후리타’는 73만명으로 많은 아동이 불안정한 노동형태로 생활을 해가고 있다(총무성 노동력조사, 2014). 장기적인 사회자립을 위한 적절한 지원이 없다면 ‘미래의 빈곤가정’으로 빈곤의 연쇄가 추측된다.

아동이 있는 현역세대 중 한부모가족의 빈곤율은 54.6%로 그 심각성을 알 수 있다. 저소득, 정보부족, 사회와 연결고리 등이 결합된 빈곤형태는 아동이 성장하는데 필요한 교육, 의료 등 제도와의 연결을 제한하게 되며, 사회와 관계성 결함이라는 보이지 않는 위험요인을 촉발한다. 아동기의 빈곤문제에 정책적대응의 중요성이 부각되고 있는 배경에는, 가정

의 빈곤이 아동에게 복합적, 중층적 영향을 미친다는 점, 아동기의 빈곤은 빈곤의 연쇄로 이어지는 점 등을 들 수 있다. 이러한 빈곤은 학대, 방임 등 아동문제를 제기, 앞서 언급한 저소득, 한부모 등 부모의 처한 상황이 학대발생의 큰 요인이 되고 있다.

아동학대는 일본사회의 큰 고민거리로 대두, 사회적 관심도 높다. 그러나 학대와 빈곤문제를 밀착시켜 문제해결을 시도하는 인식은 많지 않다. 매년 학대가 증가하고 그 대책에 정책, 예산 등의 노력이 더해지고 있으나, 학대보호망에 잡힌 아동이 다시 지역에 방치될 우려가 있다. 그 예로 사이타마현 아동학대 신고 1,923명 중 시설 조치는 171건(15.6%), 타 기간, 시설이동 75건(3.9%)에 비해 원가족 복귀는 1,489건(77.0%)로(2006년) 80% 가까운 아동이 지역에서 보호, 지원을 받게 된다. 또한 동경도 아동상담소 통계에서 일시보호소이용 퇴소 후 학대아동 상황을 살펴보면 2009년부터 일시보호소 퇴소 후 아동복지시설로 조치한 아동 수에 큰 변화는 없다. 그러나 일시보호소 퇴소 후 원가족복귀는 2009년 296명에서 2013년 543명으로 5년간 2배 가까이 증가하고 있다(동경도 아동상담소, 2014a).

아동학대 신고 후 사례조사를 통해 보호자에서 분리하여 일시보호 받는 사례는 전체의 25%정도로, 일시보호를 받지 않은 아동보다 위기도가 높은 사례로 분리되고 있다. 주된 학대자가 친부, 친모임을 고려하면 일시보호소에서 원가족복귀는 아동학대 위험요인 해소를 위한 아동상담소를 컨트롤타워로 한 지자체의 철저한 지원이 없다면, 재학대발생의 위험에 노출되어진다. 공적보호체계의 보호 그물에서 빠져나가 다시 위기아동으로 분류될 위험이 있음에도 아직 재학대의 현황 분석 및 보호체계에 관련한 지원 정책은 명확하게 이루어지고 있지 않다.

경찰청 생활안전국 소년과의 2014년 상반기 통계만으로도 범죄 피해

아동은 남자921명, 여자 2,154명으로 총 3,075명이며, 그 중 미취학24명, 초등학생 66명, 중학생 866명, 고등학생 1,407명, 그 외 학생 26명이며, 유리아동267명, 사회에 아무런 소속이 없는 무리아동 419명으로 보고되었다.

상세한 범죄 내역으로는 아동매춘사건 관련 피해아동 238명, 아동포르노 사건 관련 피해아동 325명, 원조교제사이트 규제법 제6조 위반사건 관련 136명 등으로 매년 범죄피해아동이 발생하고 있다. 범죄관련 피해아동은 범죄가 발생 후 발견된다. 그러나 원조교제사이트, 매춘사건 등 관련 피해아동은 사건 발생 전에 가출 등으로 범죄현장에 노출되어 있다. 특히, 학교를 다니지 않는 아동 중 무직자는 높은 수위의 위험아동으로 분리될 수 있으나 발견 시스템이 체계화 되어 있지 않아 제도화가 시급한 상황이다.

2014년 후생노동성이 「거주실태가 파악되지 않는 아동관련 조사」를 실시하였다. 조사대상은 2014년 5월 관점에서 해당 시정촌에 주민표는 있으나, 영유아 검진 등 보건·복지서비스관련 전화 및 가정방문등과 연락이 불가능하여 시정촌이 거주실태확인이 필요하다고 판단한 가정의 아동 2,908명이다. 그 중 동경입국관리국에서 출국확인 아동은 1,151명(42.9%), 각 지자체 관련 기관의 정보 공유 등으로 확인된 아동이 1,347명(87.9%)으로 현재 141명의 신원이 파악되지 않고 있다. 이들은 위리아동 관점에서 분류하면 고위험군에 속하며, 이는 거주불분명 아동이 아닌 실종아동으로 분류, 시급한 행정조치가 필요하다. 일본에서는 문부관학성에 의해 실시되는 ‘거주불분명아동 조사’는 학교취학을 위한 기본조사로 의무교육기간의 아동만을 대상으로 하며 주민등록된 곳에서 생활하지 않는 아동파악이 주된 목적이다. 주민표가 말소, 주거지등록도 알 수 없는 아동이 범죄와 사망 사건 등에 의해 표면화 되는 사건이 발생하고 있다.

등록조차 되지 않은 위험아동의 발견을 위한 구제제도 확립과 아동의 데이터베이스화가 요구되고 있다(이시카와유키, 2015).

제4절 아동보호체계의 과제와 향후 전망

첫째, 아동정책의 지역격차 해소가 필요하다. 앞서 언급한 듯 2015년 4월 「아동·양육지원제도」가 국가 정책으로 시작되었다. 새로운 제도의 시작과 함께 아동가정복지 분야의 개혁도 진행되었으며, 개혁의 키워드는 보육, 양육지원을 위한 「부모와 아이의 복지」, 사회적보호의 가정보호와 지역화 추진을 위한 「당연한 생활보장」, 장애아동 지원을 위한 「지역생활 지원」, 아동건전육성을 위한 「풍부한 방과 후 생활의 보장과 살아가는 힘의 육성」으로 아동의 최선의 이익, 복지, 당연한 삶의 유지가 보장 실현을 위한 기본적인 관점이라 할 수 있다(카시와메레이호, 2015). 이 제도의 실천을 위해서는 지방지자체의 역할이 중요하며 특히 실시주체인 시정촌의 역할에 큰 기대가 모아지고 있으며, 시정촌의 향후 과제이기도 하다. 일본의 아동복지제도 실행 전면에 지역사회전체의 역할이 기대되어지며, 이는 행정뿐만 아닌 지역주민, 시민단체 등의 협력이 필요하다. 아동보호와 양육가정지원에 어떤 형태로 지역사회가 관련 해 갈 것인가를 고민할 기점에 도달했다.

계획, 계획평가검증 대처법에 따라 지자체별 격차가 생긴다. 본 원고에서 소개한 세타가야구의 지원방법이 일본 1,727지자체에서 모두 동일하게 실행되고 있지는 않다. 지자체에서 이로 인한 불균등이 발생하지 않도록 중앙정부, 도도부현의 협력이 필요하다. 그러나 현 지방분권제도에서도도부현, 중앙정부가 지도만 하는 형태로는 지자체는 움직이지 않으며, 이것은 사회복지구조와 깊이 연동해있다. 즉 중앙정부, 도도부현이 종적

관계가 아닌 횡적관계(수평적)를 통해 세부내용까지 함께 지원할 수 있는 지역 보호시스템 구축과 지역격차해소를 위한 노력이 요구되어진다.

둘째, 아동권리의 관점에서 지역생활지원형아동복지구축이 요구된다. 지역에서 생활하는 아동을 위한 양육지원 관련 시책과 관련한 아동복지법개정이 실행된다. 2004년 개정에서 시정촌에 의한 상담 및 요보호아동대책 지역협의회가 만들어지고 비행아동, 요보호아동대책 관련 지역관계기관이 연계 가능한 지원체제가 만들어졌다. 또 2008년 개정을 통해서 학대아동예방을 위한 영아가정 전 세대 방문사업 및 양육지원방문 사업이 구축되었다.

후생노동성은 이러한 변화는 학대가 급증하는 상황 속에서 시정촌의 학대예방사업의 구체화를 위한 것이라 하고 있다. 이는 방문조사에 의한 상담지원사업이 중심이 되어있지만, 공적기관에서 지역에 직접 나서서 문제를 가지고 있는 가족 방문사업의 방향성이 만들어졌다는 점에서는 획기적인 정책시도로 간주할 수 있다. 그러나 짧은 시간의 방문만으로는 양육문제를 파악하는 고도의 전문능력이 없으면 위험환경으로부터 아동을 구출할 수 없다. 지역 내 모든 아동권이 단계적으로 이용할 수 있으며 권리침해를 방지하고 또 구제할 수 있는 방법을 아동성장 단계별로 생활영역 안에서 확립해야한다. 또한 이러한 제도를 포섭하는 아동권리조례 제정과 행정제도 개정 등이 요구된다.

아직 현 단계에서는 일본은 아동양육 지원을 보충하는 기능으로 아동 가정지원센터, 아동관, 어린이집을 통한 양육지원사업이 중심적이다. 양육가정의 빈곤 및 학대 등 다양한 아동문제의 원인제공이 되는 빈곤의 연쇄에서 아동을 보호하기 위해 부모와 아동 모두 신뢰할 수 있는 전문가양성을 위한 시책 만들기가 필요하다. 일례로 앞서 소개한 세타가야구 아동권리옹호기관은 2013년 상담건수는 132건, 2014년 219건, 2015년에

도 지속적으로 상담건수가 증가하고 있으며 상담자의 대부분이 아동본인에 의한 것이다. 교육기관의 불신, 부모와의 문제 등 아동이 신뢰할 수 있고 자신을 드러낼 수 있는 기관에서 지원, 구제 가능한 정책 제정이 위기아동을 지역에서 발견 위기개입할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

셋째, 다양한 분야의 지원과 연결할 수 있는 연계성이 필요하다. 현재 일본에서 아동이용시설 중 아동양육지원을 실시하는 유일한 아동복지시설인 어린이집²⁷⁾은 도시에서는 대기아동이 많고 필요로 할 때 간단히 이용할 수 없는 상황이다. 수요의 부족으로 어린이 집은 일하는 어머니의 양육지원시설의 역할만을 수행하는 일상보육지원 중심이다. 그 결과 문제를 가지고 있는 아동 및 가정을 대상으로 한 지역 생활 속 지원시책을 추진하기가 어려운 상황이다. 그러나 학대로 공적지원 개입을 받은 아동의 가정복귀 비율이 67.9%(동경도아동상담소 2004)에 그치고 있다. 그 결과 사회적 지원에 관련한 정보력과 이용하는 힘이 없을 경우, 문제는 해결되지 않으며 더 심각한 문제를 양산한다. 아동상담소 일시보호된 아동수 1,088명은 과거 25.2%가 아동보호시설 및 위탁가정에 맡겨진 경험이 있다고 하며(1.66회), 45.7%는 일시보호된 경험이 있다(2.4회). 원가정 복귀 후 아동상담소의 지원 구조가 부모와 아동의 관계개선에 연결되지 않고 학대가 반복되고 있다고 할 수 있다. 또한 아동상담소를 설치하는 도도부현과 아동을 직접 지원하는 시정촌의 연계가 아직 충분하다고 할 수 없으며 교육현장과 복지 보건의료등의 네트워크연결도 종합적 체제가 요구되어진다. 이러한 의미에서 각 지역의 「요보호아동대책지역협의회」를 통한 전문적 개입 가능한 전문성의 확보 및 시정촌의 역할과 네트워크

27) 아동복지법에 의해 후생노동성 관할 아동복지시설로 인가보육소(우리나라의 어린이집)는 도도부현, 정령지정시, 중핵도시가 설치인가한 시설임. 보육이 필요한 영유아기아동(제24조)을 보육하는 곳으로 사회복지법(제2조3항)의 제2중사회복지시설로 규정, 주로 지방자치체와 사회복지법인이 경영함.

연결을 위한 종합적 지원계획이 요구된다.

넷째, 개별적·중층적 지원이 필요하다. 지역마다 실태와 정책의 차가 있으며, 가정마다 양육의 가치관이 다르며 상황에 따라 가지는 문제의 관점이 달라진다. 중요한 관점을 모든 가정을 고립화시키지 않는 것에 있다고 하면 개개인의 문제점을 찾아 지속적인 서포터를 해줄 수 있는 공적개입지원체제와 가족 문제가 심각해지기 전에 발견할 수 있는 방법의 모색이 요구된다. 자립지원 가정에 아무런 지원 없이 방치되어있다면 부모의 이혼, 실직, 빚 등 예기치 않은 문제발생에 아동학대, 가정폭력 등 요보호아동으로 분류되는 사례는 어렵지 않게 들을 수 있다. 자립양육가정이 한순간 보호필요세대로 이행해가는 모습이다. 이러한 사태를 막기 위해 지역에서 예방과 가족회복을 위한 지원방법을 생각해야한다. 과거에 지역과 가족이 버팀목이 되었던 부분을 대신할 수 있는 지역복지서비스 예방시스템 구축이 요구된다. 위리아동 조기발견을 통하여 「문제대처 중심지원」 보호체계에서 벗어날 수 있는 정책의 전환이 제기된다.

지역에서 아동복지 제도의 재정비와 정책의 방향 재조정이 추구하고 있다. 그러나 유엔아동권리위원회 권고사항에도 포함된 바와 같이 아동복지 체계에서 아직 아동 개개인의 파악이 가능한 데이터베이스가 구축되지 않고 있다. 그 결과 학대아동사망사건이 몇 년간 방치되는 사건이 발견되며, 앞서 언급한 생사조차 파악할 수 없는 아동이 존재한다. 일본사회가 아동의 안전 확보가 어려운 사회로 가고 있는 것이 명확해지고 있다. 2012년 8월에 아동양육관련 3법이라 칭해지는 법률이 국회에서 결의되고 앞서 강조해왔듯 2015년 4월에는 새로운 아동양육제도가 성립되면서 모든 지자체가 움직이기 시작했다. 이제 겨우 지역에서 생활하는 아동을 대상으로 한 보편적 지원에 대한 준비가 끝났다. 그러나 앞으로 만들어질 제도가 아동의 권리의 관점에서 아동개개인, 가정에게 필요한 정책인지 검증하고

서비스화 시키기 위해서는 그 시책을 어떻게 지역에서 정비할 것인지를 검토해야 하며, 지역의 책임이 한층 더 무거워지고 있다.

제 6 장

결론: 한중일 위기아동 실태 및 아동보호체계의 종합비교

제1절 한중일 위기아동 현황과 특징 비교

제2절 한중일 아동보호체계 특징 비교

제3절 연구의 시사점

6

결론: 한중일 위기아동 실태 및 << 아동보호체계의 종합비교

본 절에서는 지금까지 논의된 한·중·일 각국의 위기아동 실태와 위기아동을 위한 사회적 보호체계의 현황에 대한 종합적인 비교·분석을 통하여 한중일 아동보호체계의 특수성과 보편성을 종합적으로 고찰하기로 한다.

제1절 한중일 위기아동 현황과 특징 비교

앞서 장에서 분석한 바와 같이 일본은 장기간 저출산으로 인하여 이미 인구구조의 변화를 경험하였으며, 한국과 중국도 시차를 두고 저출산과 인구고령화 사회로 빠르게 진입하고 있다. 이는 한중일 아동인구의 구성비 추이에서도 확인할 수 있다.

전체 아동의 규모는 중국이 2.79억 명 수준으로 가장 컸고, 일본이 2천만 명, 한국은 9백만 명 수준이었다. 연도별 추이비교가 가능한 일본과 한국의 경우 아동인구의 비율이 지속적으로 줄어, 전체 인구의 약 15~17% 수준에 그치고 있으며 중국은 아동인구 비율은 20.93%(2010년)로 한국과 일본보다는 다소 높았다.

〈표 6-1〉 한중일 아동인구의 연도별 구성비 추이 비교

(단위: 천명)

연도	한국			중국			일본		
	총인구	0~17세	구성비 (%)	총인구	0~17세 ¹⁾	구성비 (%)	총인구	0~17세	구성비 (%)
1970	32,241	15,811	49.0	825,420	-	-	103,720	29,993	28.92
1980	38,124	15,621	41.0	987,050	-	-	117,060	32,640	27.88
1990	42,869	13,568	31.7	1,143,330	-	-	123,611	28,575	23.12
2000	47,008	12,077	25.7	1,267,430	-	-	126,926	22,960	18.09
2010	49,410	10,065	20.4	1,341,000	279,000	20.93	128,057	20,496	16.01
2015	50,617	8,886	17.6	-	-	-	127,083	19,805	15.58

주: 1) 중국정부 통계 중 아동에 대한 통계는 0~14세만을 대상으로 하며 작성됨. 2010년도 중국의 아동인구수는 0~18세 미성년자의 총 수입(중국 제6차 인구조사 자료).

한중일 3국의 위기아동의 범위를 비교해 보면, 중국이 가장 협소하고 한국과 일본은 유사한 수준이나 아동보호의 실천현장에서 얼마나 전문적인 보호가 이루어지는지 그리고 정교한 잣대로 위기판정이 이루어지는지를 비교한다면 한국보다는 일본이 다소 넓은 범위를 가지고 있다고 할 수 있다. 〈표 6-2〉는 각국의 위기아동이 위기유형별로 포함되고 있는지의 여부를 보여주고 있다.

〈표 6-2〉 한중일 위기아동의 범위 비교

위기유형	한국	중국	일본
기아/미아	포함	포함	포함
학대피해아동	포함	심각한 경우만 일부포함	포함
방임 등 가정 내 보호가 부족한 아동	일부포함	불포함	일부포함
빈곤가정 아동	일부포함	일부포함	일부포함
학교폭력, 범죄 등 관련 아동	일부포함	불포함	일부포함
장애아동	포함	일부포함	포함
정신/정서적 위기 아동	불포함	불포함	일부포함
은둔아동	불포함	불포함	포함
기타 포함되는 영역	-	AIDS아동	-

1. 요보호아동

한중일 3국에서 공통적으로 위기아동으로 인식하고 보호하고 있는 대상은 보호자가 없는 고아와 유기(장애)아동, 그리고 심각한 수준의 학대 피해아동이다. 이는 가장 협소한 범위로 위기아동을 인식하고 있는 중국의 위기아동 범주이기도 하다.

중국은 고아와 유기아동에 대하여 시설보호조치와 생활급여를 지급하고 있으며, 특히 장애가 있는 유기아동의 경우 시설보호, 치료 및 수술 그리고 재활 등에 있어서 적극적인 지원을 하고 있다. 그러나 시설에서 보호되는 고아 및 유기아동(94,000명)의 규모는 전체 추산 유기아동(525,000명)의 1.79%에 불과한 수준이어서 그마저 선별적인 조치임을 알 수 있었고, 유기된 장애아동의 경우를 우선적으로 보호하기 때문에 아동보호시설에는 장애아동이 대다수를 차지하는 것을 알 수 있었다. 유기된 장애아동의 경우 지원규모나 지원서비스의 충분성이 가정에서 보호하

는 장애아동에 비해 큰 편이기 때문에, 저소득계층일 경우, 아동의 보호 치료를 위한 비용을 절감하고자 아동을 유기하기도 하는 상황이다.

〈표 6-3〉의 아동인구 천명당 가정 밖 아동보호비율 비교표를 볼 때, 중국은 한국(3.66명)과 일본(2.29명)의 아동보호수준에 훨씬 못 미치는 0.33명 수준으로 나타났다. 이는 중국의 아동보호체계의 규모가 작고, 위기아동의 정책적 범주도 협소한 것을 감안할 때에 사회에서 보호되어야 하는 아동들도 보호가 누락되고 있기 때문인 것으로 추측된다. 따라서 특히 중국의 경우 위기아동의 범주를 확대하고 가정에서 적절히 보호받지 못하여 사회적 보호가 필요한 아동에 대한 조치를 강화하는 것이 시급히 필요하다.

한국과 일본의 경우, 고아와 유기아동 그리고 학대 등으로 인하여 가정에서 분리 보호가 필요한 아동은 ‘요보호 아동’ 혹은 ‘보호대상아동’이라는 범주로 구분되어 보호되고 있다. 이들 국가에서는 위기아동이 요보호 아동으로 파악되면 보호가 누락되는 경우는 거의 없다. 그러나 요보호아동의 조사 및 판정 등에 있어서 한국의 경우 전문적인 인력에 의한 철저한 사정이 이루어지기 어려운 실정으로 현실에서 요보호 아동의 범주는 행정적 판단으로 이루어질 뿐이다. 일본의 경우 시정촌과 아동상담소의 전문인력이 사회적 보호가 필요한 대상에 대한 판정 및 배치 등을 수행하고 있어서 더욱 정교하게 범주화된다고 볼 수 있다.

〈표 6-3〉 한중일 아동인구 천명당 가정밖 아동보호 비율 비교

	한국	중국	일본
2013	3.66명	-	2.29명
2010	3.92명	0.33명	-

2. 학대피해아동

중국의 경우 아동학대에 대한 법적 정의와 이해가 마련되지 않았으며 따라서 아동의 생명을 위협할 정도의 심각한 수준의 학대가 이루어질 경우에만 피해아동에 대한 조치가 이루어진다. 이에 반해 한국과 일본은 신체적 학대를 포함하여 정서학대, 성학대, 방임 등 다양한 영역의 학대피해아동을 신고 받고 보호하게 된다. 단, 신고가 되지 않았을 경우 보호될 수 없으며, 특히 정서적 학대와 중도수준의 방임의 경우는 사회적 인식 부족으로 인하여 적절한 지원이 이루어지지 못하는 사각지대라고 볼 수 있다.

일본의 경우 2004년 아동복지법 개정으로 기초 지방자치단체에서 직접 학대 피해아동에 대한 상담이 이루어지게 되면서 접수되는 학대 피해아동의 규모가 대폭 커졌는데, 이는 지역 단위에서 피해아동에 대한 스크리닝 기능이 보강되었기 때문으로 볼 수 있다. 한국의 경우 아동보호는 아직까지 신고를 기반으로 하고 민간 아동보호전문기관에서 다수의 기초 지방자치단체를 관할하고 있어서 지역 단위에서의 적극적인 피해아동 발굴이 더욱이 어려운 상황이다.

〈표 6-4〉 한중일 학대/방임아동 비교

(단위: 건, 명)

구분	한국	중국	일본
학대방임아동 상담건수	17,791	-	73,802
아동인구 만명당 상담 학대방임아동 비율	20.0		37.3

3. 빈곤아동

한중일에서 공통적으로 빈곤아동은 그 위기의 다차원성 등을 고려해 볼 때에 앞으로 위기아동으로 대상화하기 위한 연구가 더욱 필요한 상황이다. 아동빈곤율은 일본 16.3%(2012년), 한국 10.3%(2011년)로 한국은 백만명 수준의 아동이, 그리고 일본은 3.2백만명 아동이 빈곤상태에 놓여 있는 것으로 추정되고 있다. 중국의 경우 빈곤율에 대한 공식적인 통계는 보고된 바가 없으나 9.5백만명 정도의 아동이 빈곤가정에서 성장하고 있는 것으로 나타났으며 이는 전체 아동 대비 3.4% 수준이다.

〈표 6-5〉 한중일 아동빈곤율 비교

구분	한국	중국	일본
아동빈곤율	10.3	N/A	16.3%

가. 지원이 이루어지는 빈곤아동

한중일의 경우 국가별 정도의 차이는 있으나 빈곤아동을 대상으로 현금급여 등의 지원이 제공되고 있어, 보호조치가 일부 이루어지고는 있다. 그러나 이들에 대한 위험요인에 대하여 적극적인 조치가 이루어지고 있는지는 의문이다. 즉 빈곤, 폭력, 학대 등의 여러 위기영역에 대한 정책이 예방적이라기보다는 사후대처적으로 이루어지고 있어서, 잠재적 아동위기를 감지하고 선제적으로 보호하여 위기행동의 발현을 억제하는 정책은 많지 않다. 또한 중복적인 위기를 가진 아동에 대하여 복지영역 간에 연계하여 서비스를 제공하는 경우도 많지 않아서, 위기아동을 정책적으로 범주화할 때에 그 위기요인의 잠재성과 중복성에 대하여 고려하고 예방

적으로 접근할 필요가 있다는 점을 시사한다.

이러한 빈곤의 다차원성을 보여주는 예로 중국의 에이즈감염아동과 유랑구걸아동 등을 들 수 있다. 중국의 경우 에이즈감염아동은 4,000여명 수준으로 집계되고 있다. 이들의 감염은 주로 빈곤으로 인한 매혈 등에 기인된 것으로 보이며, 중국정부는 이들에 대하여 기본생활 보장제도를 통해 생활 및 치료 등의 지원서비스를 제공하고 있다.

또한 중국정부는 빈곤으로 인한 유랑구걸아동(기출구걸아동)을 구제하고 보호하기 위한 규범을 반포하고 보호조치를 시행하고 있다. 정부가 보호하는 유랑구걸아동의 수는 매년 평균 14만명 수준으로 파악되며, 이들은 대부분 농촌 우수아동과 도시의 유동아동이 기출한 경우로 빈곤과 방임 등의 위기요인이 복합적으로 작용하는 것을 알 수 있다. 이는 중국 사회에서 빈곤계층의 복합적인 사회병리가 빚어낸 모습이라고 볼 수 있으며 빈곤이라는 근본적인 원인이 우선적으로 회복될 수 있도록 하는 보다 예방적 조치가 필요할 것이다.

나. 지원이 이루어지지 못하는 빈곤아동

중국의 경우 빈곤으로 농촌을 이탈한 농민공의 미성년자 자녀 중 친부모와 분리되어 농촌에 남겨진 농촌 우수아동과 도시에 부모와 함께 이주하였으나 도시호구를 갖지 못하여 교육 및 지원에 있어서 불이익을 받는 유동아동에 대해서는 지원이 필요하나 적절히 지원되지 못하고 있다. 이들의 규모는 우수아동 6천백만 여명이며, 유동아동은 3천6백만 여명으로 각 전체 아동인구의 21.9%(우수아동)와 12.9%(유동아동)를 차지한다. 이들의 규모는 합산할 경우 전체 아동인구의 34% 수준으로 상당히 광범위하다. 우수아동의 경우 조부모 혹은 기타 친인척 등에 의한 양육

에 있어 어려운 부분에 대한 지원이 이루어지지 못하고 있으며, 유동아동의 경우 상대적 박탈감과 안전에 대한 문제, 방임에 대한 우려 등이 제기된다.

일본의 경우 아동빈곤문제는 청년실업자의 문제와 관련된다. 일본의 후리타(프리랜스 아르바이트)는 15~24세 인구 중 40.8%로 불안정한 노동으로 생활을 이어가고 있어 사회적 자립을 위한 지원이 요구되는 상황이다. 그러나 아직까지는 이들에 대한 적극적 지원이 이루어지지 않고 있다.

4. 기타 범주

일본의 은둔아동은 정서적 위기아동의 범주로 한국과 중국과는 차별성을 두고 지원이 이루어지고 있다. 일본의 은둔아동·히키코모리는 15세 이상 아동 중 사회적 관계와 외출을 회피하는 아동으로 정부는 이들의 규모를 파악하고 이들에 대한 지원을 구체적으로 지시하는 가이드라인을 배포할 뿐 아니라 관련 기관과 함께 지역지원센터에서 상담 및 기타 서비스를 제공하는 형태로 보호하고자 노력하고 있다. 은둔아동·히키코모리의 규모는 최소 23.6만명 이상으로 일본 전체 아동의 11.9% 수준으로 나타난다.

한국과 일본의 경우, 학교폭력 및 왕따 피해아동, 소년범죄아동, 자살 위기아동 등에 대한 지원도 이루어지고 있다. 중국의 경우 이러한 문제가 위기유형으로 다루어지지 않으며 이들에 대한 보호는 개인 및 가족의 책임으로 두고 있다.

제2절 한중일 아동보호체계 특징 비교

한중일 아동보호체계의 종합비교는 크게 두 가지 부분으로 구성되어진다. 첫 번째 부분은 각국의 아동보호체계의 기능을 결정하는 주요한 요소들에 대한 종합적인 비교분석을 시도한다. 구체적으로, 아동보호의 법제화, 아동보호 전달체계의 공공성과 책임성, 인적자원과 보호역량, 아동통계정보의 관리, 아동복지예산의 지출규모에 대하여 한·중·일 3개국의 상이성과 유사성을 비교분석하기로 한다.

두 번째 부분은 Gilbert et al. (2011)의 아동보호체계의 비교분석틀을 적용하여 동아시아 3국의 아동보호체계의 국가-가족의 관계성을 중심으로 분석하고 한·중·일 아동보호체계의 보호대상의 표적화 정도에 따라 범주화하기로 한다.

1. 한·중·일 아동보호체계의 종합비교

가. 국제조약과 아동보호의 법제화

UN국제아동권리협약의 비준은 각국의 아동보호의 주요한 법적 기초를 제공한다. 한·중·일 모두 UN 국제아동권리협약에 가입하였는데 한국은 1991년, 중국은 1992년, 일본은 1994년 각각 비준하였다. UN국제아동권리협약에 가입한 당사국은 협약이행상황을 보고해야 할 의미가 있으며, 이는 각국의 아동권리 및 아동보호관련 법제도화에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 아동보호의 실현을 위해서 가장 일차적이고 핵심적인 제도적 정비는 아동복지 및 아동보호 관련제도의 법제정이라고 할 수 있다.

한국과 일본은 아동복지법의 법제화가 이루어진 반면 중국의 경우 아동복지법에 제정되어 있지 않다. 다양한 아동학대 및 아동보호와 관련된 법규정은 존재하지만 관련법규들의 분절성과 비체계성으로 인하여 아동복지정책의 정합과 개선을 기대하기 힘들다. 2012년 아동복지조례가 제정 건의되었고 아동복지법의 입법화가 추진되고 있으며 아동학대 방지를 위한 법조항을 포함할 예정이다.

일본의 경우 2000년대 들어 아동학대 배우자 폭력 등 위기아동의 문제가 급증하면서 2000년 아동학대방지법을 제정하고 2004년 아동복지법을 개정하면서 시정촌의 아동보호역할과 기능이 강화되었다.

한국의 경우에는 2000년 아동복지법의 개정을 통해 아동보호체계가 공적 서비스체계로 수립되었으며 2015년 개정되고 시행되었다. 마찬가지로, 아동학대 신고의무와 관련하여 일본과 한국은 법제화되어 있는 반면, 중국은 신고제도 규정의 모호성으로 인해 신고제도의 실효성은 의문시된다. <미성년자 보호법>(〈未成年人保护法〉)는 미성년자의 권익침해를 신고(控告)해야 한다고 규정하고 있지만 신고의 주체가 불분명하고 법적 강제성이 약하기 때문에 신고제도의 효과성은 여전히 의문시되고 있다.

〈표 6-6〉 국제조약 비준과 아동보호법제화 현황

	한국	중국	일본
UN아동권리조약 비준	1991년	1992년	1994년
아동보호법/ 아동복지법	아동복지법 (1961년 제정)	-전문법 부재 -미성년자보호 등 관련법 (1991년 제정)	아동복지법 (1947년)
아동학대	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법 (2014년)	-전문법 제정되지 않음 -〈헌법〉과 〈형법〉의 관련조약	아동복지법 / 2000년 아동학대방지법 제정
신고의무관련 법령	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법	-전문적인 법이 없음 -미성년자 보호법 제6조	아동복지법 제25조

2. 아동보호 전달체계

한·중·일 3국 중 한국과 일본이 전국적인 아동보호 전달체계를 확보하여 아동보호를 국가가 지원하고 있다. 그러나 한국의 경우 아동보호 전달체계가 확보되어 있으나 민간에 위탁되어 운영되고 있기 때문에 공적 전달체계가 갖추어야 할 공공성과 책임성이 결여되어 있다는 한계가 존재한다. 아동보호체계는 2000년 아동보호체계의 전국적 도입과 동시에 민영화되어, 입양, 가정위탁, 그룹홈 등 기타 대안양육제도와 함께 분립, 분절화되어 운영되어왔다.

일본의 경우 각 시정촌의 아동상담소를 통하여 아동보호의 게이트웨이가 확보되어 있으며, 아동상담소에 전문적인 아동보호공무원을 배치하고 아동보호의 공공성과 책임성을 확보했다. 또한 최근 아동보호체계의 예방적 보호기능을 강화하고 아동이 속한 가족을 위한 지원을 확대하기 위해서 기초지방자치단체 차원의 아동가정지원센터를 설치하였다. 이것은 1990년대 후반 신고를 기반으로 한 아동보호체계(Child Protection Systems)의 사후대응 중심, 신고조사 등 사법적 대응중심의 문제점을 해결하고 보다 많은 위기의 아동에 대한 가족적 지원과 보호서비스를 확대하기 위해 개별 주단위에서 도입되었던 차등적 대응체계(Differential Response System)와 유사한 문제의식에서 설치하고 지역사회단위에서 기능하고 있는 것으로 보인다.

중국의 경우, 학대 아동과 다양한 형태의 위기아동을 보호하는 공적인 아동보호체계가 아직까지 확보되지 않았다. 다만, 중국의 공적 보호체계는 가정 내의 지원을 받을 수 없는 특수한 욕구를 가진 아동(예: 고아 및 장애아)에 대해서 강력한 의료 보건, 교육 등의 지원을 제공하고 있다. 한국과 유사하게, 중국의 공적인 아동보호전달체계의 부재로 인한 가장 큰

문제점은 아동보호의 관리 책임이 민정부, 교육부, 부연, 그리고 사법 기관 등 여러 가지 부서 및 인민 단체로 나누어져 있다는 점이다. 분절적이고 중첩적인 아동보호체계로 인하여 보호의 사각지대에 놓인 대다수의 위기아동들이 존재하며, 이들을 보다 체계적이고 효율적으로 보호할 수 있는 공적 보호체계를 확보해야 할 필요성이 높아지고 있다.

〈표 6-7〉 아동보호 전달체계 현황

	한국	중국	일본
아동보호 주무부처	복지부, 여성부	만정부, 교육부, 공안부 등	후생노동성
아동보호 관련기관	민간위탁	국무원 여성과 아동사업 위원회에 소속된 기관	아동상담소/ 각 시정촌 가정지원센터 등
아동보호 공공성/책임성	제한적 공공성	표적화된 대상을 중심으로 공공성	아동상담소 등 국가 공무원 중심
중앙/지방정부의 역할분담	역할분담 불분명	공동 분담	경제적 지원 중앙정부, 직접지원은 지방정부
시민사회 참여/역할	참여 활발	NGO의 참여 제한적	시민사회의 역할 강화
공적 전달체계 연계수준	제한적	제한적, 파편적	비교적 높은 연계의 수준
지역사회 중심 아동보호	제한적	제한적	지역사회의 아동보호 참여강화

다. 통계 및 정보

분절화된 아동보호체계의 구성에 따른 문제는 여러 가지 측면에서 나타난다. 보호아동 및 보호받아야 할 위기의 아동에 대한 통계 및 정보의 파악은 위기아동의 현황과 실태를 파악하고 아동보호정책을 모니터링하고 개선하기 위한 가장 핵심적인 요소이다. 중국의 경우, 위기아동 및 아

동복지정책 관련 통계 수집 및 관리의 취약성이 가장 심각하게 나타났으며, 이에 따라 아동관련 통계정보의 차이가 매우 크고 데이터에 대한 신뢰성의 수준이 낮은 편이다. 한국의 경우, 아동보호와 관련하여 단위업무 및 운영기관 별로 별도의 정보관리 시스템이 구축·운영되고 있으며 시스템 간 정보공유 및 연계미흡으로 개별아동을 중심으로 총체적이고 체계적인 정보관리가 이루어지지 못하고 있는 실정이다(정영철 외, 2014). 아동의 개인정보 보호를 기반으로 개별 위기아동을 관리하고 지원하는 보다 통합적인 아동관리시스템의 구축이 시급하다. 일본의 경우 학대아동이나 요보호아동과 관련한 정보의 관리가 한국이나 중국에 비해서는 보다 체계적으로 운영되고 있다. 아동학대 관련 아동보호 통계수집이 매년 실시되고 개별 위기아동에 대한 정보관리가 지역의 아동보호체계를 중심으로 공유되는 통합적인 시스템이 확보되어 있다.

〈표 6-8〉 아동보호 통계생산 현황

	한국	중국	일본
위기아동관련 실태조사	- 위기아동중심 조사는 없으나, 아동종합실태조사로 운영	- 우수아동실태조사 - 공식적인 통계 DB구축 미비	- 아동/청소년 백서의 곤란아동 - 아동학대 신고건수 등 실태조사 실시
아동보호통계	- 매년 요보호아동 통계 공개	- 공식적인 통계 데이터 없음.	- 매년실시 - 아동/청소년 백서 등을 통해 공개

라. 아동보호역량과 인적자원

아동보호역량과 아동전문 아동복지사의 업무능력과 전문성은 한국과 중국에서 취약한 것으로 나타났다. 일본의 경우 아동상담소의 전담인력

을 증가시키고 전문공무원의 확보를 높이기 위한 노력을 진행하고 있다. 일본의 아동상담소는 인구 50만명에 1개소가 설치되어 있으며 각 아동상담소에 소장을 포함 슈퍼바이저, 아동복지사가 배치되어, 평균 4만7천명에 한명의 아동복지사 배치되어 있다. 전문가 양성제도는 정비되어 있으나 경제적 근무조건 및 처우가 좋지 않아 퇴직자가 많다는 문제점이 존재한다.

일본에 비해, 한국과 중국의 경우에는 아동보호인력의 양적 질적 측면 전반에 걸쳐 미흡한 것으로 보인다. 중국의 경우, 치료사, 심리치료사, 음악치료사, 언어치료사, 사회복지사 등 아동복지 전문인원의 상당수가 정규직이 아니라 임시직이며 전문적인 지식이 부족할 뿐만 아니라 또한 전문인력의 절대수도 부족하여 전문인력 대비 대상인원의 비율도 낮은 것으로 나타났다(胡奇, 2012). 한국의 경우에도, 2000년 전국적인 아동보호체계가 확보된 이후 지속적으로 지방자치단체 일선 담당자의 전문성 결여와 인력부족으로 인한 과중한 업무부담이 한계로 제기되어 왔다.

〈표 6-9〉 아동보호체계 인적자원 역량

	한국	중국	일본
아동보호업무 담당자의 수	- 절대수 부족	- 절대수 부족하며 담당자 대 대상인원의 비율 매우 낮음	- 아동상담소는 인구 50만명에 1개소 설치 - 각 아동상담소에 소장을 포함 슈퍼바이저, 아동복지사가 배치
아동보호업무 담당자 근무지	- 지자체	- 정부기관, 아동복지시설	- 아동상담소
아동보호 업무능력과 전문성	- 전문성 부족 - 잦은 순환보직으로 전문성 확보 어려움	- 전문성 부족 - 업무역량과 능력의 지역적 편차 큼	- 전문가 양성제도는 정비 - 근무조건에 열악함에 기인한 퇴직자가 많음

마. 재정

동아시아 3국의 아동보호를 위해 투입되는 예산과 관련하여 비교 가능한 데이터의 부족으로, 각국의 GDP 대비 아동 및 가족복지 지출비율을 비교하였으며, 동아시아 3국의 가족 보육분야 공공지출은 모두 매우 부족한 수준인 것으로 나타났다. 최근 몇 년간 중국의 아동복지 지출 총규모는 비교적 큰 폭으로 성장하여, 2013년에 64.6억위안²⁸⁾에 이르렀다. 그러나 중국의 GDP총규모에 비교해보면, 국가가 아동복지에 쓰는 재정투입은 여전히 매우 낮다. 2013년 아동복지 지출은 공공재정 총지출 비중의 0.046%로, GDP의 0.011%에 불과했다(중국 민정부 내부자료, 2014).

한국의 경우 GDP 대비 가족보육분야 공공지출이 1.16%로 나타났으나, 그중 보육이 1.01%를 차지 실제 아동보호에 투입되는 예산의 규모는 GDP규모 0.1%에 불과한 것으로 나타났다. 일본의 경우, 가족보육분야의 공공지출은 GDP 대비 1.6%로 나타나, 한국과 중국에 비해서는 높지만 OECD평균 2.55%와 비교할 때 매우 낮은 수준의 아동복지예산 수준을 보여주고 있다.

〈표 6-10〉 GDP대비 아동·가족복지 예산비교

	한국	중국	일본
아동보호예산	GDP 대비 가족보육분야 공공지출이 1.16% (2013년)	GDP 대비 가족보육분야 공공지출은0.01-0.02% 수준 (2013년)	GDP 대비 가족보육분야 공공지출이 1.6% (2013년)

28) 여기서의 아동복지 지출은 협의의 민정업무영역내의 아동복지를 가리키며, 주로 고아 기본생활보조금, 아동복지원의 경비 등을 포함함. 현재 중국공공재정의 아동복지제도의 투입부분은 주로 민정부로 집중됨(중국민정부 내부보고서, 2014).

2. 한·중·일 아동보호체계의 유형화: 아동보호 가족과 국가의 관계를 중심으로

아동보호에 있어서 아동과 가족, 그리고 국가 간의 관계성은 결국 그들이 존재하고 사회의 정치경제적 상황에 의해 조건화된다. 따라서 동아시아의 아동보호체계의 특징을 이해하고 국가 간의 비교분석을 위해서는 한중일의 각국의 사회발전의 역사와 현재의 주요한 사회경제적 문제를 이해해야 한다. 한중일 아동보호체계에 대한 첫 번째 국제비교연구인 본 과제에서 그러한 사회경제적 맥락과 정치적 역관계를 깊이 있게 분석하는데 시간과 역량 상의 한계가 존재했음을 밝힌다. 이는 이후 한중일 사회복지 및 사회보장 부분의 지속적인 비교연구를 진행하는 과정에서 깊이와 연구를 더 깊게 하고 축적되어야 할 영역으로 남겨두기로 한다. 이러한 본 연구과제의 한계에도 불구하고 한중일 아동보호체계 비교연구를 통하여 다음과 같이 한·중·일 3국의 아동보호체계의 특성을 유형화할 수 있었다. Gilbert et al. (2011)의 아동보호체계 비교틀을 동아시아 3국에 직접적으로 적용·도식화하는 것은 위험한 시도일 수 있지만, 한·중·일 아동보호체계 발전의 현 단계의 특징을 보다 명확하게 보여줄 수 있다는 점에서 나름의 의의가 있다.

[그림 6-1] 한중일 아동보호체계의 유형화

아동보호체계	동아시아 국가		
가족서비스 중심체계			
아동보호 중심체계	일본	한국	중국

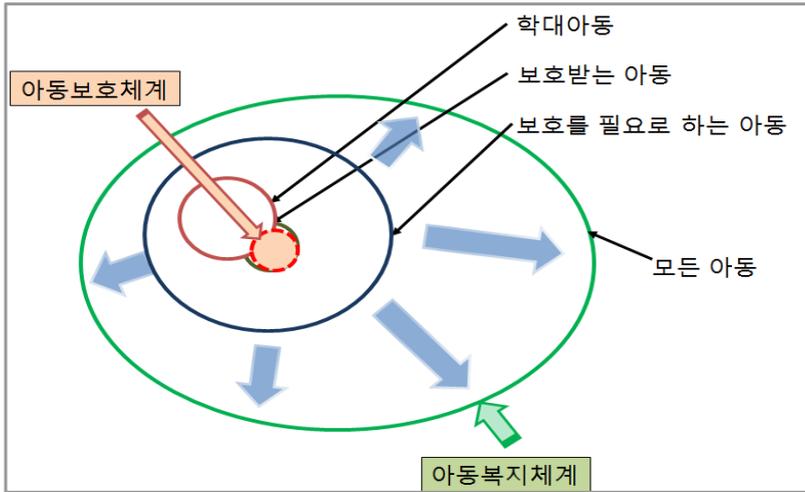
동아시아 유교문화권의 울타리 안에서 한국, 중국, 일본은 매우 강한 가족주의적 전통을 공유하고 있다. 아동보호체계의 기본적 전제로서 삼고 있는 국가개입의 정당성을 확보하는 논리는 강력한 개인주의적 가치를 기초로 하고 있는 미국의 아동보호체계의 논리와 일치한다. 즉, 신성한 가족은 부모로 대표되는 개인과 등치되어, 부모가 아동을 돌보고 보호하는 제 기능을 수행하지 못할 때 국가는 가정을 침범(intrude)할 수 있다. 신고의무제는 이러한 정당성을 공식적인 확인하는 절차이다.

이러한 맥락에서, 한·중·일 3국은 소극적인 국가 개입의 철학에 기초한 자유주의적 아동보호중심의 체계를 출발점으로 하고 있다. 중국의 아동보호체계는 장애·기아아동, 고아아동의 범주에 국한하여 가정 밖의 특수한 욕구를 가진 아동에 대한 지원을 제공한다는 점에서 동아시아 3국 중 가장 협소한 아동보호체계를 구축하고 있다(그림 6-1 참조).

중국의 아동보호체계는 아직 그 초기 생성의 단계에 있다. 아직까지 중국에서 가정과 국가의 역할 구분은 매우 간명하다. 1959년 신중국 건설 이후 집단주의 사회체제 하에서 중국은 별도의 아동보호서비스가 존재하지 않았다. 국가는 단위(單位)를 기초로 대부분의 취약아동을 보호할 수 있었다. 개혁과 개방이후 중국 사회는 압축적인 산업화와 경제성장, 그리고 도시화로 이어지는 과정에서 다양한 아동의 위기상황이 심화되어 왔다. 도시와 농촌의 불평등과 특수한 도시 이주민인 농민공과 그들이 자녀들의 문제는 새로운 형태의 대다수의 위기아동을 발생시켰다. 농촌의 유수아동, 새로운 도시로 이주했으나 도시민으로서 어떠한 교육 의료등의 혜택을 받을 수 없는 유동아동, 그리고 가난한 집을 떠나 거리를 배회하는 유랑아동이 전통적인 의미의 요보호아동(고아와 장애아)을 압도해 가고 있다. 그러나 중국의 공적 보호체계는 이들 위기아동을 보호하고 지원할 준비가 미비하다. 이러한 준비는 가정이 있으나 정당한 보호를 받지

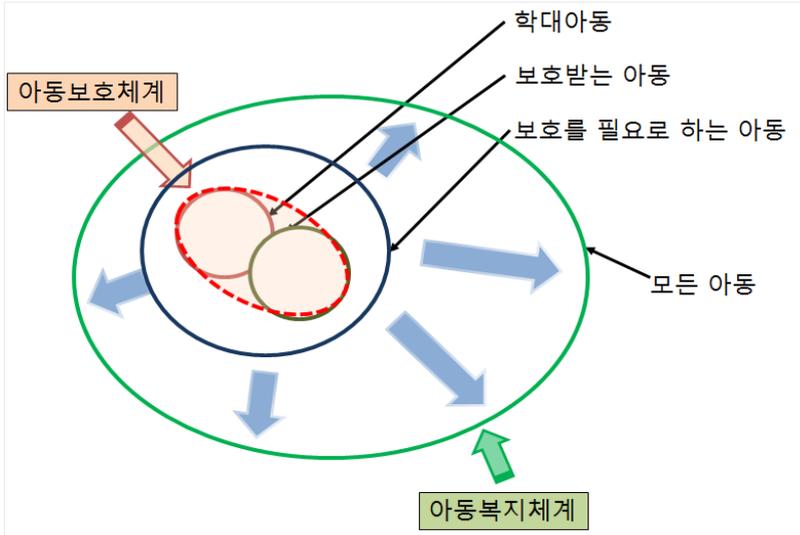
못하는 수많은 위기아동에 대한 실태의 파악으로부터 그들을 보호할 수 있는 법제도의 완비, 그리고 아동보호를 위한 전국적인 전달체계를 확보하는 것을 핵심으로 한다.

[그림 6-2] 중국의 아동보호체계



한국의 경우에는 전국적인 학대 아동보호체계와 가정 밖 도움을 필요로 하는 아동들을 위한 아동보호체계를 구축했다는 점에서 중국에 비하여 보다 넓은 범주의 위기아동을 지원하고 있다. 그러나 이러한 지원체계가 모두 분립하여 연계나 통합되지 않고 있으며, 제도구축시부터 민간에 위탁되어 운영되어왔기 때문에 신고와 조사 결정에 이르는 모든 과정에서 국가의 공공성과 책무성이 결여되어 있다는 치명적인 한계를 가지고 있다([그림 6-3] 참조).

[그림 6-3] 한국의 아동보호체계

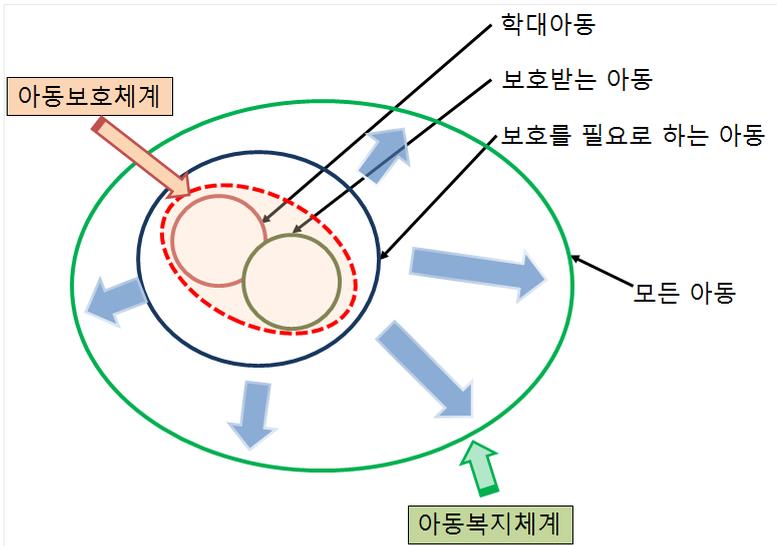


이에 반해, 일본의 아동보호체계는 신고에 기반한 자유주의적 아동보호체계에서 출발하여 가족서비스 중심의 접근을 강화해 나가고 있다는 점에서 한 단계 발전한 형태의 아동보호체계로 규정될 수 있다. 일본의 아동보호체계의 범주는 요보호아동과 학대아동 등에 한정된다는 점에서 한국과 유사하지만 그 외연이 계속적으로 확대되어 보다 많은 잠재적 위기 아동을 포함할 수 있는 잠재성이 한국에 비하여 크다고 평가된다 ([그림 6-4] 참조). 첫째, 국가의 아동보호의 공공성이 기초자치단체에 설치된 아동보호의 게이트웨이인 아동상담소와 아동가정지원센터를 중심으로 강력하게 담보되고 있다. 둘째, 일본의 아동보호체계는 아동의 권리보장의 측면에서 아동보호를 재해석하고 지역사회를 기반으로 하여 아동과 가족에 대한 지원과 예방서비스를 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 변화는 20여년의 저성장과 경기침체로 인한 아동가족의 빈곤과 이로부터 파생된 아동학대의 급격한 증가에 의해 추동되었다. 2000년

대 초반에 일본의 각 자치단체에서는 기초지자체 차원의 게이트웨이(아동가정지원센터)를 설치, 이중적 아동보호 게이트웨이를 확보함으로써, 학대아동 뿐 아니라 잠재적인 위기에 노출되어 있는 다양한 유형의 위기 아동과 가족에 대한 보호서비스를 지역의 민간자원과 결합하여 제공해 왔다.

이처럼 일본은 신고체계에 기반하는 영미국가 방식의 아동보호체계의 한계를 극복하기 위해 지역사회와 가정 아동을 하나로 연결하고자 시도 하고 있으며 이러한 모색의 과정은 미국식 아동보호체계를 극복하고 유럽식 가족서비스 중심의 아동보호체계로 변화하는 과정에 있다고 해석된다.

[그림 6-4] 일본의 아동보호체계



제3절 연구의 시사점

한중일 동아시아 3국의 위기아동의 실태와 아동보호체계의 현황에 대한 국제 비교연구는 제반 여건상의 여러 가지 한계를 가지고 출발했다. 전반적인 동아시아 비교연구의 여건은 아직까지 매우 취약하다. 아동복지 및 아동보호제도의 발달의 성숙도가 한국과 일본 그리고 중국 사이에는 큰 차이가 있으며, 적용 가능한 유의미한 동아시아 제도를 위한 비교 분석틀에 대한 고민과 연구가 필요하다. 또한 이러한 비교연구를 위한 각국의 아동복지, 특히 위기의 아동 현황 및 아동보호 전달체계에 관련한 기초비교를 가능하게 해주는 데이터의 한계는 아동보호제도의 발전단계의 차이를 반영해 주는 것임과 동시에 또한 우리나라의 동아시아 비교연구를 위한 자료수집 및 국제비교 협력연구를 위한 연구네트워크의 현 수준을 반영해 주는 것이기도 하다. 본 연구의 출발에서부터 노정되어 있던 이러한 비교 연구의 한계는 이후 지속적인 동아시아 비교연구와 이를 통한 동아시아 국가 간의-정부 부처간, 연구자 및 연구기관 간- 보다 활발한 연구협력관계의 구축을 통하여 극복되어야 할 것이라고 판단된다.

그럼에도 불구하고, 본 한·중·일 비교 연구를 통해서 다음과 같은 몇 가지 시사점을 발견할 수 있었다.

첫째, 한중일 3국은 저출산현상을 동일하게 경험하고 있으며, 특히 한국과 중국은 사회의 급속한 산업화 속도와 비례하여 빠른 속도로 저출산과 고령사회로 근접해가고 있다. 그리고 이러한 저출산 극복을 위한 장기적이고 궁극적인 대책으로서 오늘을 살아가고 있는 아동들의 건강한 성장과 발달을 담보할 수 있는 사회적 보호가 확대 강화되어야 한다.

둘째, 한중일의 아동의 위기 유형은 매우 다양하게 나타나고 있으며 아동의 위기유형은 한중일 사회의 사회·경제·정치적 조건과 상황과 밀접

히 결합되어 유사성과 상이성을 동시에 보이고 있다. 일본의 경우 오랫동안 저성장을 경험하면서 새로이 대두되고 있는 빈곤과 소외의 문제가 아동학대의 증가, NEET 아동의 증가 등으로 대두되어 나타나고 있다. 한국의 경우에도 최근 아동복지법의 개정 및 아동학대처벌 특례법의 제정으로 빙산의 아래에 묻혀있던 아동학대·방임의 문제와 아동의 안전 문제가 사회전면에 떠오르고 있다. 반면, 중국의 경우에는 개혁·개방 이후의 급격한 산업화 도시화이후 심화된 지역적 불균형 발전, 도농간 불평등이라는 사회문제를 기초로 중국 특유의 위기아동들이 등장하고 사회 문제화되고 있다. 위기아동인 유수아동(농촌에 남겨진 나홀로아동), 유동아동(도시이주노동자의 자녀), 그리고 유랑결식 아동(가출아동)의 규모와 실태는 사실상 파악도 어려운 수준이지만, 중국의 미래세대 아동들의 다수가 마땅히 받아야 할 가정과 사회로부터의 보호를 받지 못한 채 방치되고 있다는 점은 그 부정적 파급효과를 짐작하기 어려울 정도로 심각한 문제라고 할 수 있다.

이러한 상이성과 함께, 또한 한중일 3국은 유교전통의 가족주의 문화와 체벌을 훈육의 수단으로 용인하는 사회적 분위기를 공유하고 있다. 아동학대와 체벌에 대한 동아시아 3국의 태도는 각각의 사회적 인식의 변화과정에서 차이는 있으나 여전히 학대와 방임의 문제에 대한 사회나 국가의 개입에 대한 부정적인 가치나 인식이 존재하는 것으로 나타났다.

이러한 사회적 가치는 또한 아동보호체계의 성격에 있어서도 그대로 드러나는데, 일본과 한국의 아동보호체계는 개인주의적 전통에 기초한 공-사의 영역구분이 분명한 '신고체계를 기반'으로 한 체계로서 유형화되어 질 수 있다. 이는 가족과 아동의 이해가 경쟁하고, 가족과 국가간의 아동보호의 공동의 책임성이 갈등할 수 있는 구조이다. 이러한 신고기반 아동보호체계에 대해 최근 10여년의 일본에서의 개혁은 우리에게 주는 시

사점이 매우 크다. 일본은 기존의 신고이후 사고에 대한 대응중심의 아동학대보호가 가진 한계를 극복하고자, 지역사회의 다양한 자원을 활용하여 아동-가족-국가를 지역사회를 매개로 친화적이고 협력적인 관계로 전환시키고자 하는 법적 구조적 실험을 계속해오고 있다. 지난 10여년 이상을 한국은 공공성이 결여된 아동보호체계의 개선방안을 고민해왔다. 일본 아동보호체계의 개혁의 예는 우리에게 한국의 아동보호체계의 개편 방향과 관련하여 시사해 주는 바가 크다.

참고문헌 <<

- 구본용 외(2005). 위기(가능) 청소년 지원모델 개발연구, 서울: 청소년위원회.
국가기록원. 인구정책, 어제와 오늘.
<http://theme.archives.go.kr/next/populationPolicy/issue03.do>
김광혁(2009). 한국 아동의 생존권: 빈곤 및 가족, 주거환경, 안전, 건강 및 의료의
실태 및 변화 추이, 아동권리연구, 제14권 1호 pp. 1-39.
김지연·좌동훈·박세경(2015: 발간예정). 아동·청소년·가족보호체계 개선방안
연구, 한국청소년정책연구원.
김윤권 외. (2012). 중국정부의 행정제도와 행정자원 및 정책수단에 관한 연구.
대외정책연구원.
동경도 아동상담소(2014a). 아동학대방지노트 2014.
동경도 아동상담소(2014b). 사업이용 핸드북 2014.
다카하시 시게히로(2007). 일본의 아동가정복지, 명석서점.
모리카 아케미(2015). 지역에서 생활실현을 위한 아동과 가정복지-동일본대지진
재난아동지원중심, 커뮤니티소셜워크 제14호.
모리카 아케미(2015). 지자체 아동정책 신전개, Governance 6. pp20~22
박세경·서문희·강주희·서영숙·진미정·노성향(2005). OECD 국가와 한국의 아
동보호체계 비교연구, 한국보건사회연구원.
박세경·강혜규·류정희·이주연·노충래·이상균·정선영·황옥경(2014). 아동보
호체계 진단 및 개선방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
보건복지부(2014). 2014 아동분야 사업안내 지침.
보건복지부(2014). 2013년 보건복지백서.
세타가야구(2015a). 아동계획 핸드북 2015
세타가야구(2015b). 아동학대방지핸드북 2015
아동미래재단(2014). 눈으로 보는 아동복지
아라마키 외(2015). 아동권리협약 20년. 계간교육법 제183호 12월호.
엘킨드, 데이비드(1999). 변화하는 가족, 이화여자대학교 출판부.

- 윤철경 외(2005). 위기청소년 지원시설과 지원정책 현황 및 사회안전망 구축을 위한 정책방안 연구, 청소년위원회한국청소년개발원.
- 이시카와 유키(2015). 없어진 아동을 어떻게 찾을 것인가, Governance 6.
- 이삼식 외(2014). 한국중국일본의 인구동태, 한국보건사회연구원.
- 이삼식 외(2013). 저출산고령사회 정책성과평가보고서.
- 이노홍(2015). 아동의 권리와 가정내 아동체벌금지에 관한 헌법적 고찰, 홍익법학. 16(1), pp.123~157.
- 이용교, 김형태, 오승환, 정경은, 정민기(2014). 아동보호제도 평가 및 개편방안 마련 연구. 광주대학교산학협력단.보건복지부.
- 이현주, 강혜규, 서문희, 정경희, 유동철, 정재훈 외(2003). 공공부조와 사회복지 서비스의 체계분석 및 재편방안. 한국보건사회연구원.
- 이혜원(2001). 아동권리에 관한 국제협약과 국내아동복지법 비교, 한국사회복지학. 44, p.262~287.
- 일본 내각부(2015). 저출산사회백서
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/>
- 일본 내각부(2015). 아동·청소년백서 2015년
http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h27honpen/pdf_index.html
- 장은교. 중국, 35년 만에 ‘한 자녀 정책’ 폐지. 경향신문 2015년 10월 29일.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201510292142181&code=970204
- 정영철, 이아라, 류정희, 이기호, 유용덕, 김경준 (2014). 아동친화적 아동보호체계 지원을 위한 정보관리방안 마련 연구. 한국보건사회연구원
- 정익중(2006). 새로운 아동복지서비스의 수요와 전문인력 개발의 과제, 사회과학 연구. 제12권, pp.96~115.
- 조성호(2015). 한국과 일본의 저출산 현황과 대응정책, 이슈애포커스, 2013년 보건복지정책 설문조사 참여자통계.
- 카시화메레이호·야마가타후미하루(2002). 가족원조론, 미네르바.
- 카시화메레이호(2015). 아동과 가족복지론, 성신서고.

- 총무성(2014). 일본 총무성 노동력조사 2014
- 후생노동성(2015). 사회적 양호 현황에 관한 조사
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000100660.pdf>
- 후생노동성(2014). 아동상담소 확대건수 추이
<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000053235.pdf>
- 히나노유지(2011). 제3회 일본 보고서 심사 개요와 최종 견해, 아동권리협약에서 본 일본의 아동. 아동권리협약 NGO레포트
- Australian Institute of Family Studies (2015). *Australian Legal Definitions: when is a child in need of protection?*
- Children Act (1989). *Children Act 1989*, <http://www.legislation.gov.uk/>
- Dryfoos, J. G. (1990). *Adolescents at Risk: Prevalence and Prevention*, New York, Oxford: Oxford University Press
- ECPAT International, Plan International, Save the Children, UNICEF and World Vision (2014). *National Child Protection Systems in the East Asia and Pacific Region: A review and analysis of mappings and assessments*, ECPAT International, Bangkok, 2014.
- Freymond & Cameron (2006). *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare: International Comparisons of Child Protection, Family Service, and Community Caring Systems*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gilbert, N. (ed.). (1997). *Combatting Child Abuse: International Perspectives and Trends*, Oxford University Press: NY
- Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M., (2011) *Child Protection Systems: International Trends and Orientations*, Oxford University Press: NY
- Hetherrinton (2006) *Learning from Diffrence: Comparing Child Welfare*

- Systems in Freymond & Cameron. Toronto: University of Toronto Press.
- Jones, C. (1985). *Patterns of social policy: An introduction to comparative analysis*. London: Tavistock
- Luton Borough Council, 6.3 Children in Need, Definition and Criteria, <http://lutonchildcare.proceduresonline.com> 2015. 10. 28. 인출
- Moore, K. A. (2006). Defining the Term At Risk, *Brief-Research-to - Results: Child Trends*, Publication 2006-12.
- Munro, E. R. & Manful, E.(2010). *Safeguarding Children: a comparison of England's Data with that of Australia, Norway and United States*, Research Report DFE-RR198
- OECD (2015). *Fertility rates* (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 18 November 2015)
- OECD (1995). *Our Children at Risk*. Paris.
- OECD SOCX, Family data base
- Qiao D. (2015) *Child Welfare and Child Protection in China*, Presented at the 1st East Asia Conference on Vulnerable Children and Child Protection Systems. 2015. 11. 10
- Minnesota Office of the Revisor of Statutes (2015). *2015 Minnesota Statutes. 260C. 007. Definitions*.
- Schonert-Reichl, K. A. (2000). *Children and Youth at Risk: Some conceptual considerations*. Refereed paper prepared for the Pan-Canadian Education Research Agenda Symposium, Ottawa, Ontario.
- Thoburn, J. (2007) *Globalisation and Child Welfare: Some lessons from a cross-national study of children in out-of-home care*. Social Work Monographs, UEA, Norwich.
- UN CRC 2013, Concluding observations on the combined third and

- fourth periodic reports of China
- UNICEF (2010). *Child Protection and Child Welfare in Asia and the Pacific*.
- UNICEF (2010). *Adapting a Systems Approach to Child Protection :Key Concepts and Considerations*
- Wisconsin Department of Public Instruction. *Wisconsin Statutes, Chapter PI 25.02*
- 厚生労働省(2015). 社会的養護の現状について
- 総務省(2015). 労働力調査
- 内閣府(2010). 若者の意識に関する調査』(ひきこもりに関する実態調査)
- 警察庁(2015). 2014年度における自殺の状況
- 文部科学省(2015). 日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査
- 法務省(2015). 少年矯正統計
- 警察庁(2015). 少年非行情勢(平成26年1~12月)
- 厚生労働省(2015). 国民生活基礎調査
- 刘继同.(2003). 中国儿童福利政策模式与城市流浪儿童议题. 青年研究.
- 刘继同.(2008). 当代中国的儿童福利政策框架与儿童福利服务体系(上). 青少年犯罪问题.
- 尚晓援, 张雅桦.(2011). 建立有效的中国儿童保护制度. 北京: 社会科学文献出版社.
- 尚晓援. (2011). 儿童福利发展瓶颈及其突破. 人民论坛,(343).
- 李迎生,袁小平.(2014). 新时期儿童社会保护体系建设: 背景、挑战与展望. 社会建设.
- 赵川芳. (2014). 我国儿童保护立法政策综述. 当代青年研究, 2014.
- 陶传进, 栾文敬. (2011). 我国城市贫困儿童的现状、问题及对策. 北京行政学院学报.
- 乔东平(2012). 虐待儿童——全球性问题的中国式诠释[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- 王雪梅. (2006). 社会环境安全与儿童保护. 青少年犯罪问题.

赵川芳. (2014). 儿童保护: 现实困境与路径选择. 社会福利.

中共中央文献研究室.(1995). 建国以来重要文献选编 (第十一册. 北京: 中央文献出版社.

国务院妇女儿童工作委员会机构简介,

<http://www.nwccw.gov.cn/html/51/n-125251.html>

中国民政部(2010). 国务院办公厅关于加强孤儿保障工作的意见.

国办发54号.http://www.gov.cn/zwggk/2010-11/18/content_1748012.htm

中国政府(2013).民政部将在20个地区开展未成年人社会保护试点.http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/14/content_2402446.htm

中国民政部(2014).

民政部关于开展第二批全国未成年人社会保护试点工作的通知民函[2014]240号.<http://www.mca.gov.cn/article/zwggk/fvfg/shsw/201408/20140800687761.shtml>).

中国民政部. 国务院妇女儿童工作委员会机构简介.

<http://www.nwccw.gov.cn/html/51/n-125251.html>

中国民政部.国务院妇女儿童工作委员会机构简介, <http://www.nwccw.gov.cn/html/51/n-125251.html>,

(2015.11.15. 추출)

中国国家统计局编. (2014) 中国民政统计年鉴2014. 中国社会服务统计资.北京: 中国统计出版社.

中国民政部下设职能部门(2015). 내부자료.

中国民政部发布(2014). 2014年社会服务发展统计公报,

<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml> (2015.11.15. 추출)

全国妇联 (2013). 我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告

中国卫生计生委(2015). 中国流动人口发展报告

中国民政部(2014). 중국식 아동복지체계 건설을 위한 연구보고서. 미발간 내부자료.

〈인터넷 사이트〉

일본 내각부(2015). 아동빈곤대책추진

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/index.html>

일본 노동후생성

<http://www.mhlw.go.jp/english/database/db-hss/cslc-tables.html>

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/10/index.html>

일본 외무부(2015). 아동권리조약관련 국가보고서 및 최종견해

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/index.html>

중국통계연보. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexeh.htm>

중국 법령사이트. <http://www.bycpa.com/searchresult.asp>

UN USCAP 아시아 통계연보

<http://www.unescap.org/stat/data/statdb/DataExplorer.aspx>

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

연구보고서 발간자료 목록

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-01	의료이용 합리화를 위한 실태분석과 제도 개선방안	김남순
연구 2015-02	보건의료인력의 연수교육 개선방안	오영호
연구 2015-03	의료패러다임 변화에 따른 미래 보건의료산업 정책과제	김대중
연구 2015-04	한국의 건강불평등 지표와 정책과제: 건강불평등 완화를 위한 전략	김동진
연구 2015-05	2015 한국 의료 질 보고서: 의료서비스 질 향상에 대한 의료시스템의 성과와 과제	강희정
연구 2015-06	보건의료 공급체계 재설계를 통한 국민의료비 합리화 방안	정영호
연구 2015-07	호스피스·완화의료 활성화 방안 -노인장기요양서비스 이용자를 중심으로	최정수
연구 2015-08	주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구	강신욱
연구 2015-09	돌봄·보건의료 연합서비스(Joned-up Services)공급 모형에 관한 전망과 과제	박세경
연구 2015-10	가족형태 다변화에 따른 부양체계 변화전망과 공 사 간 부양분담방안	김유경
연구 2015-11	공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의	이현주
연구 2015-12	각국 공공부조제도 비교 연구: 스웨덴&프랑스&미국 편	임완섭
연구 2015-13	사회보장 역할분담 구조 변화와 정책적 대응방안 연구	정해식
연구 2015-14	시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향	김현경
연구 2015-15	사회보장재정 재구조화를 위한 중장기 전략연구	고제이
연구 2015-16	사회보장재정과 경제 선순환 국제비교연구	유근춘
연구 2015-17	공·사적 연금 체계의 노후소득보장 효과 전망과 발전 방향	우해봉
연구 2015-18	사회보장 중장기 재정추계 모형 개발을 위한 연구: 장기재정전망과 재정평가	신화연
연구 2015-19	사회복지법인의 재정운용 실태와 제도개선 방안	고경환
연구 2015-20	지역단위 복지서비스 수요·공급 분석	정홍원
연구 2015-21-01	가족변화에 따른 결혼·출산행태 변화와 정책과제	이삼식
연구 2015-21-02	임신·출산 및 영아기 양육 인프라의 형평성과 정책과제	이소영
연구 2015-21-03	동아시아 국가의 가족정책 비교연구	신윤정
연구 2015-21-04	여성노동·출산 및 양육행태와 정책과제	박종서
연구 2015-21-05	저출산·고령사회 동태적 분석을 위한 지역추적조사(III) -정릉3동·영등2동·소태면 사례를 중심으로	오영희

발간번호	보고서명	연구책임자
연구 2015-21-06	은퇴전환기 중고령자의 일·여가현황과 여가증진방안 연구	강은나
연구 2015-21-07	노인돌봄(케어)서비스의 제공주체간 역할정립과 연계체계 구축	선우덕
연구 2015-21-08	연령통합 지표 개발과 적용	정경희
연구 2015-21-09	인구구조 변화와 사회보장 재정의 사회경제적 파급 효과 연구	원종욱
연구 2015-21-10	저출산 극복을 위한 아동보호체계 국제비교 연구: 한중일 비교를 중심으로	류정희
연구 2015-21-11	소셜 빅데이터 기반 저출산 정책 수요 예측	송태민
연구 2015-22	한국사회의 사회심리적 불안의 원인분석과 대응방안	이상영
연구 2015-23	건강영향평가 사업 운영	김정선
연구 2015-24	한국형 복지모형 구축: 생애주기별 소득·자산·소비 연계형 복지모형 구축	여유진
연구 2015-25	사회통합 실태진단 및 대응방안 II: 사회통합과 사회이동	여유진/정해식
연구 2015-26	정책결정자의 사회통합 인식에 관한 연구	김미곤
연구 2015-27	아시아 각국의 복지제도 비교연구: 소득보장체계를 중심으로	노대명
연구 2015-28	지방자치단체 복지정책평가센터 운영	강혜규
연구 2015-29	보건복지통계정보 통합 관리 및 운영	오미애
연구 2015-30-1	국민건강과 안전을 위한 아동안전전략 구축방안 -아동손상예방 전략을 중심으로	김미숙
연구 2015-30-2	국민건강과 안전을 위한 식품안전전략 구축방안	김정선
연구 2015-31	2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	이삼식
연구 2015-32	2015년 한국복지패널 기초분석 보고서	노대명
연구 2015-33	2013 한국의료패널 기초분석보고서(II)-만성질환, 임신·출산, 보건의식행태-	이수형
연구 2015-34	2015년 빈곤통계연보	정은희
연구 2015-35	2015년 소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석	송태민
연구 2015-36	의료기술 혁신과 의료보장체계의 지속성을 위한 국제동향과 정책과제	박실비아
연구 2015-37	보건분야 국제공동연구사업: 주요국 보건의료산업 육성정책 변화와 동향연구	김대중