

정책보고서 2007-14

행정간행물 등록번호

11-1460000-003109-01

정부내 바람직한 아동정책 수행체계 개발

김미숙 조애저 홍 미
배화옥 홍미희 정재욱

보건복지부·한국보건사회연구원

머리말

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

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

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

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

를 실시하였으나, 지금까지 정부 내 아동정책 전달(수행)체계에 관한 체계적인 연구는 별로 없었다.

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

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

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

2007년 2월
한국보건사회연구원
원장 김 용 문

목 차

요 약	11
제1장 서론	56
제1절 연구의 필요성 및 목적	56
제2절 연구내용	58
제3절 연구방법	59
제2장 아동양육환경 변화와 아동복지수요	60
제1절 아동의 개념	60
제2절 인구구조 및 가족의 변화	61
제3절 아동복지수요	71
제3장 아동정책 수행체계에 대한 이론적 고찰	75
제1절 아동정책 수행체계의 개념과 유형	75
제2절 수행체계의 효율성	82
제4장 아동정책 수행체계 현황과 문제점	86
제1절 아동정책 수행체계	86
제2절 보건복지부의 아동정책 수행체계	88
제3절 여성가족부의 아동·가족정책 수행체계	99
제4절 교육인적자원부 아동정책 수행체계	118
제5절 국가청소년위원회 아동정책 수행체계	124
제6절 아동정책 수행체계 문제점	138

제5장 외국의 아동정책 수행체계	141
제1절 미국	141
제2절 독일	167
제3절 스웨덴	178
제4절 일본	188
제5절 시사점	203
제6장 정부 내 아동정책 수행체계 개선방안	205
제1절 아동정책관련 환경변화	205
제2절 아동정책의 수행체계 개편안	214
참고문헌	224
부 록	229

표 목 차

〈표 2- 1〉 국내법률상 아동의 호칭과 연령범위	61
〈표 2- 2〉 합계출산율 및 아동수 변동 추이, 1960~2006	62
〈표 2- 3〉 여성의 경제활동참여율	65
〈표 2- 4〉 조혼인율 및 조이혼율	67
〈표 2- 5〉 한국가족의 구조 변화 양상(1975~2005년)	68
〈표 2- 6〉 가족의 기능과 한국가족의 기능변화 양상	70
〈표 2- 7〉 요보호아동 발생 및 보호내용	72
〈표 3- 1〉 사회복지 전달체계 설치시 고려요인과 유지원칙	78
〈표 4- 1〉 보건복지부 아동 정책 담당부서의 역할	90
〈표 4- 2〉 보건복지부 아동정책 관련부서 담당사업	91
〈표 4- 3〉 보건복지부 예산(2006-2007년도)	93
〈표 4- 4〉 사회복지분야 예산	94
〈표 4- 5〉 아동정책 분야 세부 예산	95
〈표 4- 6〉 모자보건사업 예산	96
〈표 4- 7〉 보육정책국 업무	103
〈표 4- 8〉 가족정책국 업무	104
〈표 4- 9〉 여성가족부 예산(2006~2007년도)	105
〈표 4-10〉 청소년 담당기구의 변천	125
〈표 4-11〉 국가청소년위원회 인력현황(2006. 7)	127
〈표 4-12〉 국가청소년위원회 청소년업무 분장 현황	128
〈표 4-13〉 청소년관련 법령	129
〈표 4-14〉 연도별 청소년정책 예산	130
〈표 4-15〉 2007년 국가청소년위원회 예산개요	131

〈표 4-16〉 2007년 국가청소년위원회 기금(안)개요	132
〈표 4-17〉 부처별 청소년 예산	134
〈표 4-18〉 시도 청소년관련 행정조직 현황(2006. 10)	135
〈표 4-19〉 청소년업무 담당 부처 및 주요 업무내용(2006. 10)	136
〈표 5- 1〉 빈곤아동을 위한 주요 정책프로그램	146
〈표 5- 2〉 정책대상별 미국 아동정책 관련법 제정 추이	149
〈표 5- 3〉 ACF 지역사무소별 관할지역 인구 및 서비스 내용	156
〈표 5- 4〉 후생노동성의 조직현황(2001년 4월 현재)	195
〈표 5- 5〉 아동상담소·복지사무소·보건소 인력구성	201
〈표 6- 1〉 시·도별 지방이양사업 예산확보 및 재정자립도	206
〈표 6- 2〉 현행 한국의 아동정책 목표 및 주요내용	209
〈표 6- 3〉 주요국의 아동정책 대상 및 전달체계	211
〈표 6- 4〉 전체아동의 권리 및 안전보장 정책목표와 세부과제	216
〈표 6- 5〉 주요 OECD 국가의 인구 1,000명당 분야별 환산 공무원수	219
〈표 6- 6〉 분야별 환산 공무원수 비교	220
〈표 6- 7〉 중앙부처 아동복지 담당인력 규모	221
〈표 6- 8〉 시도 아동복지 담당팀 및 인력 규모	221

그림 목차

[그림 2- 1] 출생아수 및 합계출산율 추이	62
[그림 2- 2] 아동 및 청소년 인구변동추이	63
[그림 2- 3] 인구구조 변동 추이 및 전망	64
[그림 4- 2] 보건복지부 아동정책 업무조직 체계도	97
[그림 4- 3] 여성가족부 조직도	104
[그림 4- 4] 교육인적자원부 조직도	121
[그림 4- 5] 국가청소년위원회 조직도	126
[그림 5- 1] 아동가족국의 구성	154
[그림 5- 2] SAN FRANCISCO 지역사무소(Region 9) 조직도	157
[그림 5- 3] Alameda County 정부 조직도	159
[그림 5- 4] 미국의 아동정책 전달체계	161
[그림 5- 5] 독일 연방정부의 가족·노인·여성·청소년부의 개괄적 조직도 ...	173
[그림 5- 6] 가족·노인·여성·청소년부의 하위부서인 청소년부의 조직도 ...	174
[그림 5- 7] 뉘른베르그 청소년청의 사무총국 조직도	177
[그림 5- 8] 교육연구부 조직도	185
[그림 5- 9] 보건사회부 조직도	186
[그림 5-10] 일본 국가 및 지방자치단체간의 계층구조(2000. 4. 1)	190
[그림 5-11] 일본의 아동복지 행정조직체제	193

부표 목차

〈부표 1〉	교육부의 청소년 프로그램 및 예산규모(938,862백만원)	231
〈부표 2〉	노동부의 청소년 프로그램 및 예산규모(234,013백만원)	232
〈부표 3〉	과학기술부의 청소년 프로그램 및 예산규모(119,844백만원)	233
〈부표 4〉	보건복지부의 청소년 프로그램 및 예산규모(99,953백만원)	233
〈부표 5〉	문화관광부의 청소년 프로그램 및 예산규모(28,258백만원)	234
〈부표 6〉	특허청의 청소년 프로그램 및 예산규모(8,176백만원)	235
〈부표 7〉	정보통신부의 청소년 프로그램 및 예산규모(6,914백만원)	236
〈부표 8〉	중소기업청의 청소년 프로그램 및 예산규모(5,998백만원)	236
〈부표 9〉	산림청의 청소년 프로그램 및 예산규모(3,335백만원)	237
〈부표 10〉	여성가족부의 청소년 프로그램 및 예산규모(2,535백만원)	237
〈부표 11〉	환경부의 청소년 프로그램 및 예산규모(1,733백만원)	237
〈부표 12〉	농촌진흥청의 청소년 프로그램 및 예산규모(1,217백만원)	238
〈부표 13〉	통일부의 청소년 프로그램 및 예산규모(622백만원)	238
〈부표 14〉	산업지원부의 청소년 프로그램 및 예산규모(580백만원)	239
〈부표 15〉	경찰청의 청소년 프로그램 및 예산규모(559백만원)	239
〈부표 16〉	법무부의 청소년 프로그램 및 예산규모(480백만원)	239
〈부표 17〉	문화재청의 청소년 프로그램 및 예산규모(298백만원)	240
〈부표 18〉	농림부의 청소년 프로그램 및 예산규모(153백만원)	240
〈부표 20〉	국가인권위원회의 청소년 프로그램 및 예산규모(73백만원)	241
〈부표 21〉	외교통상부의 청소년 프로그램 및 예산규모(61,7백만원)	241
〈부표 22〉	해양수산부의 청소년 프로그램 및 예산규모(40백만원)	241

요 약

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

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

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

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

제2절 연구내용

□ 본 연구는 총 6장으로 구성됨.

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

제3절 연구방법

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

제2장 아동양육환경 변화와 아동복지수요

제1절 아동의 개념

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

제2절 인구구조 및 가족의 변화

1. 인구구조의 변화

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

2. 가족의 변화

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

가. 구조적 변화양상

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

나. 기능적 변화양상

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

제3절 아동복지수요

1. 요보호아동 현황

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

아동, 신체적·정신적·정서적 학대받고 있는 아동 등 아무의 보호도 없이 무방비상태로 있는 아동이 많을 것으로 보여짐.

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

2. 일반아동의 위기

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

제4절 시사점

- 아동복지에 대한 수요는 사회가 발전할수록 증가하고 있는 상황임.
 - 가족의 기능이 축소되고 정보화의 가속화는 가족의 기능을 대체하는 복지서비스를 더욱 필요로 함. 한국사회의 독특한 상황인 과도한 교육열은 학교사회에서 부적응한 아동을 양산하게 되었음.
 - 우리나라의 현황을 잘 파악하여 다양한 욕구를 갖고 있는 여러 집단의 아동들을 모두 포함할 수 있는 복지체계가 수립되어야 할 것임.

특히 우리나라에서 취약한 부처간의 유기적 연계고리 수립을 통해 아동의 복지욕구에 대한 통합적인 접근이 가능할 수 있어야 할 것임.

제3장 아동정책 수행체계에 대한 이론적 고찰

제1절 사회복지정책 수행체계의 개념과 유형

1. 사회복지정책 수행체계의 개념과 원칙

- 정부내 아동정책의 수행체계란 아동정책의 비전, 목표, 정책과제를 수립하고 달성하며 전달하는 ‘공공 사회복지 전달체계’라고 정의함.
 - 여기서 아동정책에는 공공부조와 사회복지서비스를 모두 포함하는 것으로 봄.
- 사회복지 전달체계(Social Welfare Delivery System)의 개념은 복합적이고 다양하기 때문에 학자마다 다양하게 정의되고 있음.
 - Gilbert와 Specht(1974), 그리고 Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계란 ‘지역사회적 맥락에서 사회복지 급여를 공급하는 자들 간의 조직적인 연계 및 공급자와 소비자들 간의 조직적 연결’로 정의함.
 - Freidlander와 Apte(1980)는 중앙에서 지방 일선에 이르는 모든 공·사회복지기관과 기관의 서비스 전달망이라 함.
 - 최일섭(1989)은 정부에 의해 제공되는 공공서비스의 전달체계 뿐 아니라 사회복지사업의 조직적 환경을 모두 포괄하는 개념으로 정의함.
 - 이상의 사회복지 전달체계에 대한 정의들을 종합해 볼 때, 사회복지 전달체계란 정부의 서비스 정책이나 민간의 서비스 프로그램을 현실화하기 위한 실현과정임.
 - 사회복지 대상자의 선정, 자격요건의 판정, 급여내용의 성격에 관한 정책들이 실질적으로 이루어지는 통로임.
- 전달체계는 구조 및 기능상 서비스 전달을 기획하고 지원 및 관리하는 ‘행

정체계'와 전달자가 소비자와 상호 접촉하면서 서비스를 직접 전달하는 '집행체계'로 구분 할 수 있음. 본 고에서는 공공 행정체계를 중심으로 살펴보기로 함.

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

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

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

참여를 유도하고 활용하여야 함.

- 마지막으로 조사 및 연구의 원칙임. 사회복지 기관이나 조직의 주요 기능중의 하나인 계획 및 통제기능을 수행하기 위해서는 조사 및 연구가 요구됨.

2. 사회복지정책 수행체계의 유형

□ 전달체계 유형의 논의는 사회복지공급 주체에 관한 논의임.

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

제2절 수행체계의 효율성

□ Gilbert와 Terrell(2005)은 사회복지 전달체계에서 나타날 수 있는 문제점으로 분절성(fragmentation), 비연속성, 무책임성, 비접근성으로 지적하고 있음.

- 분절성은 일련의 사회복지서비스를 전달하는 조직간의 상호관계가 통합되어 있지 않아서 수혜자가 제한적인 서비스를 제공받는 것을 말함.
- 비연속성은 수혜자가 서비스를 지속적으로 이용하는데 있어 장애요인을 의미함.
- 무책임성은 사회복지서비스 전달조직의 의사결정자가 수혜자의 욕구와 이익에 대해 민감하지 않고 관료적인 태도에서 초래되는 것임.
- 비접근성은 수혜자가 소득, 연령, 성공 잠재성과 같은 일부 담당자의 관료적인 선택에 의해 서비스 전달체계를 이용하는 데서 제외되는 것을 말함.

- 이러한 전달체계에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 Gilbert와 Terrell(2005)은 여섯 가지 전략을 제시하였음.
 - 조정과 시민참여(권한과 통제를 재구조화하기 위한 전략), 역할연결과 관료조직으로부터의 이탈(업무배치를 재조직하기 위한 전략), 개별화된 접근과 의도적 서비스 중복(전달체계의 구성[수와 유형]을 바꾸기 위한 전략)등임.

제4장 아동정책 수행체계 현황과 문제점

제1절 아동정책 수행체계

- 아동정책·복지서비스를 전달하는데 관련되어 있는 모든 조직적, 구조적 관계를 아동정책 수행체계라 한다면 아동정책 수행체계는 크게 나누어 공적 수행체계와 민간 수행체계, 그리고 그 중간쯤에 위치한 협의체로 구분할 수 있음.
- 정책수행체계는 정책이 구체적인 서비스 제공으로 이어지는 과정 또는 구조로, 아동정책 수행체계는 중앙정부에서 지방정부로 그리고 일선의 서비스 전달로 이어짐.
 - 우리나라 중앙정부의 아동정책업무는 보건복지부-저출산고령사회정책본부-인구아동정책관-4개 팀의 조직, 여성가족부의 가족정책국과 보육정책국의 각 3개팀, 교육인적자원부 그리고 국가청소년위원회로 크게 나눌 수 있음.

제2절 보건복지부의 아동정책

1. 조직과 역할

- 보건복지부의 아동관련 정책은 저출산고령사회정책본부 내 인구아동정책

관실에 소속되어 있는 아동안전권리팀, 아동복지팀, 인구여성정책팀, 출산지원팀의 4개 팀조직에 의해 주로 시행되고 있음.

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

2. 예산

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

업 및 아동복지건강교육통합서비스(희망스타트)사업이 신설됨에 따라, 방과후 활동지원과 아동의 안전 및 권리증진 등 아동복지지원을 위한 예산이 2006년 11,304백만원에서 2007년 43,153백만원으로 281.7% 증가하였음.

3. 수행체계

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

하는 아동정책실무위원회가 설치되어 있음.

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

제3절 여성가족부

1. 연혁

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

- 이에 따라 기존의 여성특별위원회 업무와 함께 보건복지부로부터 가정폭력, 성폭력 피해자의 보호, 윤락행위 등의 방지업무 및 일제하 일본군 위안부에 대한 생활안정지원 사무 등을 이관 받아 수행함.

2004년에는 여성가족부로 개편됨.

- 보건복지부로부터 이관 받은 영유아 보육업무를 수행하게 되었고, 통합적 가족 정책을 수립·조정·지원하는 기능을 수행함.

2. 조직 및 역할

- 여성가족부에서는 보육정책국의 보육정책팀, 보육재정팀, 보육지원팀에서 보육에 관한 업무를 수행하고 있으며, 가족정책국의 가족지원팀에서는 모·부자복지 종합계획 수립 등의 업무를 담당하고 있음
 - 가족정책국은 가족정책팀, 가족지원팀, 가족문화팀으로 구성되어 있음.

3. 예산

- 여성가족부의 주요사업비 예산을 보면, 전체적으로는 2007년 1,125,521백만원으로 263,715백만원임.
 - 분야별로는 여성정책 및 인력개발은 9,542백만원, 가족기능 강화 43,424백만원, 보육지원 강화예산 1,043,474백만원, 여성권익증진 20,267백만원이고, 여성가족부 행정지원 예산은 24,185백만원임.

4. 수행체계

- 여성가족부의 주요사업비 예산을 보면, 전체적으로는 2007년 1,125,521백만원으로 263,715백만원임.
 - 분야별로는 여성정책 및 인력개발은 9,542백만원, 가족기능 강화

5. 외국의 여성정책 기구

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

□ 뉴질랜드

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

□ 캐나다

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

조직 폭력제거, 여성의 인권 향상을 우선을 두고 사업을 진행함.

□ 호주

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

6. 시사점

□ 외국 전담기구의 주요 기능

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

력방지, 여성 관련법 등과 관련된 정책 추진에 주력함.

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

제4절 교육인적자원부

1. 조직 및 역할

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

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

2. 예산

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

- 평생·직업·국제교육부문의 주요 사업별 예산을 보면 평생 및 직업교육 진흥사업은 1,840억원, 인적자원개발 및 국제교육지원은 393억원임.
- 유아 및 초중등교육부문의 주요 사업별 예산은 유아 및 특수교육 중점 지원을 위해 2,145억원, 농산어촌 여건 개선지원을 위해 454억원을 사용함.
- 유아 및 특수교육 지원사업 중 만5세아, 만3-4세아의 유아교육 지원확대를 위해 1,997억원을, 장애아 학습권 보장을 위한 장애아 교육지원에 133억원의 예산을 사용하였음.

3. 수행체계

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

화에 따른 지원·평가 및 감사기능을 강화해 나감.

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

4. 수행체계 문제점

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

제4절 국가청소년위원회 수행체계

1. 연혁

- 우리나라에서는 청소년과 관련한 업무는 국가청소년위원회에서 담당하고 있으며 청소년업무의 전담조직은 여러 차례 바뀌었는데, 1988년에는 체육부에 청소년국이 처음으로 설치되었음.
 - 청소년국은 1991년에는 청소년정책조정실로 확대·개편되었고, 1993년에는 문화체육부 청소년정책실로 바뀌었음.
 - 1997년에는 증가하는 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 문화체육부에 청소년보호위원회가 새롭게 설치되었음.
 - 1998년 ‘국민의 정부’ 조직개편에 따라 청소년정책실이 청소년국으로 되어 문화관광부(전신 문화체육부)에 존치되었고, 청소년보호위원회는 국무총리실로 소속이 변경되었음.
- 이원화된 청소년 중앙행정조직은 행정기관 분리에 따른 체계적·종합적 정책 수행이 곤란하였고, 정책환경 변화에의 대처능력이 약하였음. 더구나 각 부처에 산재해 있는 청소년 정책을 총괄하고 조정하기 어려워짐.
 - 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2005년 국무총리산하에 합의체 행정기관인 ‘청소년위원회’를 설치하였고 2006년에는 ‘국가청소년위원회’로 개명하였음.

2. 조직 및 역할

- 국가청소년위원회는 위원장을 포함하여 총 13명의 위원으로 구성되며, 사무처는 1관(정책홍보관리관) 3단(청소년정책단, 청소년활동복지단, 청소년보호단) 14팀으로 구성되어 있음.
- 인력현황을 보면 2006년 현재 총 130명의 정원이 설정되어 있음.
- 국가청소년위원회의 주요 역할은 다음과 같음.
 - 청소년육성·활동·복지·보호 등 청소년에 관한 사무의 효율적 수행

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

3. 예산

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

4. 수행체계

- 청소년 업무는 중앙에서는 국가청소년위원회가 담당하고, 16개시도의 청소년관련 행정업무는 다양한 부서에서 담당하고 있음.

- 중앙조직은 정책홍보관리관(혁신인사기획팀), 청소년정책단(정책총괄팀, 참여인권팀, 국제교류팀), 청소년활동복지단(활동문화팀, 시설단체팀, 복지지원팀, 상담자활팀), 청소년보호단(생활환경팀, 매체환경팀, 청소년서보호팀)으로 구성됨.
- 서울, 부산, 경기도의 경우는 청소년업무 전담과를 두고 있고, 대구 등 9개 시도는 체육청소년과에서, 나머지 시도는 가정청소년과, 체육지원과, 여성가족과 등에서 담당하고 있음.
- 청소년 행정관련 조정기구로 ‘청소년정책 관계기관 협의회’가 있는데, 이는 「청소년기본법」 제10조에 규정된 것으로 청소년정책에 관한 관계기관간의 연계·조정과 상호협력을 위하여 국가청소년위원회에 두도록 하고 있음.
 - 또한 「청소년기본법」 제11조에 의하면 청소년육성에 관한 주요 정책을 심의하기 위하여 특별시장, 광역시장, 도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장에 한함)의 소속한 지방청소년육성위원회를 두도록 되어 있음.

5. 시사점

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

제5절 아동정책 수행체계 문제점

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

제5장 외국의 아동정책 수행체계

제1절 미국

1. 개괄

- 미국 아동정책의 주요 기조는 20세기 이전까지는 요보호아동을 시설에 수

용하는 시설보호(institutional protection) 차원이었으나, 그 이후에는 아동을 원가정에서 보호하는 가족보존(family preservation)으로 선회함.

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

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

3. 수행체계

1) 공공부문

- 아동정책에 대한 모든 관장은 연방정부의 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS) 내 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF)에 의해 이루어짐.
 - ACF는 소득보장, 입양, 위탁보호, 보육, 헤드스타트 등 아동복지육구

에 따른 정책을 수립하며 관련정책을 수행함. ACF 조직구조를 살펴보면 장·차관실이 있고 1개 특별위원회와 12개 부서로 구성되어 있음.

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

2) 민간부문

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

4. 시사점

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

제2절 독일

1. 개괄

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

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

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

- 2002년에서 2005년까지 가족·노인·여성·청소년부 장관을 맡은 레나테 슈미트(Renate Schmidt)는 ‘지속가능한 가족 정책’이라는 신개념을 만들어냄.
 - 독일의 저출산 문제를 해결하기 위해 노동시간정책, 보육인프라구조의 구축 및 재정지원과 같은 정책이 필요하다는 신념하에 정책을 펴나감.

3. 수행체계

가. 조직

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

나. 실무기관으로서의 청소년청(Jugendamt)

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

으로 지원하고 지역적 특성에 맞게 아동법을 실행하는 것임. 전국적 청소년조직을 지역에서 인정해주고 활동할 수 있도록 지원해줌.

다. 주청소년청(Landesjugendamt) 역할

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

4. 시사점

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

제3절 스웨덴

1. 개괄

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

2. 아동정책담당 부처 및 주요 정책

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

3. 수행체계

가. 중앙 행정부서와 국공립기관들

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

나. 교육부 및 산하행정기구들

- 2006년 10월 새로 구성된 스웨덴 정부는 행정조직의 개편을 예고하고 2007년 1월부터 교육연구문화부를 문화부와 교육연구부로 나누겠다고 공고하였음.
- 2006년 10월까지 집권당이었던 사민당정부에서는 교육과학부(Ministry for Education and Science)가 아동정책 수행에 중요한 역할을 하였음.
- 교육과학부에는 모두 9개의 분과가 있는데, 이 중 학교분과(Division for Schools), 청소년정책과(Division for Youth Policy), 고등교육과 등이 아동정책과 관련이 있음.

다. 교육부 산하 행정기구들

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

라. 보건사회부 및 관할 행정기구들

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

보건복지부 산하 행정기구들

(1) 아동옴부즈맨(Children's Ombudsman)

- 아동옴부즈맨(Children's Ombudsman)은 유엔 아동권협약의 이행을 보장하기 위해 1993년에 만들어진 기구임.
- 아동옴부즈맨의 가장 중요한 임무는 아동 및 청소년 이슈에 대한 전반적인 감시와 아동정책의 수행을 평가, 감독 및 감시함.

(2) 스웨덴 국제입양국(The Swedish Intercountry Adoptions Authority)

- 스웨덴 국제입양국은 국제입양의 절차가 높은 질을 확립할 수 있도록 하는 정부기구임. 국제입양국은 국제입양시 아동보호와 협력에 관한 헤이그규약의 법적 통제에 있는 스웨덴 중앙기구임.

(3) The National Board of Institutional Care(국립시설보호국)

- 국립시설보호국은 국영보호시설에 관한 일반적 업무, 국영보호시설의 서비스규제, 기술 및 방법의 발전 등에 관한 감시 및 규제를 담당함.

(4) 사회보험공단

- 사회보험공단은 모든 현금서비스 급여를 담당하는 곳임.
- 전국에 500개가 넘는 사무소를 가지고 있으며, 이 사무소에서 아동수당, 양육보험금, 장애아동보호수당 등을 지급함.

마. 서비스 제공자로서의 지역자치단체

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

4. 시사점

- 스웨덴은 아동정책은 다른 정책과 분명하게 경계를 나눌 수 있는 독자적 영역이라기보다는 다른 정치영역과 겹쳐 있음.
- 독자적이고 단일한 아동체계 대신에 각 정치영역에서 아동담당부서를

둔다든지 다른 통합서비스의 일부분으로 아동복지서비스를 제공함.

- 아동복지의 수급은 분산되어 있는 여러 기구들에서 맡고 있음.
- 스웨덴은 이런 분산적인 기구들에게 행해지는 아동정책을 총괄, 감시할 기구가 있어야 한다는 필요성을 느끼면서 아동옴부즈맨이라는 일종의 감시기구를 만들었음.

- 결론적으로 스웨덴의 아동복지 전달체계의 특징은 ‘관점의 통일과 분산적 수행체계’라고 요약할 수 있을 것임.

제4절 일본

1. 개괄

- 지금까지 보육 중심으로 이루어졌던 저출산 대책을 점검하고 더욱 실효성 있는 대책을 마련하기 위해 자녀양육과 자녀양육을 하는 가정의 관점에서 보다 전체적으로 균형 잡힌 대책을 마련하고자 소자화대책 플러스 원 등을 마련하였음.
 - 정부는 저출산 대책이나 가정, 지역사회에서 ‘자녀양육 기능의 재생’에 따라 건강한 자녀성장을 보장하기 위해, 정부·지방공공단체·기업 등이 하나가 되어 차세대육성지원을 추진하고자 하는 정책의 근간으로 2003년 차세대육성지원대책추진법을 제정하였음.
 - 2000~2004년을 대상으로 한 신엔젤플랜은 기업이나 지역이 저출산문제에 계획적으로 대처할 것을 요구하였고, 2009년까지 대응할 저출산 대책으로서 신신엔젤플랜은 직장과의 양립지원, 취업여부와 관계없이 지역 전체에서 자녀양육지원, 자녀양육이 용이한 마을 만들기 등을 주요 내용으로 하고 있음.

2. 아동정책담당부처 및 주요 정책

아동정책담당 부처

- 중앙정부의 경우, 아동복지행정을 담당하는 주무 부처는 후생노동성

(厚生労働省)임.

- 중앙정부는 아동복지행정과 관련된 복지정책의 기본방향 등에 대한 입안 및 결정, 관련 법제도 등의 제정 등을 담당하고, 지방자치단체는 아동정책의 기본이념이나 관련 내용을 구체적으로 실현, 즉 아동복지 서비스 등을 수요자에게 전달하는 작업을 주로 담당함.
- 후생노동성은 2000년 4월 1일부터 단행·시행되고 있는 중앙성청조직 개혁에 따라서 기존의 후생성과 노동성이 통합·개편되어 나타나게 된 중앙성청임.

□ 아동정책 내용

- 일본 아동복지행정은 아동복지법을 기본법으로 하여, 이를 보완하여 주는 차원의 아동부양수당법, '특별아동부양수당 등의 지급에 관한 법률', '모자 및 과부복지법', '모자보건법', 및 '아동수당법' 등에 의거하여 시행되고 있음('아동복지6법').
- 아동복지행정에 대한 기본법은 아동복지법임. 1990년대에 들어서면서 소위 少子高齢化社會가 급속히 진행됨으로 인하여 아동과 고령자에 새로운 사회복지시책의 필요성이 증대하였고, 이에 따라서 기존의 아동복지법에 대한 대대적인 개혁이 나타나게 되었음.
- 아울러 2003년에는 「차세대육성지원대책추진법」이 제정되면서 자녀양육지원사업인 지역사회양육지원센터 사업, 양육지원을 위한 지역사회조직, 방과후 아동건강육성사업, 자녀양육단 기지원사업, 영유아건강지원사업, 일시보육사업, 특수보육사업 등이 시정촌 사무로 법제화 되었음.

3. 수행체계

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

가. 중앙정부의 아동복지행정조직

후생노동성

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

나. 광역지방자치단체의 아동복지행정조직

개관

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

조직현황

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

다. 도도부현의 아동상담소

- 아동상담소는 광역지방자치단체인 도도부현와 지정도시에 설치·운영되고 있는 아동복지를 담당하는 최일선 전문적 전문현업행정기관임.
- 아동상담소는 원호기관이면서 동시에 판정기관(判定機關)의 성격을 가진 행정조직임.
- 2000년 4월 현재 아동상담소는 전국적으로 174개소가 설치·운영되고, 근무하는 사람은 총 5,574명임.
- 아동상담소의 조직 구성을 살펴보면, 일반적으로 총무 부문, 상담·판정·지도·조치의 부문, 일시보호의 부문으로 구성되어있고, 근무자 구성을 보면 소장, 아동복지사, 상담원, 정신과전문의, 심리판정원, 심리요법담당직원, 의사, 아동지도원 등임.
- 타지역처럼 오사카부에서도 아동복지상담소를 비롯하여 아동가정복지센터, 아동생애지원센터 등을 동시에 운영하고 있음.

라. 기초지방자치단체의 아동복지행정조직

□ 개관

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

4. 시사점

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

제6장 정부 내 아동정책 수행체계 개선방안

제1절 아동정책관련 환경변화

1. 사회환경 변화 양상

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

2. 아동복지분야에서의 환경 변화

- 아동정책과 관련하여 아동정책의 주변 환경 변화를 점검할 필요가 있음.
 - 첫째, 저출산 및 인구고령화로 한국 '05년 세계 최저의 1.08의 출산율을 보이고 있음. 이에 따라 출산제고를 위한 정책 구현을 위한 정부조직 체계가 요구됨.
 - 둘째, 안전과 권리에 대한 강조로 UN 아동권리협약의 체결에 따라 협약 이행을 모니터링할 수 있는 기구가 필요함.
 - 셋째, 가족기능 약화로 인한 사회적인 돌봄의 필요성 증대로 가족해체, 여성의 사회진출 증가, 가족규모의 축소 등은 자녀양육 및 돌봄의 사회화를 필요로 함.
 - 넷째, 시설을 지양하고 지역사회에서의 보호를 강조하고 있는데, 현재 세계적으로 요보호아동에 대한 보호는 시설에서보다는 지역사회가 담

당하는 방향으로 전환하고 있음.

- 다섯째, 아동복지에 대한 통합적 접근으로 영유아, 아동, 청소년 등을 따로 다루기 어려우므로, 통합적으로 접근하여 연계성 있는 정책이 제공되어야 함. 아울러 보건과 복지를 통합하여 총체적인 사회복지가 제공될 수 있도록 해야 함.

3. 일반아동의 복지욕구 확대

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

4. 아동정책 수행체계상의 개혁이 필요한 사항

- 현행 아동정책 체계에 대한 개혁이 요구되는 점은 다음과 같음.
 - 첫째, 아동정책 체계의 세 가지 구성요소는 보호가 필요한 아동, 지역 사회 저소득층 아동, 아동학대 예방 및 권리보장이 필요한 아동으로 구성되어 있어서 대상체계를 모두 포괄한 비교적 적절한 구성으로 평가됨. 다만 일반아동과 아동안전에 관한 요소를 보완하면 보호가 필요한 아동, 지역사회 저소득층 아동, 아동학대 예방, 및 권리보장이 필요한 아동으로 구성되어 있어서 대상체계를 모두 포괄함.
 - 둘째, 현행 아동정책은 소득보장의 기반이 취약하며 현행정책에서 빈곤 아동을 위한 소득보장은 저소득가구에 대한 국민기초생활보장이 유일함. 가구별 소득수준과 아동의 수에 비례한 소득 보장으로서 아동수당제도의 도입이 중장기계획으로서 검토되어야 할 것임.
 - 셋째, 아동정책의 목표와 단위사업별 세부목표가 보다 구체적으로 제시되어야 함.
 - 넷째, 아동복지전달체계의 구심이 되는 중심축을 형성하는 것이 매우 주요한 아동정책의 과제가 되고 있음.
 - 다섯째 현행 아동정책은 중앙행정부서의 분립으로 장애아동에 대한 서비스, 현행아동에 대한 서비스, 일반아동에 대한 보육서비스가 핵심적인 아동정책 분야에도 불구하고 정책의 분열현상이 나타나고 있음.

5. 아동수행체계 관련 고려사항

- 기존의 사회복지 전달체계 개편에 대한 논의는 주로 공공 전달체계의 문제에 치중되었던 경향이 있는데, 참여정부의 전달체계 개선의 노력으로도 여전히 해결되지 못하고 있는 문제들은 다음과 같음.
 - 첫째, 일반행정 조직체계에서 사회복지행정을 구현하는데 따르는 문제임. 보건복지부에서 수립하는 사회복지서비스 사업계획과 지침이 그

집행에 있어서는 행정자치부의 지방행정 체계를 통하여서 수행됨으로써, 서비스 전달체계의 일관성과 전문성의 확보가 어려움.

- 둘째, 개별적으로 범주화된 서비스 정책들이 일선에 부과됨으로 인해 나타나는 문제임. 정책들이 일선 집행전달기관인 시군구 혹은 읍면동으로 몰리게 되어 사회복지전담공무원이 처리해야 함.
- 셋째, 현재 사회복지서비스 전달체계는 중앙집권적인 구조를 가지고 있어서 다양한 지역사회 욕구에 적절하게 대처 할 수 있는 서비스 시스템 기반의 수립이 어렵다는 것이 문제임.
- 넷째, 사회복지 전달체계에서 전문 인력의 가치에 대한 저평가 문제임. 공공 사회복지전달 체계에서 전문 인력에 대한 가치 규정은 여전히 사회복지전담공무원의 확충과 전문적 업무수행의 여건 마련은 여전히 미비함.

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

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

제2절 아동정책의 수행체계 개편안

1. 대부처주의 체제화

- 1900년대 이후 영국을 비롯한 OECD 선진국가를 중심으로 한 행정조직에 대한 개혁 작업이 지속적면서도 대대적으로 전개되고 있는바, 일본 등은 1990년대 중반기 이후부터, 소위 지방분권개혁 및 중앙성청 조직개편이라는 이름 하에서 대대적인 행정조직개편작업을 가속화시키게 되었음.
 - 이때, 주목하게 되는 부분은 일본의 경우, 행정조직개편을 업무기능을 중심으로 한 대통합주의(大括り主義)를 적극적으로 수용하고 있다는 점임.
 - 일본은 少子高齡化, 정보화, 세계화, 및 지방화 등에 따른 행정환경의 변화에 직면하여 새롭게 나타나고 있는 다양한 형태의 행정수요에 효과적으로 대응하는 차원에서, 업무상으로 연관성이 높은 ‘課’ 및 ‘係’ 간의 연대성을 강화시키는 차원에서 조직통합, 소위 ‘大部處主義’를 지향하는 경향이 강화되고 있음.

2. 아동정책 대상 확대

- 현재 아동복지 정책은 시설보호, 가정위탁, 입양 등 요보호아동 중심으로 이루어지고 있으나 저소득층 및 일반 아동으로 주 대상을 더욱 확대하여 저소득층 아동을 위한 소득보장 뿐 아니라 아동학대예방 및 아동의 권리신장 등 일반 아동을 위한 종합적인 복지서비스 혜택을 제공해야 함.
 - 아동은 우리 사회의 미래로, 지금과 같은 초저출산 시기에는 더더욱 계층에 상관없이 미래세대를 위한 대폭적인 지원이 필요함.
 - 아동에 대한 지원은 미래에 대한 투자로써 그 효과성이 매우 높다고 평가되고 있음. 이에 따라 장기적인 관점에서 저소득층 아동의 사회진출 시 학자금, 기술습득 등 경제활동에 소요되는 초기비용을 위한 자

산형성을 적극적으로 지원하여 자활하게 하는 사회투자 사업 등 아동 복지사업의 범위를 확대하여야 할 필요가 있음.

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

3. 아동정책 수행체계 확립

가. 제1안: 독립된 공공아동정책 수행체계 구축

- 아동정책 수행체계의 개선방안은 다음과 같음.
 - 첫째, 아동복지 수행체계 개선은 대부처주의의 맥락에서 진행되어야 할 것임. 즉, 중앙정부부처의 조직의 통폐합 후 아동정책 수행체계도 아동을 독립적으로 다룰 것이 아니라, 가족과 청소년을 통합해서 보는 방향으로 바뀌어야 함.
 - 둘째, 공공아동정책 수행기구의 설립이 필요함. 이를 공공 아동복지지원센터(안)라고 명명하고자 하고, 이는 아동복지의 수행체계 상에서 수혜자가 일차적으로 접근하는 곳으로 역할 및 기능은 다음과 같이 설정하였음.
 - 타부처와의 연계업무 담당
 - 아동관련 기관 및 시설과의 networking 체계 구축
 - 지역사회 아동복지 욕구 파악
 - 지역사회의 욕구에 기반한 아동 정책수립
 - 빈곤아동 가족 지원 방안 마련 등
 - 지역사회 자원 개발 및 연계

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

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

□ 아동복지 공적서비스체계는 중앙정부부터 지방에 이르기까지 공적 서비스 전달체계가 효과적인 아동복지를 위한 정책서비스가 될 수 있도록 개선되어야 함. 정부부처간의 연계기능을 향상하거나 업무를 통합할 필요가 있으며 다양한 정부부처에 의해 운영되는 모든 아동관련 정책과 프로그램을 조정할 권한을 가진 상설적인 중앙기구의 설립을 검토해 보아야 함.

□ 미래세대의 건강한 육성을 위한 사회적 지원정책들이 목표지향성과 실효성을 동시에 확보하기 위해서는 아동·청소년 복지의 포괄적 개념 틀 속에서, 개별 정책영역이 특성화되면서 동시에 유기적으로 연계되어야 함.

— 현행 아동복지법과 청소년복지지원법, 청소년보호법 등 아동과 청소년 정책관련 근거법이 실질적으로 연계 또는 통합되도록 법·제도 체계의 재조직화/구조조정이 요구됨.

— 아동과 청소년의 복지증진 및 보호서비스의 질적 향상을 통한 인구의 자질향상을 위해서는 부처 이기주의적인 시각에서 벗어나 객관적 정

책을 추진할 수 있도록 통합·연계된 법체계 및 조직체계를 갖출 필요가 있음.

- 아동과 청소년들의 욕구와 의사가 충분히 반영되지 못하고, 정책결정자의 판단에 따라 단편적, 시혜적으로 수행되는 정책 및 사업프로그램의 질적 제고를 위해 클라이언트 중심의 타게팅(targeting)전략이 강화되어야 할 것임.
 - 다기관 협력체계(multi agencies partnership)에 근거한 통합적·협력적 거버넌스 체계를 구축하여 아동·청소년의 보호업무의 효과성 및 효율성을 제고해야 함.

나. 제2안: 기존의 전달체계(희망스타트) 활용

우리나라에는 현재 16개 시도에 희망스타트 시범사업을 실시하고 있다. 이 사업은 보건과 복지사업을 통합적으로 아동에게 제공함으로써 빈곤의 대물림을 막고 나아가서는 예방적 차원의 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 정부에서는 희망스타트 센터를 두고, 공무원 인력 중심으로 운영하고 있으면서 지역의 아동복지의 거점역할을 부여하고 있다.

향후에는 희망스타트 센터의 역할을 강화하여 공공아동복지센터의 기능을 하도록 하는 방안을 고려봄직하다. 이 센터에서 지역의 아동에 대한 사례관리를 담당하여 아동에 대한 판정과 배치 등을 하고, 지역내의 다양한 시설을 연계하고 조정하는 기능을 하도록 한다.

희망스타트이 주요 기능은 위에서 제시한 공공아동복지센터의 기능과 같게 한다.

4. 담당인력 확충

- 현재 우리나라의 공무원 규모는 OECD국가나 非OECD국가와 비교할 때 모두 작은 것으로 파악되었음.
 - 특히 보건복지분야의 공무원 수가 가장 작은 것으로 나타났다.
- 아동에 대한 복지제공은 더 이상 소비가 아니라 이제는 미래의 노동력에

의 ‘투자’로 받아들여지고 있음.

- 사회복지도 과거의 고전적인 소득지원제도를 기반으로 세계화, 저출산과 인구고령화, 여성의 사회진출로 대두되고 있는 신사회적 위험(new social risk)에 대응하기 위한 전략으로 사회투자정책의 필요성을 제기하고 있음.
- 아동기에 불리한 환경에서 성장하여 인적 자본을 축적하지 못하면, 성인기에 실업과 빈곤으로 이어질 가능성이 높다는 전제 하에 아동에 대한 투자를 강조하고 있음.
- 이러한 사회복지투자의 패러다임에서 아동에 대한 투자는 필요하지만, 문제는 이를 담당할 공공인력이 매우 부족하다는데 있음.
 - 특히 중앙보다는 지자체에서 이러한 현상이 발생하는데, 시군구의 경우 대부분 아동복지담당인력이 1인이어서 다양한 업무를 동시에 수행하는데 어려움이 많이 따름.
- 아동복지가 원활하게 수행되기 위해서는 인력의 확충이 우선되어야 함.

4. 예산 확충

- 아동정책의 예산규모가 어느 정도나 되어야 하는가에 대해서는 보다 심층적인 연구가 필요함.
 - 예산 확충시 아동복지의 대상이 요보호아동에서 차상위계층 아동으로 나아가서는 일반아동으로 확대되어야 한다는 사실이 고려되어야 하고, 아동복지담당 공무원 인력의 보충도 필요하다는 사실도 고려되어야 할 것임.
 - 또한 한국청소년정책연구원이나 육아정책개발센터와 같이 아동의 경우도 아동정책의 연구, 개발 및 평가 등을 체계적이고 통합적으로 수행할 수 있는 아동전담의 정책연구기관이 필요함.